



Notat vedr. overvejelser i forbindelse med oprettelse af en whistleblowerordning i Ishøj Kommune

Ishøj Byråd har den 5. maj 2020 besluttet, at der pr. 1. januar 2021 skal etableres en whistleblowerordning i Ishøj Kommune efter inddragelse af MED-organisationen.

Nedenfor redegøres nærmere for de retlige rammer for en whistleblowerordning og skitseres forskellige modeller for hvordan en whistleblowerordning kan etableres i kommunen.

Hvad er en whistleblower?

En whistleblower er en betegnelse for en person, der afdækker og informerer om, hvad vedkommende anser som kritisable eller direkte ulovlige forhold i selskaber, organisationer eller offentlige institutioner, hvor den pågældende er, eller har været ansat eller på en anden måde involveret.

En whistleblowerordning er et internt informationssystem, som har til formål at sikre, at ansatte (og evt. andre med direkte tilknytning til virksomheden) anonymt ved direkte kendskab til eller stærk mistanke om kan anmelde ulovligheder eller andre nærmere definerede problemstillinger (se nedenfor) internt til videre undersøgelse uden selv at skulle stå frem.

Hvad kan anmeldes?

En whistleblowerordning er forbeholdt alvorlige forhold som f.eks.:

- Strafbare forhold (f.eks. tyveri, svig, underslæb, bestikkelse, vold, misbrug af økonomiske midler, grove overtrædelser af tavshedspligten)
- grove eller gentagne overtrædelser af lovgivningen eller væsentlige interne retningslinjer (f.eks. om tjenesterejser, gaver og regnskabsaflæggelse mv.)
- grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen, f.eks. grov chikane, herunder af seksuel karakter.
- Andre alvorlige forhold, f.eks. bevidst vildledning af borgere eller samarbejdspartnere.

Oplysninger omkring øvrige forhold f.eks. utilfredshed med ledelsen, samarbejds vanskeligheder, mindre grove forseelser eller konflikter på arbejdspladsen hører ikke hjemme i en whistleblowerordning, men skal fortsat håndteres i de eksisterende systemer.

Whistleblowerordningen skal således være et supplement til den nuværende tillidsbaserede dialog mellem ledelse og medarbejdere/samarbejdspartnere samt det eksisterende tillidsmands- og MED-system.

De retlige rammer

I Danmark er der ikke pt. regler, som stiller krav om, at kommuner skal have en whistleblowerordning, men EU har i oktober 2019 vedtaget det såkaldte whistleblowerdirektiv, som bl.a. vil gøre det obligatorisk for bl.a. kommuner at have en whistleblowerordning, og stiller nærmere krav til indholdet af en sådan ordning. Direktivet trådte i kraft i december 2019, og skal herefter være implementeret i alle medlemsstaterne indenfor 2 år.

KL har i januar 2020 skrevet på deres hjemmeside, at der er en række bestemmelser i direktivet, som skal afklares i forbindelse med dansk ret. Der er således på nuværende tidspunkt

ikke fuldstændig klarhed over, hvilke indholdsmæssige og formelle krav der vil blive stillet til whistleblowerordninger i Danmark, når direktivet er implementeret.

Uanset hvilken model der vælges i Ishøj Kommune, kan det derfor med fordel skrives ind i aftalen, at whistleblowerordningen tilpasses de nationale whistleblowerregler, når disse træder i kraft.

De forskellige modeller – erfaringer fra andre kommuner

Ifølge tal¹ fra en artikel i kommunen.dk har 18 ud af 98 kommuner på nuværende tidspunkt etableret en whistleblowerordning, men mange kommuner har også afvist at indføre whistleblowerordninger på nuværende tidspunkt, og afventer indholdet af den danske lovgivning.

Nedenfor skitseres tre overordnede modeller for, hvordan man kan etablere en whistleblowerordning med afsæt i, hvordan andre kommuner og offentlige myndigheder har etableret deres. Herudover der udarbejdet en oversigt over whistleblowerordningerne i de 18 kommuner, som allerede har indført en sådan ordning (vedlagt som bilag 1).

1) Forankret hos borgerrådgiveren

8 ud af de 18 kommuner, som allerede har indført whistleblowerordninger, har valgt at forankre den hos borgerrådgiverfunktionen. Ofte under henvisning til at borgerrådgiveren er uafhængig af administrationen, men har et godt kendskab til organisationen. I andre kommuner deltager borgerrådgiveren blot som en del af en whistleblowergruppe (se nedenfor under intern whistleblowerordning).

Udvalget for offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger (herefter omtalt som ytringsfrihedsudvalget), skrev da også i deres betænkning fra 2015², at det vil det være nærliggende at forankre whistleblowerordningen hos borgerrådgiveren, hvis en kommune har oprettet en sådan funktion.

Borgerrådgiveren kan foretage den indledende screening af henvendelserne og vurdere, om en henvendelse giver anledning til nærmere undersøgelser – eller om sagen skal henlægges/afsluttes, hvis anmeldelsen f.eks. er grundløs eller chikanøs, eller hvis anklagen ikke kan underbygges. Hvis sagen giver anledning til yderligere undersøgelser, skal de relevante personer i kommunen dog inddrages med henblik på nærmere foranstaltning, så selvom whistleblowerordningen forankres hos borgerrådgiveren, vil det ikke være borgerrådgiveren alene, som kan undersøge alle sagerne til bunds.

I den forbindelse bør det dog tages med i overvejelserne, at Ishøj Kommune kun har én borgerrådgiver, som deles med Hvidovre Kommune, og derfor kun er i Ishøj på deltid. Det er derfor mere sårbart end i de større kommuner, hvor borgerrådgiverfunktionen består af flere medarbejdere.

2) Intern whistleblowerordning

¹ <https://www.kommunen.dk/artikel/whistleblowerne-i-cowboyland>

² Betænkning 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger (2015) s. 60 <https://www.ju-stitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/Betaenkning%20om%20off%20an%20ytrin%20whistleblower.pdf>

I flere kommuner er funktionen forankret internt i organisationen, enten i en central juridisk enhed eller i et egentligt whistleblowerudvalg/-gruppe, hvor der typisk indgår både medarbejder- og ledelsesrepræsentanter (og evt. også borgerrådgiveren i de kommuner, der har en sådan).

At have medarbejderrepræsentanter siddende i whistleblowergruppen kan skabe kobling til det arbejde, som foregår i MED-systemet, og kan måske også styrke legitimiteten i en whistleblowerordning. Medarbejderrepræsentanterne har jo allerede qua deres tillidshverv en særlig beskyttelse mod opsigelse mv., og er vant til at bringe sager fra medarbejderne videre til ledelsen. Hvis henvendelsen drejer sig om et forhold, som ikke hører hjemme under whistleblowerordningen, som f.eks. mobning eller samarbejdsvanskeligheder, kan anmeldelsen måske også nemmere bringes over i MED-systemet.

Ytringsfrihedsudvalget kommer dog i betænkningen ind på vigtigheden af, at administrationen af en whistleblowerordning i videst muligt omfang bør 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. Navnlig det sidste hensyn taler imod at oprette en whistleblowergruppe med for mange medlemmer.

Såfremt man vælger en intern løsning, bør man derfor nøje overveje sammensætningen og forankringen i organisationen, samt sikre en teknisk løsning, som giver mulighed for at håndtere anonyme anmeldelser og holde sagerne adskilt fra kommunens øvrige funktioner og sager.

3) Ekstern portal og evt. ekstern undersøger

Udover de ovenfor nævnte måder at organisere en whistleblowerordning på findes der firmaer, som har specialiseret sig i at tilbyde whistleblowerordninger, og det er også en ydelse som flere revisions- og advokatfirmaer tilbyder.

Overordnet kan de deles op i to kategorier. Enten i form af, at de udelukkende stiller en it-portal til rådighed, som kan håndtere anmeldelserne. Herudover tilbyder nogle af de eksterne aktører at screene og foretage den indledende sagsbehandling af de indkomne anmeldelser.

3.1 Ekstern IT-portal, med intern undersøger

Som et eksempel på en ekstern IT-løsning kan nævnes et system leveret af firmaet "GotEthics"³, som er en international udbyder af whistleblower-løsninger, der pt. bruges af 12 kommuner.

På portalen, der tilgås på kommunernes egen hjemmeside, kan man anmelde forhold, og der kan oprettes en anonym bruger, så undersøgeren i kommunen kan kommunikere med vedkommende, hvis der f.eks. er opfølgende spørgsmål, eller hvis vedkommende skal have en tilbagemelding på sin anmeldelse. Systemet er i øvrigt uafhængigt af kommunens hjemmeside og servere, og er derfor designet til at højne sikkerheden for fuld anonymitet og fortrolighed.

³ Eksempel på whistleblowerportal som benytter 'GotEthics' system <https://horsens.whistleblower-network.net/FrontPages/Default.aspx>

Ved den rene IT-løsning, skal der dog stadig være udpeget interne undersøgere til at behandle de indkomne anmeldelser. IT-portalen skal derfor kombineres med én af de tre andre løsninger.

3.2. ekstern undersøger

Som nævnt tilbyder flere advokat- og revisionsfirmaer - udover en IT-portal – også at bistå med at screene anmeldelserne og foretage de indledende undersøgelser, hvis anmeldelsen falder inden for anvendelsesområdet af whistleblowerordningen. Ud af de kommuner, som har indført en whistleblowerordning, ses der kun at være én, som har valgt et eksternt firma som undersøger.

Det, som fremhæves som positivt ved de eksterne ordninger er især erfaring med håndtering af whistlebloweranmeldelser, uafhængigheden samt sikkerheden for, at anmeldernes identitet reelt forbliver anonym overfor kommunen, såfremt anmelderne ønsker det.

Et eksternt advokat- eller revisionsfirma kan dog heller ikke undersøge sagerne til bunds, så også her vil de videre undersøgelser og sagsbehandlingen af henvendelserne overgå til de relevante personer i kommuner. Der skal derfor stadig udpeges medarbejdere internt i kommunen, som kan foranstalte de videre undersøgelser i kommunen. Man må dog forvente, at en del anmeldelser allerede er sorteret fra, enten fordi de falder uden for ordningen, må anses som grundløse/chikanøse, eller hvis anklagen ikke kan underbygges.

Overvejelser

Uanset hvilken ordning man vælger, er der flere overvejelser, man bør gøre sig.

Hvem kan anmelde?

Man bør overveje, hvem der kan anmelde. De fleste af de 18 kommuner har valgt, at både medarbejdere og samarbejdspartnere (f.eks. andre myndigheder, virksomheder som leverer varer eller tjenesteydelser til kommunen, eksterne håndværkere, konsulenter el. andre, som udfører opgaver for/i samarbejde med kommunen) kan anmelde, men nogle har valgt, at det kun er medarbejdere. Et fåtal har valgt, at ordningen også er åben for borgere.

Man skal være opmærksom på, at jo bredere ordningen er jo flere 'irrelevante' anmeldelser, risikerer man at få.

Det er selvsagt vigtigt, at borgerne har mulighed for at 'råbe vagt i gevær', hvis der foregår ulovligheder i kommunen, omvendt har borgerne jo allerede i dag flere steder at henvende sig, både internt i kommunen og eksternt, og kommunen bliver kigget efter i sømmene af flere instanser (se oversigt i bilag 2). Whistleblowerordningen med den indbyggede mulighed for anonymitet må derfor især være tiltænkt medarbejdere og samarbejdspartnere, som kan risikere at sætte deres job/kontrakten med kommunen på spil, hvis de står frem med en anmeldelse.

Beskyttelse af anmeldere - muligheden for anonyme anmeldelser

Alle de kommuner, som har indført whistleblowerordninger, giver mulighed for, at man kan anmelde anonymt, og dette er også et krav efter whistleblowerdirektivet, da anmeldere skal sikres mod repressalier. Det er dog vigtigt, at man sørger for, at kommunen i så fald reelt ikke har kendskab til identiteten på anmelderen (eller modtager personhenførbare oplysninger om vedkommende), da man ellers som offentlig myndighed er forpligtet til at notere oplysningen, og oplysningerne vil som udgangspunkt være underlagt adgangen til aktindsigt.

Rettigheder for den, som anmeldelsen handler om

Som arbejdsgiver skal vi være meget opmærksomme på at beskytte vores medarbejdere og sikre dem mod uretmæssige anklager og chikane, især når der er mulighed for at indgive klager anonymt.

Dette sikres bl.a. ved at der foretages partshøring af en ansat, som f.eks. bliver anklaget for uregelmæssigheder, sørge for at vedkommende er bekendt med retten til ikke at inkriminere (angive) sig selv, og muligheden for lade sig bistå af sin faglige organisation. Kommunens HR-afdeling bør inddrages, hvis der er tale om sager, som kan få ansættelsesretlige konsekvenser for en medarbejder, da man her er vant til at håndtere den type sager.

Herudover er der flere regler i databeskyttelsesforordningen, som sikrer, at de personer, som en anmeldelse handler om, bliver underrettet, og giver ret til at oplysningerne (efter anmodning) bliver slettet eller berigtiget, hvis en anmeldelse f.eks. bliver henlagt som grundløs.

Det er ligeledes vigtigt at sætte fokus på, at det ikke er ansvarsfrit at indgive urigtige eller vildledende oplysninger gennem whistleblowerordningen. Justitsministeriet har f.eks. i retningslinjerne for deres whistleblowerordning⁴ skrevet, at oplysninger, der er indgivet i ond tro, kan medføre en politianmeldelse, ligesom det kan få negative ansættelsesretlige reaktioner eller medføre kontraktretslige konsekvenser for den person, der har indgivet urigtige eller vildledende oplysninger.

Dette kræver dog selvsagt, at identiteten på anmelderen er kendt, hvorfor det i praksis kan være svært at forestille sig, at disse sanktioner vil blive bragt i spil.

Økonomi

Udgiften til en whistleblowerordning vil afhænge af, hvilken løsning man vælger og ikke mindst, hvor mange anmeldelser der kommer, da en del af omkostningen vil være lønudgifter til de medarbejdere, som skal foretage de nærmere undersøgelser og varetage sagsbehandlingen af anmeldelserne. Hvis anmeldelserne skal håndteres af medarbejdere fra et eksternt firma, må det dog alt andet lige forventes, at ordningen bliver mere omkostningstung.

Afhængig af hvilken type anmeldelse, der er tale om, kan der også være behov for at inddrage andre medarbejdere, f.eks. en økonomikonsulent eller revisor, hvis det er en anmeldelse om bedrageri, som kræver gennemgang af en stor mængde fakturaer/bilag mv.

Den endelig pris på en whistleblowerordning kan derfor være svær at fastsætte, og vil formentlig også variere for år til år. De kommuner, som har indført whistleblowerordninger, ses da også at budgettere meget forskelligt i forhold til deres whistleblowerordninger, nogle er således helt nede på omkring 30.000, mens andre sætter op til 100.000 kr. af om året.

Kommunen har modtaget to tilbud på en ren IT-løsning, hvor der stilles en portal til rådighed lyder på ca. 20.000 kr. om året. Hertil kommer så udgifterne til sagsbehandling uanset om denne foretages internt eller eksternt.

⁴ <https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ytringsfrihed/whistleblowerordning.pdf>

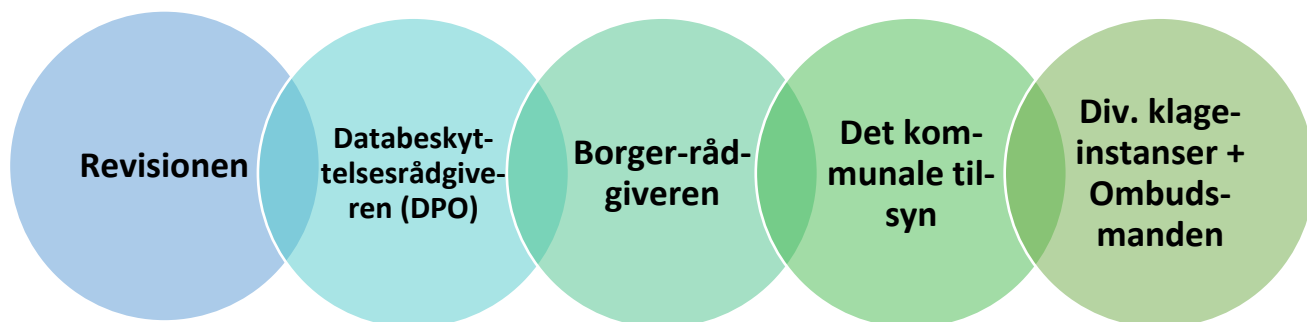
Bilag 1 – oversigt om whistleblowerordninger i kommunerne

Kommune	Hvilken ordning	Hvem kan indberette?
København	Forankret hos borgerrådgiveren	Medarbejdere + samarbejdspartnere
Frederiksberg	Forankret hos borgerrådgiveren	Alle
Faxe	Forankret hos borgerrådgiveren – indberetter til kommunaldirektøren	Medarbejdere + samarbejdspartnere
Roskilde	Forankret hos borgerrådgiveren	Medarbejdere + samarbejdspartnere
Aalborg	Indberetning til portal, som PwC administrerer. Håndteres internt af juridisk kontor i borgmesterens forvaltning.	Medarbejdere + samarbejdspartnere
Århus	Forankret hos borgerrådgiveren	Medarbejdere
Horsens	Varetages af et whistleblowerudvalg bestående af borgerrådgiveren, kommunaldirektøren, en ledelsesrepræsentant og to medarbejderrepræsentanter, udpeget af Hoved-MED.	Medarbejdere, samarbejdspartnere og leverandører
Randers	Forankret hos whistleblowerudvalget, der består af borgerrådgiveren stabschefen for staben Politik, Jura og Kommunikation samt en repræsentant fra hoved-MED	Medarbejdere + samarbejdspartnere
Rudersdal	Forankret hos et whistleblowerudvalg bestående af ledelses- og medarbejderrepræsentanter	Medarbejdere
Odsherred	Forankret hos borgerrådgiveren	Medarbejdere + samarbejdspartnere
Gladsaxe	Varetages internt af to medarbejdere med reference til kommunaldirektøren	Fortrinsvis medarbejdere
Køge	Varetages af kommunens jurateam. Whistleblowerfunktionen refererer til en whistleblowergruppebestående af kommunaldirektøren, økonomidirektøren, personalechefen og chefjuristen	Medarbejdere
Norrdjurs	Varetages af et whistleblowerudvalg bestående af borgerrådgiveren, en ledelsesrepræsentant og en medarbejderrepræsentant (næstformanden i hovedudvalget)	Medarbejdere + samarbejdspartnere
Bornholm	Varetages af to jurister ansat i hver deres forvaltning	Medarbejdere
Fredensborg	Varetages eksternt af Dahl advokatfirma, som screener og gennemgår henvendelserne og rapporterer ind til kommunen	Medarbejdere
Favrskov	Varetages af et whistleblowerudvalg bestående af kommunens borgerrådgi-	Medarbejdere + samarbejdspartnere

	ver, en ledelsesrepræsentant (kommunaldirektøren) og en medarbejderrepræsentant (næstformanden i HMU)	
Slagelse	Forankret hos borgerrådgiveren	Medarbejdere + leverandører
Lyngby-Taarbæk	Forankret eksternt	Medarbejdere

Bilag 2- Hvem fører tilsyn med kommunen

Allerede som tingene er i dag bliver kommunen kigget efter i sømmene af flere forskellige instanser.



Revisionen

Ishøj Kommune har en kontrakt med et eksternt uvildigt revisionsselskab, som bl.a. efterprøver årsregnskabet's rigtighed, herunder om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er truffet i overensstemmelse med de til enhver tid gældende love og andre retsfor skrifter, meddelte bevillinger, byrådsbeslutninger, aftaler mv. Revisionen omfatter alle de regnskabsområder, som hører under byrådet.

Revisionen kan f.eks. foretage stikprøvekontrol af bilag og kassebeholdning, og har mulighed for at komme på uanmeldte besøg i kommunens centre og driftsteder. Herudover påser de om procedurer og kontrolforanstaltninger på udvalgte områder er hensigtsmæssige og at de følges.

Revisionen afgiver en årlig beretning til Byrådet og påtegner årsregnskabet.

Databeskyttelsesrådgiveren (DPO) og Datatilsynet

Ishøj Kommune har en databeskyttelsesrådgiver, som fører tilsyn med om vi lever op til kravene efter databeskyttelseslovgivningen (GDPR), og herudover bistår han med råd og vejledning om lovlig, sikker og god håndtering af persondata.

Databeskyttelsesrådgiveren er en uvildig instans, som er ansat i Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforening, som Ishøj Kommune er medlem af. Databeskyttelsesrådgiveren afgiver en årsrapport til byrådet omkring kommunens modenhedsniveau i forhold til - og efterlevelse af - GDPR.

Borgerne, medarbejderne og andre registrerede (dem vi behandler oplysninger om) har mulighed for at henvende sig direkte til borgerrådgiveren, hvis de er bekymrede for hvordan Ishøj Kommune behandler deres persondata.

Herudover har de registrerede mulighed for at klage direkte til Datatilsynet, der er en egentlig klageinstans, som håndterer overtrædelser af GDPR.

Borgerrådgiveren

Ishøj Kommune har ansat en borgerrådgiver til at hjælpe borgerne med at finde vej i systemet, fx med at forstå et brev eller en afgørelse og med at finde vej i den kommunale organisation

Borgerrådgiveren er ansat af Byrådet, og refererer således direkte til dem.

Borgerrådsgiverens hovedopgave er først og fremmest dialog med borgerne i konkrete sager – en mediatorrolle, hvor borgerrådsgiveren kan sikre en konstruktiv dialog mellem borgerne og kommunens afdelinger.

Borgerrådsgiveren kan herudover give borgerne vejledning i forbindelse med klager og hjælpe med at formulere en klage.

Det kommunale tilsyn

Ankestyrelsen, Tilsynet, fører efter reglerne i den kommunale styrelseslov et retligt tilsyn med kommunerne. Tilsynet kan dog kun behandle klager, når der ikke er nogen særskilt klageinstans. Tilsynet har ikke pligt til at behandle en klage, men kan tage sager op af egen drift.

Ombudsmanden

Ombudsmanden fører kontrol med hele den offentlige forvaltning – staten, regionerne og kommunerne. Ombudsmanden undersøger blandt andet, om kommunerne handler lovligt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Ombudsmanden er ikke nogen egentlig klageinstans, men kan - på eget initiativ eller på grundlag af en klage - undersøge en sag nærmere.

Andre klageinstanser

Udover ovennævnte findes der forskellige klageinstanser såsom f.eks. Ankestyrelsen, Planklagenævnet, miljø- og fødevareklagenævnet som behandler konkrete sager inden for deres sagsområder.