

VERSION
TIL
OFFENTLIGGØRELSE/AKTINDSIGT
(samtykke fra de berørte personer)

EKSTERN UNDERSØGELSE
OPFØLGNING PÅ WHISTLEBLOWERINDBERETNING

BILAG

- Bilag 1 Screenshot af indberetningsite på kommunens intranet "Kilden"
- Bilag 2 Helsingør Kommunes retningslinjer for whistleblowerordningen
- Bilag 3 Helsingør Kommunes medarbejderorientering om whistleblowerordningen
- Bilag 4 Kommissorium for den eksterne undersøgelse

INDHOLD

1.	Baggrund og indledende om undersøgelsen	5
1.1	<i>Whistleblowerindberetningen og kommunens whistleblower-system</i>	5
1.1.1	Den konkrete indberetning	5
1.1.2	Helsingør Kommunes whistleblowerordning	5
1.2	<i>Økonomi- og Erhvervsudvalgets møde den 12. september 2022</i>	6
1.3	<i>Gennemførelse af undersøgelsen</i>	7
1.4	<i>Overblik over undersøgelsen</i>	7
2.	Sammenfatning af hortens vurderinger	8
2.1	<i>Udsagnene om borgmesteren</i>	8
2.2	<i>Udsagnene om kommunaldirektøren</i>	8
2.3	<i>Udsagn om politiske fyringer</i>	8
2.4	<i>Øvrige overvejelser</i>	8
3.	Proces og metode	9
3.1	<i>Skriftligt materiale</i>	9
3.1.1	Materiale fra kommunen	9
3.1.2	Offentligt tilgængeligt materiale	9
3.2	<i>Interviews</i>	9
3.2.1	Overordnet om indhentning af mundtlige oplysninger	9
3.2.2	Øvrige henvendelser	10
3.3	<i>Høring</i>	10
3.4	<i>Fejkilder</i>	10
3.4.1	Mundtlige oplysninger	10
3.4.2	Skriftlige kilder	11
3.5	<i>Generelt om vores vurderinger</i>	12
4.	Whistleblowerordningen i Helsingør Kommune	13
4.1	<i>Pligten til at stille en whistleblowerordning til rådighed for kommunens medarbejdere</i>	13
4.2	<i>Kommunens whistleblowerenhed</i>	13
4.3	<i>Whistleblowerlovens materielle anvendelsesområde</i>	14
4.4	<i>Pligten til at følge op på whistleblowerindberetninger</i>	14
4.5	<i>Den særlige tavshedspligt og videregivelse af oplysninger</i>	15
5.	De retlige rammer	16
5.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	16
5.2	<i>Dårligt arbejdsmiljø</i>	16
5.3	<i>Borgmesterens kompetence</i>	16
5.4	<i>Opfordring til at ignorere regler og politiske beslutninger</i>	18
5.5	<i>Brug af embedsværket til partipolitiske opgaver</i>	18
5.6	<i>Privat ferie</i>	19
5.7	<i>Kommunaldirektørens rolle</i>	19
5.8	<i>Politiske fyringer</i>	19
5.9	<i>Øvrige forhold</i>	19

6.	Overordnet om organiseringen af Helsingør Kommune	20
7.	Hortens vurdering af indberetningens indhold	21
7.1	<i>Udsagn om borgmesteren</i>	21
7.1.1	Observationer	21
7.1.2	Dårligt arbejdsmiljø	21
7.1.3	Borgmesterens kompetence	22
7.1.4	Opfordring til at ignorere regler, retningslinjer og politiske beslutninger	23
7.1.5	Brug af embedsværket til partipolitiske opgaver	24
7.1.6	Privat ferie	24
7.2	<i>Udsagn om kommunaldirektøren</i>	25
7.3	<i>Politiske fyringer</i>	25
7.4	<i>Hortens anbefalinger</i>	26

1. BAGGRUND OG INDLEDENDE OM UNDERSØGELSEN

1.1 Whistleblowerindberetningen og kommunens whistleblowerssystem

1.1.1 Den konkrete indberetning

Den 2. september 2022 blev der afgivet en anonym whistleblowerindberetning om en række ledelsesmæssige forhold i kommunen.¹

Indberetningen indeholder blandt andet udsagn om, at borgmesteren forårsager et dårligt arbejdsmiljø i kommunen, herunder som følge af krænkende sprogbrug, at borgmesteren pålægger medarbejdere opgaver, som hun ikke har mandat til at pålægge dem og blander sig i enkeltsager, at borgmesteren opfordrer medarbejdere til at ignorere regler og politiske beslutninger, og at borgmesteren pålægger ledelsen at understøtte og skabe hendes politik.

Derudover indeholder indberetningen udsagn om, at kommunaldirektøren blandt andet ikke skærmer medarbejderne mod ovenstående.²

Det anføres også, at kommunaldirektøren var på privat ferie med borgmesteren, inden kommunaldirektøren blev ansat.

Endelig anføres det, at der sker politiske afskedigelser i kommunen.

Der er også kritiske udsagn om ledelsesmæssige forhold i kommunen.

Indberetningen indeholder ikke nærmere dokumentation for udsagnene.

1.1.2 Helsingør Kommunes whistleblowerordning

Helsingør Kommune har siden 1. januar 2021 haft en whistleblowerordning.

Ordningsen giver medarbejderne mulighed for at foretage indberetninger via et link, der findes på kommunens intranet "Kilden", se Bilag 1.³ På Kilden ligger også kommunens retningslinjer for whistleblowerordningen og en orientering til medarbejderne om ordningen, se Bilag 2 og Bilag 3.

Linket leder til en whistleblowerportal, der er etableret og drevet af DAHL Advokatpartnerselskab. Når der modtages en indberetning, foretages en screening, og det vurderes, om indberetningen falder inden for whistleblowerlovens

¹ På grund af tekniske udfordringer kom indberetningen til whistleblowerenhedens kendskab den 5. september 2022.

² Kommunaldirektøren havde inden indberetningen opsagt sin stilling og fratrådte pr. 30. september 2022, dvs. under undersøgelsen, men omtales i denne afrapportering som "kommunaldirektøren".

³ Det har under opfølgningen på whistleblowerindberetningen vist sig, at blandt andet kommunens politikere har adgang til Kilden, herunder til siden med linket til at foretage whistleblowerindberetninger. Dette behandles ikke i denne afrapportering i øvrigt, da det ikke relaterer sig til opfølgningen på den konkrete whistleblowerindberetning.

anvendelsesområde. I så fald iværksætter kommunen en opfølgning på indberetningen.

Nogle it-systemer for whistleblowerindberetninger giver mulighed for, at en whistleblower, der ønsker at være anonym, kan lave en "digital postkasse", hvor det er muligt at bede whistlebloweren uddybe indberetningen, eller hvor vedkommende kan opfordres til at sende dokumentation for udsagnene. Whistlebloweren bliver ikke adviseret om henvendelser til den digitale postkasse, da det ville kompromittere anonymiteten, hvis whistlebloweren skulle oplyse mail-adresse eller andet i forbindelse med oprettelsen af postkassen. Den nuværende it-plattform giver ikke mulighed for at stille spørgsmål til en anonym whistleblower via en sådan digital postkasse. Det har således ikke været muligt at (søge at) indhente oplysninger, ud over hvad der fremgår af indberetningen.

I kommunen er whistleblowerordningen forankret i whistleblowerenheden, der består af lederen af HR, Løn og Personale, der er primær kontaktperson, og en sekretariatschef. I den konkrete sag er whistleblowerenheden – henset til indberetningens karakter – udvidet med en centerchef.⁴

1.2 Økonomi- og Erhvervsudvalgets møde den 12. september 2022

På et ekstraordinært møde den 12. september 2022 blev Økonomi- og Erhvervsudvalget orienteret om whistleblowerindberetningen.

Borgmesteren bad om at blive erklæret inhabil i forbindelse med sagens behandling, hvilket udvalget traf beslutning om. Borgmesteren deltog derfor ikke i behandlingen af sagen.

Horten gennemgik på mødet indberetningen og et udkast til kommissorium for en opfølgning i form af en ekstern undersøgelse. Begge dokumenter blev udleveret til udvalgets medlemmer og indsamlet efter mødet.

Økonomi- og Erhvervsudvalget besluttede – med enkelte justeringer i kommissoriet – at følge whistleblowerenhedens indstilling om at iværksætte en ekstern undersøgelse.

Af kommissoriet for undersøgelsen fremgår om formålet med undersøgelsen:

"Formålet med undersøgelsen er at få klarlagt, om og i hvilket omfang der foreligger overtrædelser af de retlige regler, der gælder for borgmesteren og kommunaldirektøren, og efter behov at få anbefalinger til kommunen om opfølgning på indberetningen."

Derudover beskriver kommissoriet rammerne for oplysning af sagen, og det fremgår, at dette i det væsentligste vil ske gennem interviews. Herom fremgår blandt andet:

⁴ ■

"Interviews og indberetninger via indberetningsordningen vil, medmindre de medvirkende giver samtykke til andet, blive behandlet fortroligt. Det indebærer, at oplysningerne ikke tilgår kommunen eller andre med navns nævnelse, og at udsagn i den endelige afrapportering gengives på en måde, så de ikke er personhenførbare. Af hensyn til at kunne foretage en bevisvurdering vil Horten skulle være bekendt med identiteten på personer, der henvender sig via indberetningsordningen."

Kommissoriet er vedlagt som Bilag 4.⁵

1.3 **Gennemførelse af undersøgelsen**

Hortens undersøgelse blev påbegyndt den 12. september 2022 umiddelbart efter Økonomi- og Erhvervsudvalgets møde. Interviews blev gennemført i perioden 16.-29. september 2022. Vi har modtaget skriftligt materiale fra kommunen frem til 3. oktober 2022.

Undersøgelsen er udarbejdet af partner og advokat Rikke Søgaard Berth og advokatfuldmægtig Anne Louise Ellingsøe.

1.4 **Overblik over undersøgelsen**

Afsnit 2 indeholder Hortens sammenfatning af vores vurderinger.

I afsnit 3 beskrives proces og metode for gennemførelsen af undersøgelsen, mens afsnit 4 indeholder en beskrivelse af kommunens whistleblowerordning og de retlige rammer herfor. I afsnit 5 beskriver vi de juridiske regler, som har betydning for vores vurdering af udsagnene i whistleblowerindberetningen. Afsnit 6 indeholder en kort beskrivelse af kommunens ledelsesmæssige organisering, og i afsnit 7 beskrives de oplysninger, vi har modtaget under interviews mv., og vores vurdering heraf. Hertil kommer enkelte supplerende overvejelser.

⁵ Henset til at indberetningen fortsat er omfattet af den særlige tavshedspligt i whistleblowerloven, og at det vurderes tilstrækkeligt for kommunens stillingtagen til sagen at gengive de overordnede temaer for indberetningen, er indberetningen ikke vedlagt som bilag.

2. SAMMENFATNING AF HORTENS VURDERINGER

2.1 Udsagnene om borgmesteren

Baseret på de gennemførte interviews har vi ikke grundlag for at antage, at de i whistleblowerindberetningen anførte udsagn om borgmesteren er korrekte.

Undersøgelsen giver derfor ikke anledning til anbefalinger om retlig opfølgning i forhold til borgmesteren.

Vores nærmere vurderinger fremgår af afsnit 7.1.2-7.1.6.

2.2 Udsagnene om kommunaldirektøren

Baseret på de gennemførte interviews har vi ikke grundlag for at antage, at det i whistleblowerindberetningen anførte om kommunaldirektøren er korrekt.

Kommunaldirektøren er fratrukket sin stilling pr. 30. september 2022, og der kan allerede af den årsag ikke ske en retlig opfølgning over for hende. Selv hvis hun ikke var fratrukket sin stilling, ville undersøgelsen imidlertid ikke give anledning til anbefalinger herom.

Vores nærmere vurdering fremgår af afsnit 7.2.

2.3 Udsagn om politiske fyringer

Vi finder ikke, at der er grundlag for at antage, at indberetningens udsagn om, at ledere og medarbejdere fyres af politiske årsager, er korrekt – herunder finder vi ikke, at en konkret afskedigelse, som en række af de interviewede har omtalt, er sket ud fra et politisk motiv.

Vores nærmere vurdering fremgår af afsnit 7.3.

2.4 Øvrige overvejelser

I afsnit 7.4 anføres enkelte supplerende overvejelser om embedsmandspligterne og et spørgsmål om kulturen i kommunen.

3. PROCES OG METODE

3.1 Skriftligt materiale

3.1.1 Materiale fra kommunen

Horten har i overensstemmelse med kommissoriet indhentet oplysninger om fratrædelser fra koncernledelsen gennem de seneste tre år.⁶ Disse oplysninger har ikke givet anledning til at indhente sagsakter eller øvrige supplerende oplysninger om fratrædelserne.

Herudover har vi gennemgået sagsakter fra en enkelt konkret personalesag, som en række interviewpersoner har omtalt for os.

Endelig har vi indhentet kommunens trivselsundersøgelser for 2013, 2015, 2018 og 2022.

3.1.2 Offentligt tilgængeligt materiale

Da det i whistleblowerindberetningen anføres, at borgmesteren har lavet krænkende opslag på sociale medier, har vi gennemgået et uddrag af borgmesterens officielle Facebook-profil med hovedvægt på de seneste 6 måneder. Vi har endvidere gennemgået en mindre stikprøve af tweets og svar på Twitter samt opslag på Instagram og LinkedIn.

3.2 Interviews

3.2.1 Overordnet om indhentning af mundtlige oplysninger

Horten har i henhold til kommissoriet kontaktet følgende personer med henblik på opfølgningen på whistleblowerindberetningen:

- i. Borgmesteren og kommunaldirektøren, der i whistleblowerlovens forstand er "berørte", er kontaktet med henblik på at gennemføre interviews.
- ii. En kreds af ansatte, der enten er en del af koncernledelsen eller på anden måde arbejder tæt sammen med borgmesteren og kommunaldirektøren, har vi indkaldt til interviews.
- iii. En kreds af ansatte, der har mindre jævnlig – men dog formentlig nogen – kontakt med borgmesteren og kommunaldirektøren, har vi oplyst om, at der var etableret en indberetningsordning, hvor de på frivillig basis kunne kontakte Horten, hvis de ønskede at bidrage til undersøgelsen.

⁶ I forhold til GDPR-reglerne er der i whistleblowerlovens § 22 særlig hjemmel til at udlevere oplysninger, når dette sker som led i opfølgning på en whistleblowerindberetning.

Kredsen i pkt. i. ovenfor er fastsat ud fra indholdet af og angivelsen i whistleblowerindberetningen. Kredsen af personer i pkt. ii. og iii. er fastsat af Økonomi- og Erhvervsudvalget.

Forud for interviews har vi pr. e-mail informeret interviewdeltagerne om rammerne for interviewet, herunder om de var forpligtede til at deltage eller ej. Vi har derudover fremsendt en privatlivspolitik udarbejdet til brug for denne undersøgelse. Vi har endvidere vejledt interviewdeltagerne om muligheden for at have en bisidder med til interviewet.

Vi har informeret interviewdeltagerne om, at vi ikke videregiver personhenførbare oplysninger, medmindre de samtykker heri. Vi har også oplyst, at vores referat af interviewet ikke vil blive videregivet til kommunen eller andre.

Endelig har vi informeret hver interviewdeltager om, at vi ville kontakte vedkommende og bede om samtykke, hvis vi i den skriftlige afrapportering måtte ønske at anføre oplysninger, der kan henføres til vedkommende.

Interviewdeltagerne har fået tilsendt et overordnet referat til gennemlæsning og eventuelle bemærkninger. Vi har i den forbindelse anmodet interviewdeltagerne om at oplyse det, hvis der er afsnit i referatet, som vedkommende ikke ønsker gengivet i afrapporteringen.

Interviews blev gennemført i perioden 16.-29. september 2022. Hovedparten er foregået fysisk på Rådhuset i Helsingør, enkelte er foretaget som fysiske interviews andre steder, og endelig er enkelte gennemført over Teams. Til stede har – ud over interviewpersonen og vedkommendes eventuelle bisidder – været partner og advokat Rikke Søgaard Berth og advokatfuldmægtig Anne Louise Ellingsøe.

3.2.2 *Øvrige henvendelser*

Vi er blevet kontaktet af enkelte personer, som vi ikke har rettet henvendelse til om interview, og vi har fået oplysninger om forhold, der ligger uden for kommissoriet. Disse henvendelser og oplysninger indgår ikke i denne afrapportering.

3.3 **Høring**

Henset til vores konklusioner har vi ikke fundet anledning til at sende et udkast til denne afrapportering i høring ved de berørte, dvs. borgmesteren eller kommunaldirektøren.

3.4 **Fejkilder**

3.4.1 *Mundtlige oplysninger*

Den væsentligste del af sagsoplysningen er sket gennem interviews. Der er derfor en mulig fejkilde, i forhold til om vi har talt med alle de rette personer, og om de personer, vi har talt med, har afgivet korrekte oplysninger.

Alle, der har været forpligtede til at tale med os, har bidraget til interviews. Derudover er vi gennem indberetningsordningen blevet kontaktet af ca. 10 personer, hvoraf vi har interviewet ca. halvdelen.

Det er vores vurdering, at de personer, der gennem indberetningsordningen har haft mulighed for at deltage i interviews, men ikke har henvendt sig, har en mere perifer – eller slet ikke en direkte – samarbejdsrelation med borgmesteren og kommunaldirektøren og derfor ikke i større omfang ville kunne give førstehåndsuplysninger vedrørende udsagnene i whistleblowerindberetningen.

Det er endvidere vores vurdering, at de interviewede har haft ønske om at bidrage til en korrekt oplysning af sagen.

Samlet set finder vi derfor ikke, at der i forhold til de mundtlige oplysninger i sagen er fejkilder, der må anses at kunne have betydning for vores konklusioner.

3.4.2 *Skriftlige kilder*

Af whistleblowerindberetningen fremgår, at borgmesteren skriver krænkende opslag på sociale medier om medarbejdere og samarbejdspartnere.

Vi har som tidligere anført gennemgået borgmesterens profiler på en række sociale medier. Borgmesteren kan imidlertid have skrevet kommentarer på andres profiler med det anførte indhold. Vi har dog ikke under interviews modtaget udsagn, der understøtter dette. Vi har ud fra en samlet vurdering af sagen således ikke grundlag for at antage, at der på sociale medier er opslag fra borgmesteren, der ville kunne påvirke vores vurdering af udsagnene i whistleblowerindberetningen.

Det anføres også, at borgmesteren skriver mails med et sprogbrug, som er krænkende. Vi har ikke under interviews modtaget oplysninger om, at borgmesteren har skrevet mails med et egentligt krænkende indhold, og vi har ikke modtaget kopi af sådanne mails. Der kan dog være en fejkilde ved, at vi har interviewet et smalt udsnit af kommunens ansatte. Vi har ud fra en samlet vurdering af sagen dog ikke grundlag for at antage, at der findes mails fra borgmesteren med en sprogbrug, der ville kunne påvirke vores retlige vurdering af udsagnene i whistleblowerindberetningen.

Endvidere anføres det i whistleblowerindberetningen, at der sker politiske fyringer i kommunen. Vi har her vurderet, at dette formentlig i så fald vil være sket i det øverste ledelseslag, og vi har modtaget oplysninger om fratrædelser i koncernledelsen (dvs. direktion og centerchefer) de seneste tre år. Her gælder det dog, at indberetningens udsagn dels kan vedrøre personer uden for koncernledelsen, og dels kan omhandle sager der er mere end tre år gamle. Henset til de oplysninger vi har modtaget gennem interviews, finder vi dog ikke, at det er sandsynligt, at denne afgrænsning har påvirket vores konklusioner. Det bemærkes, at vi – ud over ovenstående – har indhentet oplysninger om én enkelt

personalesag, som en række personer har omtalt over for os i forbindelse med interviews.

Samlet set finder vi derfor ikke, at der i forhold til det skriftlige grundlag for undersøgelsen er fejkilder, der må anses at kunne have betydning for vores konklusioner.

3.5 **Generelt om vores vurderinger**

Efter oplysningen af sagen gennem ovenstående kilder har vi vurderet sagens faktiske og retlige forhold.

I forhold til de enkelte udsagn i indberetningen har forklaringerne i sagen overordnet set været indholdsmæssigt enslydende. Der har dog været let divergerende forklaringer i sagen, navnlig i forhold til forklaringer om konkrete episoder eller personlige oplevelser. Der har således ikke været væsentlige eller egentlige modstridende forklaringer i sagen, hvilket tegner et entydigt billede af sagen.

Hvor oplysninger har divergeret, har vi foretaget en bevismæssig vurdering efter sædvanlig juridisk metode, og vores juridiske vurderinger er foretaget på baggrund af det, vi efter en bedømmelse af sagens samlede oplysninger bevismæssigt finder, kan lægges til grund. Vi har ved den bevismæssige vurdering fx inddraget den pågældende persons interesse i sagen, og om den pågældende har førstehåndsviden om det oplyste – eller om der er tale om anden- eller endog tredjehåndskendskab. Vi har også lagt vægt på, hvor lang tid siden det er, at en gengivet oplevelse har fundet sted.

4. WHISTLEBLOWERORDNINGEN I HELSINGØR KOMMUNE

4.1 Pligten til at stille en whistleblowerordning til rådighed for kommunens medarbejdere

Pligten til at have en intern whistleblowerordning er reguleret ved lov nr. 1436 af 29. juni 2021 om beskyttelse af whistleblowere (herefter "whistleblowerloven"). Whistleblowerloven trådte i kraft den 17. december 2021.

I henhold til whistleblowerlovens § 9, stk. 1, skal alle kommuner etablere en intern whistleblowerordning, hvor kommunens arbejdstagere (herefter "medarbejdere") kan indberette oplysninger omfattet af whistleblowerlovens materielle anvendelsesområde.

Kommunens whistleblowerordning skal som minimum stilles til rådighed for kommunens medarbejdere, hvilket omfatter fx fuldtids- og deltidsansatte, ansatte med tidsbegrænsede ansættelseskontrakter (projektansættelser) samt vikarer.

Det er frivilligt for kommunen, om whistleblowerordningen også skal være tilgængelig for de øvrige persongrupper, der er omfattet af whistleblowerlovens beskyttelse, jf. whistleblowerlovens § 3, nr. 7, litra a-h; fx kommunens samarbejdspartnere, herunder leverandører og underleverandører.

Der er ikke i whistleblowerloven krav om, at det skal være muligt at være anonym.

Helsingør Kommunes whistleblowerordning er alene rettet mod medarbejderne, og det er muligt at være anonym.

4.2 Kommunens whistleblowerenhed

Efter whistleblowerlovens § 11, stk. 1, er kommunen forpligtet til at udpege en såkaldt whistleblowerenhed, som blandt andet har til opgave at modtage og følge op på indberetninger. Whistleblowerenhedens opgaver kan outsources helt eller delvist til en ekstern tredjepart, fx et advokatfirma, jf. whistleblowerlovens § 11, stk. 2.

Helsingør Kommune har overladt det til DAHL Advokatpartnerselskab at modtage whistleblowerindberetninger. Indberetninger sker digitalt via et link på kommunens intranet, der leder til en it-plattform, som stilles til rådighed af DAHL.

Helsingør Kommunes interne whistleblowerenhed omfattede på tidspunktet for modtagelsen af indberetningen lederen af HR, Løn & Personale (primær kontaktperson i whistleblowerenheden) og en sekretariatschef.

4.3 Whistleblowerlovens materielle anvendelsesområde

Whistleblowerloven finder i henhold til lovens § 1 anvendelse på:⁷

- indberetninger, som vedrører visse overtrædelser af EU-retten, og
- indberetninger, som vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold.

Der er som udgangspunkt tale om en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold i øvrigt, hvis det er i offentlighedens interesse at få afdækket. Det afhænger i det enkelte tilfælde af en konkret vurdering, om indberetningen kan anses for at angå en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold i øvrigt.

Grove eller gentagne/systemiske overtrædelser af lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven og offentlighedsloven, er omfattet af lovens anvendelsesområde. I en kommune vil grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper, herunder undersøgelsesprincippet, krav om saglighed, magtfordrejningsgrundsætningen og proportionalitet være omfattet. Grove eller gentagne overtrædelser af embedsmandspligterne er tillige omfattet.

Whistleblowerloven omfatter som udgangspunkt ikke indberetninger om whistleblowerens eget ansættelsesforhold (fx samarbejdsvanskeligheder eller konflikter mellem to eller flere medarbejdere), idet sådanne oplysninger skal håndteres i det fagretlige system. Kun indberetninger om en alvorlig lovovertrædelse eller et i øvrigt alvorligt forhold er omfattet, fx grov chikane på arbejdspladsen, jf. forskelsbehandlingslovens § 1.⁸

4.4 Pligten til at følge op på whistleblowerindberetninger

Efter whistleblowerlovens § 12, stk. 2, nr. 2, skal kommunen indføre passende procedurer for whistleblowerordningen, der sikrer, at der omhyggeligt følges op på indberetninger.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår blandt andet følgende om pligten til at følge op på indberetninger:

"Hvordan den enkelte henvendelse skal håndteres, vil således bero på en konkret vurdering af bl.a. indberetningens indhold og karakter.

[...]

⁷ Se hertil bemærkningerne til lovens § 1, jf. forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213), som fremsat af justitsministeren den 14. april 2021. Se også afsnit 5.2 i Justitsministeriets vejledning for whistleblowerordninger på offentlige arbejdspladser.

⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1001 af 24. august 2017 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.

Hvis indberetningen ligger inden for anvendelsesområdet, iværksættes en undersøgelse af forholdet under inddragelse af oplysninger internt, eventuel yderligere dialog med whistlebloweren og andre konkret relevante tiltag. Som nævnt ovenfor vil det afhænge af indholdet af indberetningen, hvad der i det konkrete tilfælde vil være relevante og tilstrækkelige opfølgingshandlinger."

(vores understregning)

Hvis de indberettede oplysninger er omfattet af whistleblowerlovens anvendelsesområde, er whistleblowerenheden således forpligtet til at iværksætte en undersøgelse af forholdet. Karakteren og omfanget af en sådan undersøgelse, herunder om den skal foretages internt eller eksternt, vil afhænge af indholdet af indberetningen og omstændighederne i øvrigt.

4.5 Den særlige tavshedspligt og videregivelse af oplysninger

Det følger af whistleblowerlovens § 25, stk. 1, at whistleblowerenheden har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som indgår i en indberetning.⁹ Tavshedspligten gælder, jf. lovens § 26, også for personer, som får kendskab til oplysningerne som led i opfølgning på indberetningen.¹⁰

Tilsidesættelse er forbundet med strafansvar, jf. whistleblowerlovens § 30.

Tavshedspligten for så vidt angår whistleblowerens identitet gælder ikke, hvis whistlebloweren selv offentliggør sin identitet.¹¹ Tilsvarende kan whistlebloweren give samtykke til videregivelse af identiteten. Det samme gælder for de personer, der i øvrigt er omtalt i en indberetning.

Den særlige tavshedspligt er begrænset til oplysninger, "som indgår i en indberetning". I det omfang en indberetning giver anledning til en opfølgning, vil de øvrige oplysninger, der måtte blive indsamlet i den forbindelse, ikke være omfattet af den særlige tavshedspligt, men dog fortsat tavshedspligten i forvaltningslovens § 27, når der er tale om en offentlig myndighed. Sådanne oplysninger vil også være omfattet af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det vil derfor bero på en konkret vurdering af karakteren af sådanne oplysninger og af den enkelte sags omstændigheder, om der er aktindsigt i sådanne oplysninger.¹²

⁹ Den særlige tavshedspligtbestemmelse indebærer blandt andet, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven, jf. herved henholdsvis § 35 i den gældende offentlighedslov og den tilsvarende bestemmelse i § 14, 1. pkt., i offentlighedsloven af 1985, jf. miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt.

¹⁰ Der er også tavshedspligt om whistleblowerens identitet. Da whistlebloweren er anonym i den foreliggende sag, berøres dette kun overordnet.

¹¹ Jf. bemærkningerne til whistleblowerlovens § 25, jf. præambelbetragtning 82 til whistleblowerdirektivet.

¹² Jf. Justitsministeriets besvarelse af 11. maj 2021 af spørgsmål nr. 25 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213).

5. DE RETLIGE RAMMER

5.1 Indledende bemærkninger

I det følgende gennemgås de juridiske regler, som de enkelte udsagn i whistleblowerindberetningen skal vurderes efter. Formålet er at klarlægge den retlige ramme, som vores vurderinger er foretaget op imod. Udsagn i indberetningen, der ikke kan vurderes inden for en retlig ramme, indgår ikke i denne afrapportering.

5.2 Dårligt arbejdsmiljø

Indberetningen indeholder udsagn om, *at* borgmesteren skaber et dårligt arbejdsmiljø omkring sig, *at* borgmesteren skriver mails med et krænkende sprogbrug, og *at* borgmesteren skriver krænkende opslag på sociale medier om medarbejdere og samarbejdspartnere.

Det er udgangspunktet, at oplysninger om arbejdsmiljø, herunder oplysninger om whistleblowerens eget ansættelsesforhold (fx samarbejdsvanskeligheder eller konflikter mellem to eller flere medarbejdere), falder uden for whistleblowerlovens anvendelsesområde. Kun indberetninger om en alvorlig lovovertrædelse eller et i øvrigt alvorligt forhold er omfattet, fx grov chikane på arbejdspladsen, jf. forskelsbehandlingslovens § 1, stk. 4.

Derudover kan der være helt særlige tilfælde, hvor mindre samarbejdsvanskeligheder konkret kan indebære store risici og dermed vil udgøre alvorlige forhold i whistleblowerlovens forstand. Det kan fx være tilfældet på områder med varetagelse af kritiske funktioner, herunder sundhedsområdet, hvor mindre konflikter kan udgøre en reel risiko for alvorlig skade. Det kan fx være tilfældet, hvis konflikter konkret indebærer risiko for skade på menneskers liv eller helbred eller i øvrigt indebærer en reel risiko for væsentlig skadevirkning.¹³

Oplysninger om arbejdsmiljø skal således have en særligt grov karakter for at være omfattet af whistleblowerlovens anvendelsesområde.

5.3 Borgmesterens kompetence

Indberetningen indeholder udsagn om, at borgmesteren pålægger medarbejdere opgaver, som hun ikke har mandat til at pålægge dem, og at hun blander sig i enkeltsager. Disse udsagn relaterer sig til reglerne i kommunestyrelsesloven om borgmesterens kompetence i sin egenskab af formand for byrådet og økonomiudvalget og særligt i sin egenskab af øverste daglige leder af den kommunale forvaltning.¹⁴

¹³ Jf. bemærkningerne til whistleblowerlovens § 1, stk. 1.

¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse.

Formand for byrådet og økonomiudvalget (her: Økonomi- og Erhvervsudvalget)

I sin egenskab af formand for byrådet har borgmesteren blandt andet ansvaret for forberedelse og ledelse af byrådets møder, jf. kommunestyrelseslovens § 30. Borgmesteren kan som formand ikke bestemme mere end de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer, ligesom borgmesteren i almindelighed ikke kan træffe beslutninger på vegne af byrådet. Kun i de snævre tilfælde, der er omfattet af kommunestyrelseslovens § 31, stk. 1, dvs. sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, kan borgmesteren træffe beslutning på vegne af byrådet.

I sin egenskab af formand for Økonomi- og Erhvervsudvalget er borgmesteren ligeledes ansvarlig for mødeforberedelse og mødeledelsen. Borgmesterens rolle svarer i det væsentligste til de andre udvalgsformænds rolle, og heller ikke her har borgmesteren kompetence til at træffe beslutninger på egen hånd.

Øverste daglige leder af den kommunale forvaltning

Borgmesteren er den øverste daglige leder af kommunens administration (den kommunale forvaltning), jf. kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3, 1. pkt.

Det forhold, at borgmesteren er den øverste daglige leder af den kommunale forvaltning, betyder, at borgmesteren over for byrådet har ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende forvaltningens sagsekspedition er i orden, herunder at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af kommunens opgaver, at de ansatte iagttager god forvaltningsskik, og at der er tilrettelagt hensigtsmæssige arbejds- og sagsgange. Borgmesteren kan dermed udstede generelle retningslinjer og instrukser om de formelle forhold vedrørende forvaltningens sagsekspedition.

Borgmesteren har ikke ledelsesbeføjelser over for udvalgenes og udvalgsformændenes virksomhed.

Borgmesteren har derudover ikke kompetence i forhold til de materielle forhold i forvaltningens sager, dvs. sagernes udfald. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte i forvaltningen, med hensyn til hvordan de konkrete sager skal afgøres, fx om der skal gives en dispensation, eller om der skal undtages oplysninger i forbindelse med en afgørelse om aktindsigt.

Borgmesteren har endvidere ikke kompetence til at give forvaltningen anvisninger om indholdet af forvaltningens indstillinger, i de sager der forelægges byrådet, Økonomi- og Erhvervsudvalget og de stående udvalg.¹⁵

¹⁵ Der henvises generelt til fx Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave, side 544ff. Derudover henvises til Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, herunder særligt side 46ff.

5.4 **Opfordring til at ignorere regler og politiske beslutninger**

Indberetningen indeholder et udsagn om, at borgmesteren opfordrer medarbejderne til at ignorere regler, retningslinjer og politiske beslutninger. Dette udsagn relaterer sig dels til det almindelige legalitetsprincip, dels til embedsmandspligten om lovlighed.

En kommune er omfattet af det almindelige legalitetsprincip, herunder den formelle lovs princip og kravet om lovhjemmel. Lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger skal således overholdes af forvaltningen og følgelig også af borgmesteren i egenskab af at være øverste daglige leder af forvaltningen.

En borgmester må således ikke opfordre medarbejderne til at handle i strid med lovgivningen eller politiske beslutninger, da dette dels vil være i strid med legalitetsprincippet, dels vil ligge uden for borgmesterens kompetence, jf. afsnit 5.1.3 ovenfor.

5.5 **Brug af embedsværket til partipolitiske opgaver**

Indberetningen indeholder et udsagn om, at borgmesteren pålægger direktører og ledere at understøtte og skabe hendes egen politik og dagsorden. Dette udsagn relaterer sig til embedsmandspligten om partipolitisk neutralitet.

Af KL's kodeks om embedsmandspligterne fremgår blandt andet følgende om partipolitisk neutralitet:

"Embedsmænd skal være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I en kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en evt. ny borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængeren. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

Pligten betyder fx:

[...]

Embedsmænd må ikke bistå borgmesteren eller andre kommunalbestyrelsesmedlemmer i deres rent partipolitiske aktiviteter eller medvirke i forbindelse med valgkampe."

Borgmesteren må således ikke pålægge forvaltningen at bistå med at udvikle partipolitik.

5.6 **Privat ferie**

Indberetningen indeholder et udsagn om, at kommunaldirektøren forud for sin ansættelse som kommunaldirektør var på en privat ferie med borgmesteren. Dette udsagn relaterer sig til forvaltningslovens § 3 om speciel inhabilitet.

Borgmesteren var som medlem af ansættelsesudvalget og i sin egenskab af formand for byrådet og Økonomi- og Erhvervsudvalget med til at træffe beslutning om kommunaldirektørens ansættelse. Hvis der mellem de to på tidspunktet for ansættelsen var et venskabsforhold, ville borgmesteren således have skullet erklære sig inhabil og ville ikke have kunnet deltage i sagens behandling.

5.7 **Kommunaldirektørens rolle**

Indberetningen indeholder et udsagn om, at kommunaldirektøren ikke skærmer forvaltningen mod de forhold vedrørende borgmesteren, som er nævnt i indberetningen.

Kommunaldirektøren skal som embedsmand overholde en række forpligtelser og normer, hvilke er formuleret i et kodeks med syv centrale forpligtelser.¹⁶ Hvis kommunaldirektøren fra borgmesterens side oplever tilsidesættelse af fx legalitetsprincippet eller kravet om partipolitisk neutralitet, skal hun derfor sige fra, evt. ved at gå til (næstformanden i) Økonomi- og Erhvervsudvalget.

5.8 **Politiske fyringer**

Indberetningen indeholder et udsagn om, at der sker politiske fyringer i kommunen. Det fremgår ikke, hvem der skulle have krævet eller foretaget sådanne fyringer. Dette forhold vedrører kravet om saglighed og kan også vedrøre kravet om partipolitisk neutralitet.

Afskedigelse kræver, at der er saglige grunde, fx nedskæringer, besparelser, organisationsændringer eller manglende kvalifikationer hos den pågældende medarbejder.

Det er derimod ikke sagligt at foretage en afskedigelse ud fra politiske årsager, fx en medarbejders partipolitiske tilhørsforhold. Tilsvarende vil det heller ikke være sagligt at foretage en afskedigelse begrundet i, at medarbejderen har afvist at følge en ulovlig ordre.

5.9 **Øvrige forhold**

Whistleblowerindberetningen indeholder nogle øvrige udsagn om ledelses- eller HR-mæssige forhold. Der er ikke en retlig ramme for at vurdere disse udsagn.

¹⁶ Jf. KL's "Kodeks for Forvaltningens Rådgivning" fra januar 2016. Se også "Embedsmanden i det moderne folkestyre – Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd", Djøf Forlag, 2015, og Finansministeriets publikation "Kodex VII" fra september 2015.

6. OVERORDNET OM ORGANISERINGEN AF HELSINGØR KOMMUNE

Helsingør Kommune ledes af et byråd, og den umiddelbare forvaltning af kommunens forhold er henlagt til Økonomi- og Erhvervsudvalget og syv stående udvalg.

Forvaltningen ledes af en direktion bestående af kommunaldirektøren og tre direktører – alle er ansat af Økonomi- og Erhvervsudvalget.

Under direktionen er forvaltningen inddelt i otte centre, der ledes af hver sin centerchef.

Direktionen og centerlederne omtales samlet som koncernledelsen.

Whistleblowerenheden er forankret i Center for Kultur, Erhverv, Politik og Organisation (KEPO).

7. HORTENS VURDERING AF INDBERETNINGENS INDHOLD

7.1 Udsagn om borgmesteren

7.1.1 *Observationer*

Afsnit 7.1.2-7.1.6 nedenfor indeholder vores vurdering af de dele af indberetningen, som kan vurderes inden for en retlig ramme.

Vi har i forbindelse med interviews hørt en række udsagn om borgmesteren, som ikke kan vurderes inden for en retlig ramme. I lyset af whistleblowerindberetningens karakter og for fuldstændighedens skyld finder vi det relevant at beskrive dette, da de eventuelt kan bidrage til at forstå baggrunden for indberetningen. Der er navnlig tale om udsagn vedrørende borgmesterens generelle ageren og kommunikation med forvaltningens ledere og medarbejdere.

For det første har de interviewede generelt givet udtryk for, at borgmesteren udviser stort engagement i forhold til de enkelte sager, og at hun kender sagerne godt. Hun stiller ofte spørgsmål – også af detaljeret og til tider kritisk karakter – til sagernes oplysning, faglige vurderinger eller lignende, og hun udfordrer forvaltningens tilgang til sagerne. De interviewede har generelt tilkendegivet, at borgmesteren i disse situationer er lydør over for forvaltningens argumentation, ligesom borgmesteren respekterer forvaltningens faglighed.

For det andet har en række af de interviewede oplyst, at borgmesteren generelt arbejder i et højt tempo, er kvik og tænker hurtigt, og at hun kan virke utålmodig i forhold til de enkelte sagsbehandlingsskridt. Flere af de interviewede har også nævnt, at borgmesteren ikke lægger skjul på, hvis hun er utilfreds med håndteringen af en sag.

7.1.2 *Dårligt arbejdsmiljø*

Indberetningen indeholder udsagn om, at borgmesteren skaber et dårligt arbejdsmiljø, herunder ved at skrive krænkende mails og opslag på sociale medier, og mails med et krænkende sprogbrug.

I forbindelse med *interviews* har vi modtaget en række udsagn om, at borgmesteren kan have en hård eller direkte sprogtone, men ingen har fundet sprogbugen krænkende. Vi har heller ikke modtaget oplysninger, der understøtter, at borgmesteren udøver chikane omfattet af whistleblowerlovens anvendelsesområde, eller at borgmesteren i øvrigt agerer på en måde, der er i strid med retlige regler.

Borgmesteren har i forhold til udsagnet om dårligt arbejdsmiljø oplyst, at hun har begrænset daglig kontakt med de enkelte medarbejdere i forvaltningen, da kontakten til forvaltningen går gennem direktører og centerchefer. Dette er ifølge borgmesteren ud fra en tanke om, at man skal "lede gennem ledere".

Borgmesteren har endvidere nævnt, at hun ikke har fået oplysninger om, at direktionen og koncernledelsen skulle have oplevet et dårligt arbejdsmiljø i kommunen.

I forhold til udsagnet om krænkende sprogbrug i mails har borgmesteren tilkendegivet, at hun generelt skriver mails med omtanke. For så vidt angår kommunikation med borgere, har borgmesteren oplyst, at kommunen har en fast procedure, hvor borgerhenvendelser fordeles til det relevante center i kommunen, som udarbejder svarudkast til borgmesterens godkendelse.

I forhold udsagnet om krænkende sprogbrug på sociale medier har borgmesteren oplyst, at hun ofte deltager i debat på Facebook. Dette sker navnlig for at oplyse om fakta, så misforståelser undgås.

Vi har gennemgået *kommunens trivselsmålinger* for 2013, 2015, 2018 og 2022, hvilket ikke giver anledning til bemærkninger i relation til udsagnene i whistleblowerindberetningen om arbejdsmiljøet. Af målingen for 2022 fremgår det, at den samlede jobtilfredshed for direktionen og centerchefer er 4,7, hhv. 4,8 – målt på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er maksimum og 1 er minimum.¹⁷ Dette er det højeste gennemsnit i kommunen.

Vi har gennemgået borgmesterens profiler på *sociale medier* og har ikke fundet eksempler på krænkende indhold eller sprogbrug.

Vi har ikke modtaget eksempler på *mails* med krænkende indhold eller sprogbrug.

Hortens vurdering

På baggrund af udsagn fra de interviewede finder vi ikke grundlag for at antage, at whistleblowerindberetningens udsagn om, at borgmesteren skaber et dårligt arbejdsmiljø, herunder ved at skrive krænkende mails, er korrekt. Vi har heller ikke fundet eller hørt om eksempler herpå på sociale medier. Vi lægger også vægt på kommunens trivselsmålinger, hvoraf det fx af målingen for 2022 fremgår, at de persongrupper, som arbejder tættest på det politiske niveau, har det højeste gennemsnit i forhold til samlet jobtilfredshed i kommunen.

7.1.3 *Borgmesterens kompetence*

Indberetningen indeholder udsagn om, at borgmesteren pålægger medarbejdere at udføre opgaver, som hun ikke har mandat til at pålægge dem, og at hun blander sig i enkeltsager i forvaltningen.

Vi har ikke i forbindelse med *interviews* modtaget oplysninger, der understøtter, at borgmesteren groft eller gentaget skulle handle uden for den kompetence, der følger af rollerne som formand for byrådet, formand for Økonomi- og Erhvervsudvalget eller (særligt) øverste daglige leder af forvaltningen. Flere oplysninger, at borgmesteren spørger ind til enkeltsager, også detaljeret, men afviser at

¹⁷ Jf. side 5 i "Trivselsundersøgelse 2022" udarbejdet af Rambøll for Helsingør Kommune.

de har oplevet at få en instruktion om sagernes udfald. Enkelte har oplevet et vist pres for et bestemt udfald, og én af de interviewede har oplevet at skulle ændre et ord i en indstilling, som havde betydning for indstillingens indhold.

Borgmesteren har oplyst, at hun ikke kunne finde på at instruere forvaltningen om indholdet af forvaltningens indstillinger til de stående udvalg. Borgmesteren har oplyst, at hun ikke pålægger forvaltningen at ændre indstillinger til byrådet eller Økonomi- og Erhvervsudvalget, udover i de tilfælde hvor indstillingen ikke er tilstrækkeligt gennemarbejdet eller er behæftet med fejl. Borgmesteren har desuden oplyst, at hun ikke har pålagt forvaltningen at ændre afgørelser eller at genoptage sager.

Hortens vurdering

På baggrund af udsagn fra de interviewede finder vi ikke grundlag for at antage, at whistleblowerindberetningens udsagn om, at borgmesteren pålægger medarbejdere at udføre opgaver, som hun ikke har mandat til at pålægge dem, og at hun blander sig i enkeltsager i forvaltningen, er korrekt. For så vidt angår udsagnet "blander sig i enkeltsager" bemærkes, at de oplysninger, vi har modtaget om, at borgmesteren spørger (også detaljeret) ind til enkeltsager, ikke er i strid med rammerne for en borgmesters kompetence, så længe der ikke sker instruktion vedrørende sagernes udfald. Det sidste har vi kun i et enkelt tilfælde fået oplysning om, og på grund af fortrolighed for de interviewede har vi ikke kunnet forelægge det konkrete eksempel for borgmesteren. Vi har derfor ikke tillagt dette enkeltstående udsagn vægt ved vores vurdering.

7.1.4 *Opfordring til at ignorere regler, retningslinjer og politiske beslutninger*

Det fremgår af *indberetningen*, at borgmesteren opfordrer til at ignorere regler, retningslinjer og politiske beslutninger.

Vi har ikke i forbindelse med *interviews* modtaget oplysninger, der understøtter, at borgmesteren skulle opfordre medarbejderne til at ignorere regler, retningslinjer og politiske beslutninger. Derimod har flere af de interviewede pointeret, at borgmesteren går op i at sikre en lovmæssig forvaltning.

I forhold til regler og retningslinjer har *borgmesteren* oplyst, at det er vigtigt for hende, at politiske beslutninger har et sikkert lovgivningsmæssigt grundlag.

I forhold til politiske beslutninger har borgmesteren oplyst, at hun er opmærksom på at sikre, at politiske beslutninger bliver gennemført. Borgmesteren har i den forbindelse oplyst, at det hænger sammen med, at hun arbejder for brede politiske aftaler, hvilket kræver tillid. Borgmesteren har desuden oplyst om et konkret eksempel, hvor eksterne personer opfordrede hende til at agere i strid med en politisk beslutning, hvilket hun modsatte sig.

Hortens vurdering

På baggrund af udsagn fra de interviewede finder vi ikke grundlag for at antage, at whistleblowerindberetningens udsagn om, at borgmesteren opfordrer til at ignorere regler, retningslinjer og politiske beslutninger, er korrekt.

7.1.5 *Brug af embedsværket til partipolitiske opgaver*

Det fremgår af *indberetningen*, at borgmesteren pålægger direktører og ledere at understøtte og skabe hendes egen politik og dagsorden.

Vi har ikke i forbindelse med *interviews* modtaget oplysninger, der understøtter, at borgmesteren skulle pålægge direktører og ledere at understøtte og skabe hendes politik. Tværtimod har enkelte givet udtryk for, at borgmesteren selv er meget dygtig – og dygtigere end forvaltningen – til dette, og at det derfor ikke ville give mening for borgmesteren at bede forvaltningen om bistand hertil.

Borgmesteren har afvist dette udsagn, under henvisning til at hun selv kan finde ud af at skabe sin egen politik.

Hortens vurdering

På baggrund af udsagn fra de interviewede finder vi ikke grundlag for at antage, at whistleblowerindberetningens udsagn om, at borgmesteren pålægger direktører og ledere at understøtte og skabe hendes egen politik og dagsorden, er korrekt.

7.1.6 *Privat ferie*

Det fremgår af *indberetningen*, at borgmesteren var på privat ferie med kommunaldirektøren, inden sidstnævnte blev udpeget til stillingen.

Umiddelbart i forlængelse af Økonomi- og Erhvervsudvalgets beslutning om at iværksætte nærværende opfølgning bad vi *borgmesteren*, hhv. *kommunaldirektøren* om at oplyse, om de havde været på privat ferie sammen, inden kommunaldirektøren blev ansat i april 2014.

Begge svarede, at dette ikke var tilfældet.

Vi har ikke under *interviews* spurgt ind til dette forhold, da vi har vurderet, at andre personer ikke vil kunne afgive relevante oplysninger herom.

Hortens vurdering

På baggrund af svarene fra de to direkte berørte finder vi ikke grundlag for at antage, at indberetningens oplysning om, at borgmesteren og kommunaldirektøren var på privat ferie, inden sidstnævnte blev udpeget, er korrekt.

7.2 Udsagn om kommunaldirektøren

Det fremgår af *indberetningen*, at kommunaldirektøren ikke kan skærme forvaltningen mod "borgmesterens overgreb".

Vi har ikke i forbindelse med *interviews* modtaget oplysninger, der understøtter, at kommunaldirektøren ikke kan skærme medarbejderne mod "borgmesterens overgreb". Dette kan for det første tilskrives, at de interviewede kun i meget begrænset omfang har oplevet et behov for at blive skærmet mod borgmesteren (og at disse tilfælde altovervejende har omhandlet ikke-retlige forhold, jf. afsnit 7.1.1). For det andet har vi fået en række udsagn om, at det rent faktisk er oplevelsen, at kommunaldirektøren er god til at fungere som et "filter" mellem borgmesteren og forvaltningen.

Kommunaldirektøren har oplyst, at hendes opgave som kommunaldirektør er at sikre et fysisk og psykisk godt arbejdsmiljø, hvor medarbejderne trygt kan levere deres arbejde. Kommunaldirektøren har endvidere oplyst, at hun er optaget af trivsel og godt arbejdsmiljø, og at hun har været med til at sikre dette gennem sin stilling som kommunaldirektør i Helsingør Kommune.

Hortens vurdering

Vi finder ikke, at der er grundlag for at antage, at indberetningens udsagn om, at kommunaldirektøren ikke er i stand til at skærme forvaltningen, er korrekt. Vi lægger herved dels vægt på vurderingerne af borgmesterens ageren, jf. afsnit 7.1.2-7.1.5, dels tilkendegivelser om, at en række af de interviewede rent faktisk har oplevet, at kommunaldirektøren har været et "filter" mellem dem og borgmesteren.

7.3 Politiske fyringer

Det fremgår af *indberetningen*, at ledere og medarbejdere fyres af politiske årsager. Det fremgår ikke, hvem der skulle have foretaget sådanne fyringer.

Under *interviews* er særligt én personalesag blevet nævnt af en række interviewede som et eksempel på, at der eventuelt kan være sket en afskedigelse på et politisk grundlag. ■■■. Vi har som udgangspunkt ikke selv taget sagen op, medmindre den interviewede omtalte sagen på en måde, så det stod klart, at der måtte være tale om denne sag; i enkelte tilfælde med interview af helt centrale personer har vi dog selv spurgt til sagen, hvis ikke den er blevet omtalt uopfordret. Hovedparten af de personer, der har omtalt sagen, har udtrykkeligt gjort opmærksom på, at der alene var tale om rygter, og de øvrige personer, der har omtalt sagen, og som har oplyst at have kendskab til baggrunden, har afvist, at der var tale om en politisk begrundet afskedigelse. ■■■

■■■

■

■

Derudover har vi bedt om en *oversigt over fratrædelser* i koncernledelsen tre år tilbage. Da ingen af de personer, der er fratrådt i perioden, er blevet omtalt under interviews som eksempler på (rygter om) politisk begrundede afskedigelser, har vi ikke fundet grundlag for at rette henvendelse til disse personer. Da der heller ikke er blevet omtalt andre, afsluttede sager, har vi ikke rekvireret andre oplysninger om fratrædelser fra kommunen.

Hortens vurdering

Vi finder ikke, at der er grundlag for at antage, at indberetningens udsagn om, at ledere og medarbejdere fyres af politiske årsager, er korrekt – herunder finder vi ikke, at den afskedigelse, som en række af de interviewede har omtalt, er sket ud fra et politisk motiv. ■.

7.4 **Hortens anbefalinger**

Borgmesteren

Undersøgelsen giver ikke anledning til anbefalinger om retlig opfølgning i forhold til borgmesteren.

Kommunaldirektøren

Kommunaldirektøren er fratrådt sin stilling pr. 30. september 2022. Hvis hun ikke var fratrådt sin stilling, ville undersøgelsen ikke give anledning til anbefalinger om retlig opfølgning.

Andre forhold

Det fremgår af kommissoriet for undersøgelsen, at afrapporteringen – i det omfang undersøgelsen giver grundlag for det – skal indeholde anbefalinger til kommunens opfølgning på undersøgelsen, herunder hvis der måtte vise sig forhold, som det kræver anden end juridisk faglighed at afdække, hhv. vurdere.

Vi har under interviews spurgt ind til de interviewedes fortrolighed med *embedsmandspligterne*, og om der er en dialog herom i forvaltningen. De fleste interviewede har nævnt, at de sparrer med nærmeste kolleger eller deres leder, hvis de bliver i tvivl, og flere af de interviewede har tilkendegivet, at de selv er fortrolige med pligternes indhold.

Vi finder på det grundlag ikke anledning til at afgive særlige anbefalinger herom.

Nogle af de interviewede har uopfordret oplyst, at de oplever, at der i kommunen er en kultur, der i unødigt høj grad fokuserer på at *finde fejl og placere ansvar* fremfor at se fremad, herunder når politikere oplever *kritik af kommunen på sociale medier og i lokale medier*.

Vi har ikke de faglige forudsætninger for at udtale os om ovenstående forhold, men finder dog det rigtigst at gøre Økonomi- og Erhvervsudvalget opmærksom på disse observationer.

-0-

Hellerup, den 28. oktober 2022

Horten



Rikke Søgaard Berth