



OPFØLGNING PÅ WHISTLEBLOWERHENVENDELSE RESUMÉ TIL OFFENTLIGGØRELSE

1. Indledning

- 1.1 Nyborg Kommunes whistleblowerordning modtog den 19. august 2022 med post en fysisk indberetning omhandlende en række forhold vedrørende en ekstern udbyders kulturundersøgelse af Nyborg Kommune i foråret/sommeren 2022 og forhold knyttet til undersøgelsen. Nyborg Kommunes whistleblowerordning har herefter modtaget tre yderligere indberetninger, der overordnet vedrører de samme forhold.
- 1.2 Indberetningerne omtalte en række mulige problemstillinger, der vedrørte forhold knyttet til afrapporteringen fra den eksterne udbyder/forvaltningens side ift. håndteringen af de under kulturundersøgelsen fremkomne oplysninger, som potentielt kunne udgøre alvorlige forhold.
- 1.3 Nyborg Kommune bad på den baggrund Norrbom Vinding om at bistå med opfølgningen på indberetningen som led i kommunens whistleblowerordning, jf. whistleblowerlovens § 11, stk. 2, med henblik på at få be- eller afkræftet de forhold, der blev beskrevet i indberetningerne.
- 1.4 Overordnet var det, der skulle undersøges, således forhold omkring selve afrapporteringen, herunder om der var sket en korrekt orientering af de politiske led, og om fortrolige oplysninger er blevet behandlet korrekt.
- 1.5 De potentielt alvorlige forhold, opfølgningen har haft til formål at be- eller afkræfte, er i forbindelse med opfølgningen inddelt i syv overordnede punkter, hvor hovedkonklusionerne fremgår nedenfor under afsnit 2. Der henvises i øvrigt uddybende til den version af notat om opfølgning på indberetninger til whistleblowerordning, som er offentliggjort samtidig med dette resumé.

2. Vurderinger af de i indberetningerne rejste beskyldninger

- 2.1 **Beskyldningerne om, at der er sket brud på anonymiteten i kulturanalysen af Nyborg Kommune**
 - 2.1.1 Der er hverken under forklaringerne eller i det skriftlige materiale fremkommet oplysninger, der har kunnet understøtte, at den eksterne udbyder skulle have

videregivet oplysninger om navngivne medarbejderes svar i kulturanalysen til direktionsmedlemmer eller andre medarbejdere i Nyborg Kommune.

- 2.1.2 I den forbindelse er der heller ikke grundlag for at betvivle den eksterne udbyders oplysning om, at det software, der blev brugt til spørgeskemaundersøgelsen, teknisk var indstillet til at anonymisere de indkomne svar, så udbyderen ganske enkelt ikke kunne se, hvilken navngiven medarbejder der havde afgivet et givent svar.
- 2.1.3 På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet som led i Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne, er det således Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for beskyldningen om, at der er sket brud på anonymiteten ved, at den eksterne udbyder skulle have haft viden om og/eller til Nyborg Kommune skulle have videregivet navne på personer, der har indberettet oplysninger i spørgeskemaundersøgelsen.
- 2.1.4 Det er dog samtidig Norrbom Vindings vurdering, at uden der er sket egentlige brud på anonymiteten i form af egentlig videregivelse af navne, gør det sig i forhold til visse af de videregivne fund på enkeltpersoner gældende, at i lyset af ordlyden af oplysningerne i fundet/dettes karakter har det været en iboende konsekvens, at de personer, kritikken var rettet imod – i hvert fald i nogle situationer i større eller mindre grad – må antages at have haft mulighed for at resonere sig frem til en eller ganske få specifikke medarbejdere, der formentlig var fremkommet med den konkrete kritik i undersøgelsen. Det skal dog bemærkes, at for personer med ringe kendskab til organisationen synes det ikke at have været muligt at resonere sig frem til, hvem der var fremkommet med kritikken.
- 2.1.5 Endvidere bemærkes, at det er en vanskelig balancegang, at de oplysninger, der skulle videregives om fund på enkeltpersoner, på en gang skulle være så generelle, at medarbejdernes anonymitet ikke blev prisgivet, og så konkrete, at Nyborg Kommune som ansættelsesmyndighed kunne bruge oplysningerne til at agere personaleretligt.
- 2.1.6 Det fremstår i den forbindelse, som om der synes at have været en diskrepans mellem, hvordan medarbejderne i Nyborg Kommune opfattede anonymitet i forbindelse med kulturanalysen, og hvordan dette i praksis har udmøntet sig ved tilbagemelding om fund på enkeltpersoner. Som eksempel kan nævnes, at Norrbom Vinding i forbindelse med undersøgelsen af en medarbejder har fået en kopi af den pågældendes besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen i kulturanalysen, og at det herudaf kan konstateres, at i to af de fund på enkeltpersoner, der er videregivet til Nyborg Kommune, har den eksterne udbyder ordret videregivet det udsagn, der er indberettet i spørgeskemaundersøgelsen. Dette er selvsagt ikke det samme, som at anonymiteten er brudt, men omvendt synes medarbejderne ikke nødvendigvis at have forstået, at udsagn i spørgeskemaundersøgelsen kunne blive videregivet ordret som fund på enkeltpersoner. Der

er i den forbindelse ikke noget, som indikerer, at der har været samme diskrepans i forhold til forståelsen af anonymitet for så vidt angår håndtering af oplysninger til brug for kulturundersøgelsen.

2.2 **Beskyldningerne om, at direktionen skulle have blandet sig i kulturanalysen i strid med det politiske ønske om, at undersøgelsen skulle køre uden om direktionen**

2.2.1 På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet som led i Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne, må det lægges til grund, at direktionen ikke har været involveret i udvælgelsen af den eksterne udbyder til at foretage analysen, udarbejdelsen af kontrakten, designet eller gennemførelsen af undersøgelsen.

2.2.2 Det må samtidig på baggrund af de fremkomne oplysninger lægges til grund, at der den 10. juni 2022, hvor dataindsamlingen til brug for kulturanalysen var færdig, blev afholdt et møde i Økonomiudvalget. Her blev der taget en politisk beslutning om at involvere direktionen i forhold til planlægningen af praktikken omkring afrapporteringen og klargøring af organisationen til det videre arbejde med udviklingen af organisationen på baggrund af fundene i kulturanalysen.

2.2.3 Baseret på de foreliggende oplysninger må det herefter lægges til grund, at direktionen på baggrund af den politiske beslutning blev involveret i kulturanalysen 2 måneder før afrapporteringen, og at direktionen var med til at lægge en køreplan for forløbet omkring afrapporteringen.

2.2.4 Det er Norrbom Vindings vurdering, at ovennævnte var i overensstemmelse med beslutningerne truffet af det politiske niveau. Dermed er det på dette punkt Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for beskyldningen om, at direktionen skulle have blandet sig i kulturanalysen i strid med de politiske ønsker.

2.3 **Beskyldning om uredelighed i forbindelse med og/eller utilstrækkelig orientering af byråd – herunder at fund på enkeltpersoner ikke er blevet af rapporteret til det politiske niveau, herunder navnlig i forhold til en ledende embedsmand**

2.3.1 På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet som led i Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne, må det lægges til grund, at det, der var aftalt med det politiske niveau, var, at den afrapportering, der skulle ske til Byrådet og resten af organisationen som led i kulturanalysen, alene omhandlede fund i forbindelse med den generelle kultur i Nyborg Kommune.

-
- 2.3.2 Heroverfor står, at eventuelle konkrete fund på enkeltpersoner, der kunne give anledning til personaleretlige overvejelser, derimod straks skulle overleveres til Nyborg Kommune, som så som arbejdsgiver ville håndtere det videre forløb.
- 2.3.3 Med andre ord skulle fund på enkeltpersoner – i modsætning til fund på den generelle kultur – ikke afrapporteres af den eksterne udbyder til det politiske niveau som en del af kulturanalysen, men i stedet undergives sædvanlig personaleretlig behandling.
- 2.3.4 Det må på baggrund af beskyldningerne i indberetningerne, samtalerne med de medarbejdere, der har været længere væk fra beslutningsprocessen, og de øvrige tilgængelige oplysninger antages, at der ikke har været fuld bevidsthed i organisationen omkring processen ved fund på enkeltpersoner – herunder forskellen i afrapporteringsform mellem de to typer af fund. Dette vurderes at have været en medvirkende faktor til historiefortællingen i organisationen, bl.a. om at fund ikke skulle være afrapporteret korrekt.
- 2.3.5 Det er derfor på dette punkt på den ene side Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for beskyldningen om, at der er foregået uredelighed i forbindelse med og/eller er sket en utilstrækkelig orientering af det politiske niveau – herunder i forbindelse med fundene på den ledende embedsmand. Således fulgte det af den beslutning, der blev truffet i Økonomiudvalget herom, og den aftale, der blev indgået mellem Nyborg Kommune og den eksterne udbyder, at fund på enkeltpersoner – i modsætning til fund på den generelle kultur – ikke skulle afrapporteres af den eksterne udbyder til det politiske niveau.
- 2.3.6 På den anden side er det imidlertid Norrbom Vindings vurdering, at orienteringen af Økonomiudvalget vedrørende fundene på den ledende embedsmand ikke er sket loyalt og fyldestgørende alt som redegjort nærmere for nedenfor under pkt. 2.6.

2.4 **Beskyldningerne om inhabilitet**

- 2.4.1 Der har været fremsat beskyldninger om, at en bestemt medarbejder hos den eksterne udbyder skulle have været inhabil i forhold til en ledende embedsmand i Nyborg Kommune.
- 2.4.2 På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet som led i Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne, er det Norrbom Vindings vurdering, at der alene er tale om en sædvanlig professionel/arbejdsræssig relation. Baseret på de foreliggende oplysninger – og da der ikke er grundlag for at tvivle på rigtigheden af de samstemmende oplysninger – er det på dette punkt Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for beskyldningen om inhabilitet.

-
- 2.5 **Beskyldningerne om, at den ledende embedsmands nærmeste foresatte skulle have godkendt, at en ledende embedsmand kunne blive i organisationen på et tidspunkt, hvor den foresatte var sygemeldt**
- 2.5.1 På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet som led i Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne, må det lægges til grund, at den ledende embedsmands nærmeste foresatte ikke var sygemeldt, da vedkommende godkendte, at den ledende embedsmand kunne blive i organisationen. Det er derfor Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for beskyldningen.
- 2.6 **Beskyldningerne om, at en ledende embedsmand har givet et urigtigt indtryk af omfanget og karakteren af fundene på vedkommende**
- 2.6.1 På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet som led i Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne, må det lægges til grund, at en ledende embedsmand i en række forskellige fora internt i Nyborg Kommune, herunder til det politiske niveau, er kommet med en række oplysninger om omfanget og karakteren af de fund, der blev gjort på vedkommende i forbindelse med kulturanalysen.
- 2.6.2 Det må samtidig lægges til grund, at det til bl.a. Økonomiudvalget kommunikerede objektivt set ikke er et retvisende/fyldestgørende billede af fundene på den pågældende.
- 2.6.3 Den pågældende embedsmand oplyste under samtalen med Norrbom Vinding, at vedkommende først i forbindelse med Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne blev bekendt med listen over fund på vedkommende og de uddybende oplysninger indeholdt i denne.
- 2.6.4 Efter der i første omgang var sket aflevering af Norrbom Vindings afrapportering til Nyborg Kommunes whistleblowerenhed, blev Norrbom Vinding imidlertid oplyst om, at den pågældende embedsmand var gjort bekendt med listen over fund på et meget tidligere tidspunkt, der lå kort tid, før vedkommende orienterede det politiske niveau. Dette har den ledende embedsmand efterfølgende bekræftet rigtigheden af over for Norrbom Vinding i forbindelse med en supplerende høring af vedkommende. Den pågældende embedsmand anførte dog, at vedkommende ikke på forhånd var blevet bedt om at orientere det politiske niveau, og at den pågældende embedsmand derfor ikke kunne genfortælle fundene på listen på detaljeniveau.
- 2.6.5 I forhold til dette punkt er det **for det første** Norrbom Vindings vurdering, at den pågældende embedsmand ikke orienterede det politiske niveau loyalt og fyldestgørende om oplysningerne om fundene på vedkommende – sådan som de

fremgik af listen over fund – og at den pågældende embedsmand på tidspunktet for orienteringen var gjort bekendt med listen over fund på vedkommende, og at der derfor **er** grundlag for beskyldningen om, at den ledende embedsmand objektivt har givet et urigtigt indtryk af fundene på vedkommende. Tilsvarende har den pågældende embedsmands orienteringer internt i Nyborg Kommune ikke været fyldestgørende.

- 2.6.6 Det bemærkes hertil, at uanset om den pågældende embedsmand på forhånd var blevet bedt om at orientere Økonomiudvalget eller ej, er situationen, at den pågældende – som ledende embedsmand – valgte at orientere det politiske niveau om fundene på vedkommende. Derfor må der også i den situation kunne stilles et sædvanligt krav om, at en sådan orientering er loyal og fyldestgørende. Da den pågældende embedsmand var blevet orienteret om listen over fundene enten samme dag, som vedkommende orienterede det politiske niveau, den forudgående arbejdsdag eller i den mellemliggende weekend, er det Norrbom Vindings vurdering, at den pågældende embedsmand – uanset om vedkommende på forhånd var blevet bedt om at forestå orienteringen eller ej med deraf følgende mulighed for at forberede orienteringen – på det tidspunkt burde have været klar over, at den skete orientering ikke var loyal og fyldestgørende.
- 2.6.7 Tilsvarende har den orientering, den pågældende embedsmand selv valgte at give til Hovedudvalget om forholdet, ikke været fyldestgørende. Det bemærkes dog, at orienteringen af Hovedudvalget – modsat orienteringen af Økonomiudvalget – har været frivillig forstået på den måde, at Hovedudvalget ikke har haft noget krav på at blive orienteret om forholdet, men når en embedsmand vælger at lave en sådan orientering, skal den være fyldestgørende.
- 2.6.8 Både i lyset af at den pågældende har opsagt sin stilling i Nyborg Kommune, og idet det falder uden for rammerne af opfølgningen som led i whistleblowerordningen at foretage eventuelle ansættelsesretlige kvalifikationer, skal det **understreges**, at Norrbom Vinding **ikke** med denne opfølgning har forholdt sig til, om/i givet fald hvordan dette punkt eventuelt kan kvalificeres ansættelsesretligt.
- 2.6.9 **For det andet** er det Norrbom Vindings vurdering, at den pågældende embedsmand ikke har gjort det klart, at det alene var udtryk for egne refleksioner, når vedkommende i forskellige fora udtalte sig om, fra hvilken periode og hvor i organisationen oplysningerne i fundene med kritik kom fra, og at de lå langt tilbage i tid. Dette ses både at have været egnet til og også rent faktisk at have skabt utryghed og misforståelser og eventuelt også have bidraget til en oplevelse af, at den pågældende embedsmand forsøgte at tale fundene ned ved fx at sige, at de lå langt tilbage i tid.
- 2.6.10 Den pågældende embedsmand har i forskellige fora – herunder til pressen – kommunikeret, at der skulle være 10-15 fund på vedkommende/at kritikken stammede fra 10-15 medarbejdere. I forhold til dette udsagn har Norrbom

Vinding forståelse for, **at** der er tale om en personalesag, **at** det er forbundet med en række dilemmaer at kommunikere om sin egen personalesag, og uanset **at** den pågældende embedsmand ikke har været forpligtet til at kommunikere – navnlig til pressen – herom, kan der have været et helt naturligt ønske om at kommunikere med henblik på at få kvantificeret/konkretiseret kritikken. Dette særligt i en situation, hvor der var en betydelig interesse for og pres på Nyborg Kommune generelt og den pågældende embedsmand specifikt, og hvor den pågældende embedsmand har været i en presset situation. Der er ikke grund til at betvivle, at den pågældende embedsmænds ønske om at kvantificere antallet af fund/antallet af medarbejdere, der havde fremsat kritik, og kommunikere dette for så vidt har været båret af saglige motiver.

- 2.6.11 Ikke desto mindre gælder det, at når en embedsmand af egen drift, herunder navnlig i en ledende stilling, vælger at komme med faktuelle udmeldinger om antallet af fund/medarbejdere, der var fremkommet med kritik på sig selv, så har man som embedsmand en pligt til at bidrage til, at fx organisationen og pressen ikke får et misvisende billede af, hvilke faktuelle oplysninger der er i forhold til den kritik, der er fremkommet. I den forbindelse skulle den pågældende embedsmand derfor have gjort det klart, at talspændet 10-15 alene var udtryk for vedkommendes eget bedste gæt/vurdering frem for at fremstille denne oplysning som en faktuel oplysning.
- 2.6.12 Samlet er det derfor **for det tredje** Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for beskyldningen om, at den pågældende embedsmand bevidst har ønsket at give et urigtigt indtryk af antallet af fundene på vedkommende, idet udmeldingen om 10-15 fund/medarbejdere synes drevet af et sagligt ønske om at kvantificere kritikken, og der er ikke grundlag for at antage, at den pågældende embedsmand har oplyst et lavere tal, end vedkommende troede var realistisk.
- 2.6.13 Imidlertid er det samtidig Norrbom Vindings vurdering, dels at den pågældende embedsmand ikke har haft et faktisk grundlag for at oplyse om, at der var tale om 10-15 fund/medarbejdere, der var fremkommet med kritik, og at den pågældende embedsmand derfor har medvirket til at give et urigtigt indtryk af sin viden om omfanget af fundene på vedkommende i en følsom sag, dels at den pågældende embedsmand har været vidende om, at tallet på 10-15 stod for egen regning og sagtens kunne være urigtigt – uanset at vedkommende fremstillede denne som en faktuel oplysning.
- 2.6.14 I forhold til en efterprøvelse af, om der rent faktisk var 10-15 fund på den pågældende embedsmand, bemærkes, at der på listen over fund på vedkommende fremgår 11 oplysninger om fund. Det har ikke været muligt at efterprøve antallet af medarbejdere, der er fremkommet med kritik af den pågældende.

-
- 2.7 **Beskyldningerne om, at en ledende embedsmand har opsøgt medarbejdere på baggrund af deres svar i kulturanalysen**
- 2.7.1 På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet som led i Norrbom Vindings opfølgning på whistleblowerindberetningerne, må det lægges til grund, at en ledende embedsmand har bedt en mellemløder, der refererede til den pågældende embedsmand, om at tage fat i en navngiven medarbejder og spørge, om medarbejderen ville tale med den ledende embedsmand omkring kulturanalysen. Det må lægges til grund, at den ledende medarbejder i den forbindelse sagde, at vedkommende ønskede at tale med den pågældende medarbejder på baggrund af medarbejderens svar i kulturanalysen.
- 2.7.2 Om baggrunden herfor har den ledende embedsmand selv forklaret, at dette skyldtes, at mellemløderen havde fortalt den ledende embedsmand, at den pågældende medarbejder var utilfreds med designet af kulturundersøgelsen, og at den ledende embedsmand ønskede at drøfte dette. Dette stod imidlertid i modstrid til de øvrige tilstedeværendes forklaringer, der alle forklarede, at mellemløderen ikke havde nævnt navne på konkrete medarbejdere.
- 2.7.3 Uanset, at der ikke var grundlag for at antage, at den ledende embedsmand skulle være i besiddelse af oplysninger om svar i spørgeskemaundersøgelsen generelt eller medarbejderens svar konkret, stod det imidlertid klart, at den ledende embedsmand havde resoneret sig frem til, at en del af den kritik, der som led i kulturanalysen var fremkommet vedrørende den ledende embedsmand, stammede fra medarbejderens afdeling, og at medarbejderen var utilfreds med kulturanalysen, og at den ledende embedsmand på den baggrund ønskede at tale med medarbejderen.
- 2.7.4 På den anførte baggrund er det Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for at konkludere, om den ledende embedsmands ønske om at tale med medarbejderen havde baggrund i et ønske om at drøfte ændringer i designet af kulturanalysen, et ønske om at rense luften eller et ønske om at tale med medarbejderen om vedkommendes kritik af den ledende medarbejder i kulturanalysen. Det kan derfor ikke lægges til grund, at ønsket om at tale med medarbejderen har været båret af usaglige hensyn.
- 2.7.5 Det må derudover lægges til grund, at den ledende embedsmand på et møde med en række andre medarbejdere valgte at indlede en drøftelse af de fund, der var fremkommet på den ledende medarbejder i forbindelse med kulturanalysen. Det er Norrbom Vindings vurdering, at der **ikke** er grundlag for at konkludere, om den ledende embedsmands bemærkninger på mødet har været båret af usaglige hensyn.
- 2.7.6 Det er imidlertid Norrbom Vindings vurdering, at uanset den ledende embedsmands bevæggrunde var den udviste adfærd i de to situationer egnet til og

bidrog rent faktisk også til historiefortællingen i Nyborg Kommune om, at der er sket brud på anonymiteten i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen, samt skabe utryghed blandt medarbejderne. Dette skal også ses i lyset af, at der var tale om en sårbar organisation, og at der blandt de pågældende medarbejdere – som den ledende embedsmand netop også selv havde resoneret sig til – var medarbejdere, der var kommet med kritik af den ledende embedsmands adfærd/kommunikation i spørgeskemaundersøgelsen.

3. Opsummering

3.1 **Overordnet set** har Norrbom Vinding således ikke fundet grundlag for de beskyldninger, der er fremsat i indberetningerne vedrørende forløbet omkring og afrapporteringen af kulturanalysen – herunder har Norrbom Vinding vurderet, at der ikke er grundlag for beskyldningen om, at der ikke som sådan er sket brud på anonymiteten.

Dog har Norrbom Vinding vurderet, at der i forbindelse med afrapporteringen af fund på enkeltpersoner i kulturanalysen i visse tilfælde er videregivet oplysninger, der i et vist omfang må antages at have gjort det muligt for de personer, kritikken var rettet imod, at resonere sig frem til en eller ganske få specifikke medarbejdere, der formentlig var fremkommet med kritikken.

3.2 I forhold til den ledende embedsmand, som en del af beskyldningerne har været rettet imod, har Norrbom Vinding, som det fremgår ovenfor, overordnet set ikke fundet grundlag for størstedelen af de beskyldninger, der er fremsat i indberetningerne. Dog har den pågældende embedsmand ikke orienteret loyalt og fyldestgørende om oplysningerne om fundene på vedkommende i forhold til det politiske niveau i Nyborg Kommune.

Derudover skulle den pågældende embedsmand i forbindelse med kommunikationen omkring fundene på vedkommende have gjort det klart, at en del af det kommunikerede omkring karakteren og omfanget af fundene alene var udtryk for egne refleksioner. Samtidig har den pågældende embedsmand medvirket til at give et urigtigt indtryk af sin viden om antallet af fund/medarbejdere, der havde udtalt kritik af den pågældende – bl.a. til pressen.

Endelig har den pågældende embedsmand dels fremsat ønske om at tale med en medarbejder om kulturanalysen, dels på et møde med en række andre medarbejdere indledt en drøftelse af de fund, der var kommet på vedkommende i kulturanalysen. Uanset der ikke er grundlag for at lægge til grund, at dette har været båret af usaglige hensyn, har dette været egnet til og bidrog rent faktisk også til historiefortællingen i Nyborg Kommune om, at der er sket brud på anonymiteten i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen, ligesom det har været med til at skabe utryghed blandt medarbejderne.

Med venlig hilsen
Norbom Vinding

Søren Skjerbek