
ADVOKATUNDERSØGELSE AF DET ØKONOMISKE KONTROLMILJØ I FORSVARSMINISTERIETS EJEN- DOMSSTYRELSE



Kreditering: fotograf ukendt

Kammeradvokatens undersøgelse og vurdering af et muligt tjenstligt eller ansættelsesretligt ansvar i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og/eller Forsvarsministeriets departement som følge af mangler ved det økonomiske kontrolmiljø for indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i forbindelse med sager om mulig svindel.

ANONYMISERET UDGAVE TIL OFFENTLIGGØRELSE

Indhold

1.	SAMMENFATNING	7
2.	OPDRAG OG METODE	9
2.1	Kommissorium	9
2.2	Tilrettelæggelsen af undersøgelsen	13
2.2.1	Indhentet materiale	13
2.2.2	Afholdte møder	15
2.2.3	Høring, databeskyttelsesretlige aspekter m.v.	15
2.3	Rapportens opbygning	16
2.4	Anvendte forkortelser	17
3.	DET GENERELLE RETSGRUNDLAG	18
3.1	Det retlige grundlag for embedsmænds ansvar	18
3.1.1	Tjenesteforseelse og disciplinære sanktioner	18
3.1.2	Objektiv tilsidesættelse af normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed	19
3.1.3	Krav om forsætlig eller uagtsom tilsidesættelse (subjektiv tilregnelser)	20
3.1.4	Handlingens eller undladelsens grovhed	20
3.1.5	Særligt om ledende embedsmænd	20
3.1.6	Kort om processen ved pådømmelse af tjenesteforseelser	23
3.2	Det departementale tilsyn med underordnede myndigheder	25
3.3	Reglerne om det statslige regnskabsvæsen	29
3.3.1	Lov om statens regnskabsvæsen m.v. (statsregnskabsloven)	29
3.3.2	Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen m.v. (regnskabsbekendtgørelsen)	29
4.	SÆRLIGE REGLER, INSTRUKSER M.V. OM REGNSKABSFØRELSE GÆLDENDE PÅ FORSVARSMINISTERIETS OMRÅDE OG FOR FES	36
4.1	Ministerieinstruks	36
4.1.1	Nærmere om Forsvarsministeriets tilsynskoncept	40
4.2	Instrukser m.v. på Forsvarsministeriets område	42
4.3	Interne instrukser m.v. for FES	50
4.3.1	Aftale om levering af ydelser fra FRS til FES	50
4.3.2	Løbende rapportering m.v. fra FRS til FES vedrørende funktionsadskillelse	55
5.	ORGANISERINGEN AF FORSVARSMINISTERIETS DEPARTEMENT OG FES	58
5.1	Organiseringen af Forsvarsministeriets departement	58
5.1.1	Generel beskrivelse heraf over perioden	58
5.1.2	Udvalgte kontorer	66
5.2	Organiseringen af FES	68
5.2.1	Beskrivelse af FES's opgaver	68

5.2.2	Generelt om budgetanalysen fra 2015 samt facility management-aftalen med ISS 2018	70
5.2.3	Generel beskrivelse af FES's organisering over perioden	77
6.	BERETNINGER, RAPPORTER M.V. OM KONTROLMILJØET VED FES	85
6.1	Rigsrevisionens beretninger	86
6.1.1	Revisionen af byggeprojekter (Flådestation Frederikshavn og Grønne Etablissement) ved FES	86
6.1.2	RR's løbende finansielle revision af Forsvarets koncern for regnskabsåret 2018	87
6.1.3	RR's afsluttende finansielle revision af Forsvarets koncern for regnskabsåret 2018	88
6.1.4	Beretning 8/2019 vedrørende indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse	89
6.2	Rapporter fra Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR)	91
6.2.1	Indledende om FIR's bedømmelse	91
6.2.2	Revision 24-2013: FKO Bilagsgennemgang	92
6.2.3	Revision 9b-2015: Funktionsadskillelse i DeMars	95
6.2.4	Revision 8b-2017: Disponering, varemottagelse og fakturakontrol ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse	97
6.2.5	Revision 9-2018: Oprettelse og vedligeholdelse af kreditorer	103
6.2.6	Revision 10-2018: Relationstabeller i DeMars, opsætning og vedligeholdelse	104
6.2.7	Revision 11-2018: DeMars brugeradministrationskontrol	106
6.3	Resultatet af Forsvarsministeriets rejseholds arbejde	107
6.3.1	Spor 1	107
6.3.2	Spor 2	110
6.4	Resultatet af Deloitte's rapport om kontrolmiljøet	112
6.4.1	Risikoanalyse og ændringsstyring	113
6.4.2	Funktionsadskillelse	113
6.4.3	Politikker, processer og dokumentation	114
6.4.4	Kommunikation, træning og kontrolkultur	115
6.4.5	Kontroludførelse, opfølgning og forbedring	115
6.4.6	Governance og kontrolrammeværk	116
6.4.7	Overvågning og ledelsesrapportering	116
6.5	Forløbet i forbindelse med politianmeldelser	117
7.	FES – DEN LEDELSESMÆSSIGE HÅNDTERING AF KONTROLMILJØET, HERUNDER AF BERETNINGER M.V. DEROM	117
7.1	Varemottagelse i FES	118
7.1.1	Direktionsmødereferater fra juni 2015 samt materiale relateret hertil	118
7.1.2	Direktionsmøde den 16. december 2015 – finansiell controlling	123
7.1.3	Mailkorrespondance om manglende indkøbsordrenummer fra den 20. til 26. maj 2016 samt referat fra direktionsmøde den 25. maj 2016	125

7.1.4	August 2016 – ”Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB” og efterfølgende mailkorrespondance herom samt referat fra direktionsmøde den 17. august 2016	132
7.1.5	Referat fra direktionsmøde den 7. september 2016	135
7.1.6	Referat af direktionsmøde den 14. december 2016, præsentation af ændring af indkøbsproces samt skrivelse til FRS vedrørende ”Ændring af procedure for varemottagelse i Ejendomsstyrelsen” samt opfølgning herpå	136
7.1.7	Distrikternes ressourceforbrug i forbindelse med varemottagelse – november 2017	150
7.1.8	Aktionsliste af 8. november 2017 samt direktionsmødereferat og håndakt af 6. december 2017	152
7.1.9	Revision 8b/2017 og intern FES e-mailkorrespondance herom	158
7.1.10	FES håndtering af Rigsrevisionens kritik af bygge- og anlægsprojekter	168
7.1.11	Håndakt til direktionsmøde samt direktionsmødereferat af 18. april 2018 – etablering af vedligeholdelsesafdeling	169
7.1.12	Intern e-mailkorrespondance om opfølgning på fem konkrete opgaver i maj 2018	171
7.1.13	Direktionsmødereferat af 27. juni 2018 inkl. notat og håndakt relateret hertil samt efterfølgende korrespondance herom	172
7.1.14	Møde mellem FES og FIR i december 2018	186
7.1.15	FES’s håndtering af Rigsrevisionens kritik i forbindelse med den finansielle revision af årsregnskabet for 2018	187
7.2	Prokuraforhold og budgetansvar i FES	188
7.2.1	Direktionsmødereferat af 22. august 2018 samt håndakt relateret hertil	188
7.2.2	Direktionsmødereferat af 23. januar 2019 samt håndakt hertil	189
7.2.3	Mailkorrespondance vedrørende opfølgning på budgetansvar og prokura fra juli 2019	191
7.3	Vurdering	192
8.	FORSVARSMINISTERIETS DEPARTEMENT – DEN LEDELSESMÆSSIGE HÅNDTERING AF KONTROLMILJØET, HERUNDER AF BERETNINGER M.V. DEROM	199
8.1	Redegørelse for den ledelsesmæssige håndtering af kontrolmiljøet, herunder af beretninger m.v. derom	199
8.1.1	Indledende om Forsvarsministeriets departements opfølgning på revisionssager, tilsyn med Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse m.v.	199
8.1.2	Vedrørende Forsvarsministeriets Interne Revisions revision 9b-2015	201
8.1.3	Revisionsplan for FIR’s revisioner i 2017	203
8.1.4	Revisionsstatus til ledelsen for august 2017	204
8.1.5	Høringsproces for FIR’s revision 8b-2017	204
8.1.6	FIR’s endelige afrapportering af revision 8b-2017	208
8.1.7	Konsolideringsmøde 1. 2018	210
8.1.8	Koncernstyringsmøder marts og april 2018	210

8.1.9	Opfølgning på revision 8b-2017 I	213
8.1.10	Revisionskritikopfølgning 2018-1 og koncernstyringsmøde 9. august 2018	215
8.1.11	Høringsproces vedrørende FIR's revision 11-2018	218
8.1.12	Revisionsbestyrelsesmøde 17. september 2018	218
8.1.13	Chefmøde i KOD 19. september 2018	220
8.1.14	Ledelsesmøde 1. oktober 2018	220
8.1.15	Opfølgning på revision 8b-2017 II	221
8.1.16	Forløb i FMN i relation til svindel i Socialstyrelsen	226
8.1.17	Revisionsstatus til ledelsen for september og oktober 2018	229
8.1.18	Vedrørende FIR's revision 9-2018	230
8.1.19	Konsolideringsmøde 2. 2018	230
8.1.20	Forberedelse af forundersøgelse vedrørende betryggende kontrolmiljø	231
8.1.21	Henvendelse fra KAKI	232
8.1.22	RR's Management letter om den løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018	235
8.1.23	Revisionskritikopfølgning 2018-2	236
8.1.24	Iværksættelse af forundersøgelse vedrørende betryggende kontrolmiljøer	238
8.1.25	Iværksættelse af whistleblower-sag	241
8.1.26	RR's management letter om den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018 samt igangsættelse af forundersøgelse af indkøb ved FES	241
8.1.27	Revisionsstatus til ledelsen for maj 2019	243
8.1.28	Afslutning af RR's forundersøgelse	243
8.1.29	5. styregruppemøde for projekt betryggende kontrolmiljø	244
8.1.30	Revisionskritikopfølgning 2019-1	246
8.1.31	Iværksættelse af RR's undersøgelse af indkøb hos FES	248
8.1.32	Revisionsstatus til ledelsen for juni og juli 2019 samt ledelsesmøde i Forsvarsministeriets departement 21. august 2019	249
8.1.33	Koncernstyringsmøde 29. august 2019	249
8.1.34	Sagsnotat om resultaterne af RR's foreløbige undersøgelser	250
8.1.35	Revisionsstatus for august 2019 samt ledelsesmøde 17. september 2019	250
8.1.36	Status på forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø	251
8.1.37	Første høringsproces for RR's beretning om indkøb i FES m.v.	251
8.1.38	Revisionsbestyrelsesmøde 9. oktober 2019	254
8.1.39	Revisionsstatus for september 2019 samt koncernstyringsmøde 14. november 2019	255
8.1.40	Henvendelse fra RR vedrørende potentiel regnskabssvig	255
8.1.41	Løbende korrespondance vedrørende politianmeldelse m.v.	257
8.1.42	6. styregruppemøde for projekt betryggende kontrolmiljø	257
8.1.43	Anden høringsproces for RR's beretning om indkøb i FES m.v.	258

8.1.44	FIR's henvendelse vedrørende betryggende kontrolmiljø	259
8.1.45	Endeligt beretningsudkast fra RR samt endelig beretning	261
8.2	Vurdering	261

1. SAMMENFATNING

Forsvarsministeriet iværksatte i marts 2020 en advokatundersøgelse i forbindelse med mangler ved det økonomiske kontrolmiljø for indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES). Kammeradvokaten blev i den forbindelse bedt om at undersøge og vurdere et muligt tjenstligt eller ansættelsesretligt ansvar i FES og/eller Forsvarsministeriets departement som følge af mangler ved det økonomiske kontrolmiljø for indkøb i FES i forbindelse med sager om mulig svindel.

Undersøgelsen er som udgangspunkt gennemført på skriftligt grundlag. Materialet, som er blevet gennemgået, er blevet udleveret af Forsvarsministeriets departement, som i relevant omfang har indhentet materiale fra myndigheder inden for ministeriets koncern, herunder navnlig fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

Der har ikke været foretaget en gennemgang af alt materialet i relevante medarbejderes mailbokse, men som en "stikprøvekontrol" af, om der har været dialog om de relevante emner, som ikke har fundet aftryk i referater fra ledelsesmøder m.v., har der været fremsøgt en række e-mails fra relevante medarbejdere på baggrund af en række nærmere fastlagte søgekriterier, og disse e-mails er blevet udleveret til os.

Det er vores vurdering, at det umiddelbare ansvar for at tilrettelægge en forsvarlig indkøbsprocedure i undersøgelsesperioden lå hos FES, herunder havde FES ansvaret for at føre kontrol med, at indkøbene faktisk gennemførtes i overensstemmelse med forvaltningsgrundlaget.

I kraft af Forsvarsministeriets departements tilsynspligt med underordnede myndigheder havde departementet i undersøgelsesperioden en overordnet pligt til at efterse FES' forvaltning, herunder for overholdelse af reglerne om det statslige regnskabsvæsen. Det departementale reaktive tilsyn indebærer, at departementet har pligt til at reagere, hvis det får viden om, at der består en vis sandsynlighed for, at der er begået ikke uvæsentlige ulovligheder. Forsvarsministeriets departement havde således i undersøgelsesperioden en pligt til at reagere på sådanne oplyste potentielle forhold om FES.

Denne forpligtelse, herunder ansvaret forbundet hermed, er væsensforskellig fra det ansvar, der i første række påhviler FES i relation til at sikre, at indkøb og kontrol hermed sker i overensstemmelse med regnskabsbekendtgørelsen samt ministeriets instrukser udstedt i medfør heraf. Den retlige norm og ansvarsvurdering, der skal anvendes ved vurderingen af departementets handlinger og undladelser, er således en anden end den, der skal lægges til grund ved vurderingen af FES' handlinger og undladelser. Departementets ansvar skal derudover vurderes ud fra de begrænsede reaktionsmuligheder, som departementet har til rådighed som tilsynsmyndighed.

For så vidt angår FES er det vores vurdering, at det er kritisabelt, at styrelsen ikke i umiddelbar forbindelse med den alvorlige kritik fra Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR) i revisionsrapport 8b/2017, hvor der gøres opmærksom på væsentligheden af manglerne ved varemodtagelsesprocesserne, bl.a. på grund af nogle anmeldte tilfælde af svig af selvsamme årsag, sikrer tilstrækkelige og ændrede processer, der modvirker og forhindrer (risikoen for) fremtidige tilfælde af svig. FES gøres i rapporten bekendt med, at den kritiserede varemodtagelsesproces ikke opfylder regnskabsbekendtgørelsens krav og den omstændighed, at en række andre myndigheder er inddraget i dialogen om problemet, fjerner ikke ansvaret fra FES – og dennes direktion – for at sikre, at FES lever op til gældende regler på området.

For så vidt angår Forsvarsministeriets departement, er det vores vurdering, at departementet indledningsvis reagerede relativt hurtigt og behørigt på FIR's revision 8b-2017, herunder ved at foreholde FES' ledelse kritikken og følge op på, om der var igangsat tiltag til udbedring af manglerne ved processerne. FES' ledelse oplyser i forsommeren 2018 og igen i efteråret til departementet, at tiltagene var undervejs og i god gænge, men endnu ikke på plads. Det er svært at se, at departementet på dette tidspunkt som tilsynsmyndighed skulle have reageret anderledes end som sket, nemlig ved at udtrykke kritik og opsætte et nyt mål om færdiggørelse i 1. halvår 2019, samt internt bekræfte, at FES måtte undergives et skærpet tilsyn i 2019.

Det kan imidlertid efter vores vurdering nok karakteriseres som værende udtryk for en vis efterladenhed, når departementet i første halvår 2019 vedblev at give FES så "lang snor", som tilfældet var, herunder navnlig efter igangsættelsen af Rigsrevisionens undersøgelse af FES, som eksplicit fra Rigsrevisionens side blev igangsat som følge af henvendelse fra en whistleblower, der havde rapporteret om svigtilfælde ved FES, især fordi departementet på daværende tidspunkt var vidende om, at tidligere potentielle svigtilfælde havde været afdækket med samme svigt i processerne som årsag.

Derudover bærer departementet overordnet set en del af ansvaret for de udfordringer og misforståelser, der synes at have været i snitfladen mellem FES og de øvrige styrelsers regnskabsmæssige opgaver, herunder navnlig Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse.

Afgørende er imidlertid, at den egentlige opgave med at ændre på sagsgangene i indkøbsprocessen i FES var forankret – og til dels kun praktisk ladsiggør – i FES, og sagens omstændigheder medfører efter vores vurdering næppe en forpligtelse for departementet til at overtage styringen hermed i FES, alternativt at foretage personalemæssige justeringer i FES.

Det er samlet set vores vurdering, at der over for direktøren for FES er grundlag for at iværksætte et ansættelsesretligt forløb med henblik på afskedigelse, og at der er grundlag for at tildele en sanktion til en anden ledende medarbejder hos FES. Vi vurderer ikke, at der er grundlag for at placere et

ansættelsesretligt ansvar hos ledelsen i Forsvarsministeriets departement. De nærmere ansættelsesretlige vurderinger fremgår af den udgave af rapporten, som ikke er til offentliggørelse.

2. OPDRAG OG METODE

2.1 Kommissorium

Forsvarsministeriet iværksatte i marts 2020 en advokatundersøgelse i forbindelse med mangler ved det økonomiske kontrolmiljø for indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Kammeradvokaten blev i den forbindelse bedt om at undersøge og vurdere et muligt tjenstligt eller ansættelsesretligt ansvar i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og/eller Forsvarsministeriets departement som følge af mangler ved det økonomiske kontrolmiljø for indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i forbindelse med sager om mulig svindel.

Følgende fremgår af kommissoriet for undersøgelsen:

”1. Indledning

Forsvarsministeriet har besluttet at anmode Kammeradvokaten om at foretage en undersøgelse og udarbejde en skriftlig vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at placere et tjenstligt eller ansættelsesretligt ansvar i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og/eller i Forsvarsministeriets departement som følge af mangler ved det økonomiske kontrolmiljø for indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i forbindelse med sager om mulig svindel.

Baggrunden for ønsket om advokatundersøgelsen er, at Forsvarsministeriets egne indledende undersøgelser har afdækket mangler ved det økonomiske kontrolmiljø i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Det bemærkes i den forbindelse, at Forsvarsministeriets departement – som overordnet myndighed – har en tilsynsforpligtelse i relation til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

2. Sagens baggrund og foreløbige håndtering

Rigsrevisionen offentliggjorde den 6. december 2019 en beretning om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Af beretningen, som handler om indkøb af vedligeholdelsesopgaver i Ejendomsstyrelsen, konkluderer Rigsrevisionen bl.a. følgende:

”Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet, da der ikke har været den nødvendige

funktionsadskillelse, og da dokumentationen for indkøbene enten er mangelfuld, misvisende eller ikke eksisterende. Ministeriet har dermed ikke levet op til helt basale krav til forvaltning på indkøbsområdet.”

Forsvarsministeriet offentliggjorde 10. december 2019 en redegørelse omhandlende Forsvarsministeriets departements håndtering af forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse med fokus på, hvornår information om sagen blev forelagt for forsvarsministeren og DEP's topledelse.

Den 10. december 2019 blev direktøren for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse tjenestefritaget. Samme dag blev koncerntyringsdirektøren i Forsvarsministeriets departement tjenestefritaget. Forsvarsministeren igangsatte i december 2019 en intern undersøgelse i form af et rejsehold med henblik på nærmere afdækning af forholdene i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse på baggrund af mistanke om ulovligheder og uregelmæssigheder i styrelsen og med henblik på at iværksætte tiltag for at kompensere for de umiddelbare mangler i kontrolmiljøet for indkøb. Forsvarsministeren meddelte den 10. december 2019, at hun agtede at supplere den interne undersøgelse med eksterne undersøgelser.

Forsvarsministeren sendte den 12. december 2019 en instruks til forsvarschefen og styrelsesdirektørerne, som understregede deres ansvar i forhold til at sikre et økonomisk kontrolmiljø i forbindelse med indkøb i deres respektive styrelser.

Forsvarsministeren meddelte den 23. januar 2020, at der ville blive igangsat en ekstern advokatundersøgelse ift. grundlag for ansvarsplacering i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og Forsvarsministeriets departement i lyset af den mulige svindel og mangler ved det økonomiske kontrolmiljø i Ejendomsstyrelsen, en ekstern revisionsundersøgelse af kontrolmiljøet på indkøbsområdet i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse samt indhentning af ekstern revisionsbistand med henblik på at styrke indkøbsprocesserne og kontrolmiljøet på tværs af ministerområdet.

Forsvarsministeriet forventer primo april 2020 at indgå en aftale med et revisionsselskab om gennemførelse af en ekstern undersøgelse af det økonomiske kontrolmiljø på indkøbsområdet i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Revisionsselskabet vil få i opdrag at vurdere, om de interne retningslinjer, forretningsgange og tilrettelæggelse af indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i 2018 var tilstrækkelige til at udgøre et tilfredsstillende økonomisk kontrolmiljø, herunder om de levede op til krav om dokumentation og funktionsadskillelse ved offentlige udbud, indgåelse af aftaler samt indkøb. Den gennemførte revisionsundersøgelse forventes færdiggjort ultimo maj 2020 og vil indgå i grundlaget for Kammeradvokatens undersøgelse og

vurdering. Det valgte revisionsselskab forventes tillige i en senere fase at yde ekstern revisionsbistand i forhold til det økonomiske kontrolmiljø på tværs af ministerområdet.

Endelig vil der blive igangsat et større internt program for et styrket økonomisk kontrolmiljø for indkøb på tværs af ministerområdet.

3. Advokatundersøgelsens nærmere indhold

Kammeradvokatens undersøgelse og skriftlige redegørelse skal som udgangspunkt omfatte perioden fra ændringen af organiseringen af ledelsen af Forsvaret i 2014 indtil forsvarsministerens tilkendegivelse af gennemførelse af eksterne undersøgelser den 10. december 2019 i opfølgning på offentliggørelsen af Rigsrevisionens beretning om indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse den 6. december 2019.

Begrundelsen for denne afgrænsning er oprettelsen af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i 2014 som en selvstændig styrelse direkte underlagt Forsvarsministeriets departement. I forbindelse med ændringen i ministerområdets organisering i 2014 blev ansvaret for overordnet resourceallokering og økonomistyring endvidere integreret og samlet i DEP.

Følgende forhold skal være omfattet af Kammeradvokatens undersøgelse og skriftlige redegørelse:

- En afdækning og gennemgang af organiseringen i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i relation til indkøbsområdet i den relevante periode, herunder en beskrivelse af de ansvarlige enheder, som har haft ansvaret for området.*
- En beskrivelse af relevante retningslinjer, direktiver, procedurer mv. gældende for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses administration af indkøb i den relevante periode, hvilket til dels vil basere sig på den af revisionsselskabet kommende afdækning.*
- En afdækning og gennemgang af Forsvarsministeriets departements organisering og rolle som overordnet myndighed og tilsynsmyndighed i relation til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, herunder en beskrivelse af gældende regler og retningslinjer for DEP's tilsyn med Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.*
- En samlet faktuel redegørelse for sagsforløbet i relation til tilsyn med Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses administration af indkøb i den periode, som undersøgelsen fokuserer på.*
- En sammenfattende vurdering af, om der i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og/eller i Forsvarsministeriets departement er begået fejl og forsømmelser, herunder institutionelle forsømmelser, og i så fald om der er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller*

ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd. Fokus vil være på direktionen og øvrige relevante chefer i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og i Forsvarsministeriets departement. Hvis der er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar, vil Kammeradvokaten samtidig fremkomme med en vurdering af, hvilke ansættelsesretlige sanktioner dette skulle resultere i for den eller de pågældende personer.

Den ovennævnte revisionsundersøgelses vurdering af det økonomiske kontrolmiljø på indkøbsområdet i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i 2018 vil være en del af grundlaget for Kammeradvokatens undersøgelse og vurdering.

Det forudsættes, at der ved tilrettelæggelsen af advokatundersøgelsen tages hensyn til politiets og/eller Forsvarsministeriets Auditørkorps' efterforskning af sagen.

Da sagen både er under politimæssig efterforskning, der fortsat pågår interne undersøgelser ved Forsvarsministeriets interne revision, og et revisionselskab vil gennemføre en ekstern undersøgelse, forventes sagen løbende at blive yderligere oplyst.

4. Undersøgelsens gennemførelse

Kammeradvokatens undersøgelse baserer sig på følgende grundlag:

- *Undersøgelsen gennemføres som udgangspunkt på skriftligt grundlag. Hvis Kammeradvokaten efter en gennemgang af materialet finder behov for at interviewe ansatte i Forsvarsministeriets koncern, bedes dette meddelt Forsvarsministeriet.*

Undersøgelsen gennemføres således:

Der udpeges en kontaktperson af DEP, som ikke har været involveret i tilsyn med Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse på indkøbsområdet i den relevante periode, og som kan fungere som Kammeradvokatens indgang i forhold til at fremskaffe det nødvendige skriftlige materiale til brug for undersøgelsen. Forsvarsministeriet opretter en taskforce mhp. så hurtigt og effektivt som muligt at fremskaffe materiale efter Kammeradvokatens anvisninger.

- *Al kontakt mellem Forsvarsministeriets departement og Kammeradvokaten, herunder i forbindelse med udlevering af skriftligt materiale til brug for undersøgelsen, vil blive varetaget af personer, der ikke selv har haft et chefansvar i relation til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses økonomiske kontrolmiljø for indkøb og tilsyn hermed i den relevante periode.*

- *Relevant skriftligt materiale leveres samlet og systematiseret efter Kammeradvokatens nærmere anvisninger og ønsker i forbindelse med undersøgelsens opstart og ved løbende henvendelse til kontaktpersonen.*
- *Indblik i relevante mailbokse i det omfang, at det er muligt at gøre disse tilgængelige.*
- *Der afholdes statusmøder efter behov mellem Kammeradvokaten og Forsvarsministeriets departement.*
- *Der kan, hvis behov, afholdes statusmøder med revisionselskabet, der forestår den eksterne revisionsundersøgelse.*
- *Undersøgelse og Kammeradvokatens redegørelse forventes at kunne færdiggøres senest medio august 2020.”*

Det blev efterfølgende aftalt, at den i kommissoriet nævnte revisionsundersøgelse skulle gennemføres af revisionsfirmaet Deloitte. Da denne advokatundersøgelse bl.a. skal basere sig på revisionsundersøgelsen, har det forhold, at resultatet af revisionsundersøgelsen først forelå medio august, bevirket en forsinkelse af færdiggørelsen af advokatundersøgelsen, der således blev afleveret til Forsvarsministeriet den 2. oktober 2020.

2.2 Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

2.2.1 Indhentet materiale

Undersøgelsen er som udgangspunkt gennemført på skriftligt grundlag. Materialet, som er blevet gennemgået, er blevet udleveret af Forsvarsministeriets departement, som i relevant omfang har indhentet materiale fra myndigheder inden for ministeriets koncern, herunder navnlig fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES).

I dialog med Forsvarsministeriet har vi fundet frem til, hvilket materiale der er relevant for undersøgelsen, herunder f.eks. i lyset af, hvilke ledelsesmøder m.v. der afholdes i de forskellige myndigheder. Vi har således navnlig modtaget materiale vedrørende:

- Instrukser, retningslinjer m.v. om regnskabsførelse på Forsvarsministeriets område og for FES
- Oplysninger om organiseringen af Forsvarsministeriets departement og FES hen over perioden
- Beretninger, rapporter m.v. om kontrolmiljøet ved FES, herunder sagerne ved de relevante myndigheder i tilknytning dertil
- Oplysninger om indgivne politianmeldelser vedrørende medarbejdere i FES

- Mødereferater, dagsordener m.v. fra relevante ledelsesmøder, hvor f.eks. kontrolmiljøet ved FES eller beretninger fra kontrolinstanser (Rigsrevisionen m.v.) er blevet behandlet

I en række tilfælde, har det modtagne materiale eller de afholdte møder, se punkt 2.2.2 nedenfor, givet anledning til yderligere efterspørgsler efter materiale eller til spørgsmål (f.eks. om, hvorvidt et bestemt emne har været behandlet i et bestemt ledelsesforum). Forsvarsministeriets departement har herefter indhentet dette materiale eller søgt spørgsmålene besvaret.

De udleverede dokumenter er medtaget som bilag til denne rapport, i det omfang det er vurderet relevant.

Der har ikke været foretaget en gennemgang af alt materialet i relevante medarbejders mailbokse, men som en ”stikprøvekontrol” af, om der har været dialog om de relevante emner, som ikke har fundet aftryk i referater fra ledelsesmøder m.v., har der været fremsøgt en række e-mails på baggrund af nedenstående søgekriterier fra relevante medarbejdere, og disse e-mails er blevet udleveret til os. Der er således foretaget søgninger i e-mails fra perioden fra 1. oktober 2014 til og med den 10. december 2019 fra følgende mailkonti:

- Alle direktionsmedlemmer i FES
- Departementschefer
- Koncernstyringsdirektører
- Afdelingschefer for Koncernøkonomi og drift/Økonomi og Drift

I tilknytning hertil er der blevet søgt i alle til stillingerne relaterede funktionspostkasser i perioden (f.eks. printpostkasser, forelæggelsespostkasser, kontrolpunktpostkasser).

I alle ovennævnte konti er der blevet fremfundet e-mails ud fra følgende kombinationssøgning i de relevante postkasser:

- ”svindel” eller ”funktionsadskillelse” OG ”varemodtagelse”, ”indkøb”, ”betaling” eller ”bogføring” i samme mail

For så vidt angår medarbejdere m.v. i Forsvarsministeriets departement er ovennævnte søgekriterier blevet kombineret med følgende ord:

- ”FES” eller ”ejendomsstyrelse”.

For postkasser i både DEP og ejendomsstyrelsen er mails fra afsendere af nyhedsmails (f.eks. Ritzau, Retriever medieovervågning og lignende entydige nyhedsafsendere) blevet frasorteret. Endvidere har

Forsvarsministeriets departement frasorteret e-mails, som er markeret som private, eller som tydeligt fremstår som private.

På den baggrund har vi modtaget mere end 800 e-mails, som er blevet gennemgået, og de er medtaget som bilag til denne rapport i det omfang, det er vurderet relevant.

2.2.2 Afholdte møder

Undersøgelsen er som nævnt som udgangspunkt gennemført på skriftligt grundlag. Vi har ikke fundet behov for at interviewe ansatte i Forsvarsministeriets koncern, men der er blevet afholdt en række statusmøder med medarbejdere i Forsvarsministeriet, hvor bl.a. spørgsmål om udlevering af materiale, herunder mails, er blevet drøftet.

Endvidere er der blevet afholdt en række temamøder, hvor også andre aktører har deltaget. Det drejer sig om følgende:

- Møder den 4. maj og 12. juni 2020 med Forsvarsministeriet og Deloitte om gennemførelsen af revisionsundersøgelsen af sagen, se herom punkt 6.4 nedenfor
- Møder den 29. juni 2020 med Forsvarsministeriet og henholdsvis Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR) og Forsvarsministeriet Regnskabsstyrelse (FRS) om arbejdet udført af det såkaldte rejsehold, se herom punkt 6.3 nedenfor
- Møde den 15. juli 2020 med Forsvarsministeriet og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES) om facility management-aftalen, der trådte i kraft i 2018, se herom punkt 5.2.2 nedenfor
- Møde den 18. august 2020 med Forsvarsministeriet, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse om Regnskabsstyrelsens afrapportering til Ejendomsstyrelsen om funktionsadskillelse, jf. punkt 4.3.2 nedenfor

2.2.3 Høring, databeskyttelsesretlige aspekter m.v.

Som nævnt under punkt 2.2.2 er der ikke blevet gennemført interviews med ansatte i Forsvarsministeriets koncern, og det har derfor ikke været relevant med bisiddere m.v.

Som nævnt under punkt 2.2.1 har der i begrænset omfang været indhentet mails. Det fremgår ligeledes under punkt 2.2.1, hvorledes de pågældende mails er blevet udvalgt, og at der alene er indhentet mails, som ville kunne være relevant for undersøgelsen. Medarbejdere, fra hvis mailkonti der er indhentet mails, er blevet oplyst om vores behandling deraf i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler.

Et udkast til rapport (dog uden bl.a. vurderingerne af myndigheder og ansatte (punkt 7.2 og 8.2 samt punkt **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**)) blev den 8. september 2020 sendt i høring til Forsvarsministeriets departement, der har videreformidlet udkastet til relevante underliggende myndigheder og relevante medarbejdere. Vi har modtaget høringssvar fra Forsvarsministeriet, der har medsendt bemærkninger m.v. fra relevante underliggende myndigheder. Endvidere har vi modtaget et selvstændigt høringssvar fra ISS, som FES havde hørt over udkastet, ligesom vi har modtaget høringssvar fra FES Direktør, FES Divisionschef Person A og DEP Afdelingschef Person B. Vi har i den forbindelse også modtaget yderligt materiale. Vi har i relevant omfang indarbejdet bemærkningerne og det modtagne materiale fra høringssvarene i rapporten.

FES Direktør, har i øvrigt, mens undersøgelsen har pågået, sendt en række bemærkninger til såvel Kammeradvokaten som Forsvarsministeriets departement, og sidstnævnte har videresendt bemærkningerne til Kammeradvokaten. Bemærkningerne er i relevant omfang blevet inddraget i undersøgelsen.

2.3 Rapportens opbygning

Rapporten er opbygget således, at der indledningsvist redegøres for det generelle retsgrundlag, som rapporten baserer sig på, med andre ord en redegørelse for, hvilke retlige krav der gælder for de relevante ledende medarbejdere. Der henvises til punkt 3, der indeholder en beskrivelse af grundlaget for embedsmænds ansvar og det departementale tilsyn med underordnede myndigheder samt en beskrivelse af reglerne for det statslige regnskabsvæsen. Herefter beskrives i punkt 4 de særlige regler, instrukser m.v. om regnskabsførelse, som er og var gældende på Forsvarsministeriets område og for FES.

Punkt 5 indeholder en beskrivelse af organiseringen af Forsvarsministeriets departement og af FES, mens punkt 6 indeholder en gengivelse af de beretninger, rapporter m.v. om kontrolmiljøet ved FES, som er udarbejdet, herunder fra Rigsrevisionens og Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR). Punktet indeholder også en beskrivelse af forløbet i forbindelse med politianmeldelser, der er indgivet over for medarbejdere ved FES.

Punkt 7 og 8 indeholder herefter en beskrivelse og vurdering af den ledelsesmæssige håndtering af kontrolmiljøet (ved FES) i henholdsvis FES og Forsvarsministeriets departement. De grundlæggende spørgsmål, der behandles, er, hvad ledelserne har gjort for at sikre et lovmedholdeligt kontrolmiljø, herunder i forlængelse af beretninger m.v. om uregelmæssigheder.

Endelig indeholder punkt **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.** ansættelsesretlige vurderinger, som ikke vil fremgå af den offentliggjorte udgave af rapporten.

2.4 Anvendte forkortelser

Der anvendes i undersøgelsen en lang række forkortelser, der dækker over stabsnavne, afdelinger, divisioner m.v.

Det bemærkes særligt, at hver enkelt ansat under Forsvarsministeriets koncern har tilknyttet et stabsnavn, der er udtryk for den stilling, som den pågældende person varetager. Stabsnavnet er sammensat af den hierarkiske placering (f.eks. chef) og den afdeling, division eller andet, som den pågældende medarbejder er ansat under. F.eks. er stabsnavnet for chefen for Kundedivisionen ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse "FES-CHKD", der altså dækker over 1) Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES), 2) chef (CH) og 3) Kundedivisionen (KD).

De hyppigst anvendte forkortelser er gengivet nedenfor:

Anvendte forkortelser	
Forkortelse	Betydning
BLS	Byggeledelsessektionen
CH	Chef
DC	Departementschef
DEP	Forsvarsministeriets departement
DIR	Direktionen / direktør
DIRKOD	Direktør for Koncernøkonomi og Drift (DEP)
DIRKON	Koncernstyringsdirektør (DEP)
DIRM	Direktionsmøde
DIROEDA	Direktør for Økonomi og drift (DEP)
DO	Driftsområde
FES	Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
FIR	Forsvarsministeriets Interne Revision
FM	Facility Management
FMN	Forsvarsministeriet
FRS	Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse
IKO	Indkøbsordre
IR	Indkøbsrekvisition
KCO	Koncerncontrolling (DEP)
KD	Kundedivisionen
KDB	Koncern DeMars og BI (DEP)
KFI	Koncernfinans (DEP)

KIS	Indkøbssupportsektionen
KKA	Kundeafdelingen
KKS	Kundesektionen
KOD	Koncernøkonomi og Drift (DEP)
KSA	Kontraktstyringsafdelingen
LD-B / LDB	Leder Byg / Byggeleder
LE	Ledelsessekretariatet
OA	Økonomiafdelingen
PD	Projektdivisionen
PIA	Program og Investering (DEP)
PIM	Infrastruktur, Miljø og Energi (DEP)
PROD	Produktionsafdelingen
PROJ	Projektafdelingen
RR	Rigsrevisionen
SA	Systemafdelingen
SD	Styringsdivisionen
FAUK	Forsvarsministeriets Auditørkorps
ØBU	Budgetkontoret (DEP)
ØDA	Økonomi- og driftsafdelingen (DEP)

3. DET GENERELLE RETSGRUNDLAG

3.1 Det retlige grundlag for embedsmænds ansvar

3.1.1 Tjenesteforseelse og disciplinære sanktioner

En embedsmand kan ifalde et disciplinært ansvar, hvis denne begår en tjenesteforseelse, dvs. en pligtstridig handling eller undladelse.

En tjenesteforseelse foreligger i henhold til tjenestemandslovens § 10, hvis tjenestemanden ikke ”samvittighedsfuldt overholde[r] de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise[r] sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.”

Bestemmelsens andet led udtrykker det såkaldte deorumkrav. Hvorvidt der foreligger en tjenesteforseelse beror på en konkret vurdering af den enkelte sags omstændigheder. I vurderingen skal der tages hensyn til karakteren og niveauet af den pågældendes stilling sammenholdt med grovheden af det påserede.

Generelt kan der opstilles tre betingelser, der skal være opfyldt, før der foreligger en tjenesteforseelse, der efterfølgende kan danne grundlag for disciplinærforfølgning efter tjenestemandsoven¹:

- 1) Objektiv tilsidesættelse af de normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed.
- 2) Tilsidesættelsen skal subjektivt kunne tilregnes den pågældende forsætligt eller uagtsomt.
- 3) Tilsidesættelsen må være af en vis grovhed.

Det er almindeligt antaget, at overenskomstansatte embedsmænd ligeledes er undergivet et sådant dekorumkrav². Dette er dog ikke lovreguleret, men antages at følge af forholdets natur. I øvrigt anvendes disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte typisk i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af tjenstlige pligter svarer til, hvad der ville være en tjenesteforseelse, hvis der var tale om en tjenestemand³.

Det bemærkes i øvrigt, at der for både tjenestemænd og overenskomstansatte kan iværksættes diskretionær afskedigelse som følge af f.eks. uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder. I sådanne tilfælde skal der ikke foreligge en tjenesteforseelse, eller hvad der svarer dertil⁴.

3.1.2 Objektiv tilsidesættelse af normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed

En embedsmand er forpligtet til at overholde de gældende regler, der gælder for vedkommendes stilling. En objektiv tilsidesættelse af normer (pligter) foreligger bl.a., når embedsmanden undlader at efterleve gældende ret, uanset om det angår de almindelige forvaltningsretlige regler og grundprincipper, den lovgivning, som myndigheden af Folketinget og regeringen er gjort ansvarlig for, eller generelle og konkrete tjenestebefalinger.

Pligtforsømmelse kan også komme på tale i tilfælde af økonomisk uforsvarlig forvaltning, hvor det offentlige på uforsvarlig måde udsættes for tab eller unødige omkostninger, herunder som følge af manglende overholdelse af en tilsynsforpligtelse.

¹ Se herom, f.eks. Revsbech, Carsten (2018): *Forvaltningspersonalet*, 4. udgave, side 102-103.

² Revsbech, Karsten (2018): *Forvaltningspersonalet*, 4. udgave, side 40-41, og Christensen, Jens Peter m.fl. (2002): *Undersøgelseskommissioner, Embedsansvaret og Folketingets Rolle*, side 251.

³ Revsbech, Carsten (2018): *Forvaltningspersonalet*, 4. udgave, side 116.

⁴ Se herom, f.eks. Revsbech, Carsten (2018): *Forvaltningspersonalet*, 4. udgave, side 75 ff.

3.1.3 *Krav om forsætlig eller uagtsom tilsidesættelse (subjektiv tilregnelser)*

Den manglende eller mangelfulde handling skal kunne tilregnes embedsmanden som forsætlig eller uagtsom for at kunne udgøre en tjenesteforseelse. En hændelig tilsidesættelse af gældende ret er således ikke tilstrækkelig til at udgøre en tjenesteforseelse.

Vurderingen af, om vedkommende har handlet forsætligt eller uagtsomt, beror på en konkret vurdering baseret på bl.a. embedsmandens viden, kvalifikationer og ansvarsområde.

3.1.4 *Handlingens eller undladelsens grovhed*

Der stilles i praksis krav om, at pligtforsømmelsen må være af en vis grovhed, før der kan blive tale om en tjenesteforseelse, der kan danne grundlag for et disciplinært ansvar i henhold til tjenestemandsløven.

Kriteriet om grovhed beror i praksis på en sammensmeltning af hensyn til proportionalitet mellem den foretagne eller undladte handling og den mulige sanktion. Det kan af praksis udledes, at vurderingen af, om en pligtforsømmelse har en tilstrækkelig grovhed, beror på et helhedsorienteret skøn under hensyntagen til både den subjektive og objektive del af pligtforsømmelsen.

Ved vurderingen kan der ligeledes inddrages en række øvrige momenter, f.eks. *”det arbejdspresses embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, hvorunder han virkede, den politiske interesse, der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sagsaspekt samt karakteren af de hensyn, der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser”*⁵.

3.1.5 *Særligt om ledende embedsmænd*

De ledende embedsmænd skal sikre, at forvaltningsmyndigheden drives lovligt, hensigtsmæssigt og med den fornødne grad af effektivitet. De ledende embedsmænd skal således være opmærksomme på og agtpågivende over for forvaltningens personalemæssige, organisatoriske og metodiske forhold.

En ledende embedsmand skal i forbindelse med sin embedsførelse overholde de regler og vilkår, der generelt og konkret er knyttet til den pågældende stilling. Undlader vedkommende dette, kan embedsmanden blive mødt med et disciplinært ansvar.

Ledende embedsmænd kan ifalde et ansvar i de tilfælde, hvor den pågældende selv har deltaget i sagsbehandlingen. I sådanne tilfælde har den ledende embedsmand ansvaret for at sikre, at en given opgave

⁵ Christensen, Jens Peter m.fl. (2002): *Undersøgelseskommisioner, Embedsansvaret og Folketingets Rolle*, side 270.

varetages af personer med de nødvendige kompetencer, og at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og i øvrigt vil vurderingen af den pågældendes ansvar i sådanne tilfælde i vidt omfang afhænge af embedsmandens faglige kompetencer, erfaring m.v.⁶

Desuden antages det, at ledende embedsmænd for at realisere deres ledelsesansvar skal føre et passende tilsyn med, hvordan dennes medarbejdere på samtlige niveauer forvalter deres opgave, og som led i tilsynet må de ledende embedsmænd reagere på oplysninger om fejl eller forsømmelser, som de kommer i besiddelse af. Dette følger af det almindelige princip om ledelsesretten og instruktionsbeføjelser⁷.

I den tjenstlige undersøgelse, som blev gennemført i 1990 i sagen om ”den kreative bogføring” i Skatteministeriet, fandt forhørslederen, at statsskattedirektøren ikke havde begået en tjensteforseelse for den ulovlige overførsel af edb-udgifter fra 1988 til 1989. Det blev i den forbindelse anført, at statsskattedirektøren ”*måtte kunne gå ud fra, at de enkelte afdelinger og Ledelsessekretariatet ville forelægge ham budgetproblemer, som de ikke kunne løse på egen hånd, og at han, hvis der ikke var særlig anledning dertil, ikke havde pligt til udtrykkeligt at sikre sig, at de ved løsning af de enkelte budgetopgaver fulgte de gældende regler*”⁸.

Bent Unmack Larsen har i et responsum til Jurist- og Økonomforbundet om ”*Styrelsescheferes ansvar for fejl, forsømmelser og evt. tjensteforseelser begået af underordnede chefer, herunder afdelingschefer*” (1995), side 26 ff. anført følgende om styrelseschefer:

”[...] det påhviler styrelseschefen at drage omsorg for, at styrelsens organisation til enhver tid er tilrettelagt på den mest hensigtsmæssige og økonomisk rationelle måde, at der etableres hensigtsmæssige forretningsgange for den virksomhed, som udøves af styrelsen, som sikrer, at meddelte bevillinger ikke overskrides, og at de afgørelser, der træffes af styrelsen er af så høj kvalitet som muligt, både set i forhold til lovgivningens regler og til formålet med den af styrelsen udøvede virksomhed, at det af styrelsen anvendte personale set i forhold til opgavens karakter har de bedst mulige kvalifikationer [...].

Hvis underordnede chefers fejl, forsømmelser eller eventuelle tjensteforseelser har ført til, at der af styrelsen er truffet ulovlige afgørelser i forhold til borgerne, vil der således kunne

⁶ Se nærmere herom, Christensen, Jens Peter m.fl. (2002), *Undersøgelseskommissioner, Embedsansvaret og Folketingets rolle*, side 277-279.

⁷ Se nærmere herom, f.eks. Sørensen, Per Byrge (2019): *Tilsyn og kontrol – hvor langt rækker forpligtelsen?*, side 341 ff.

⁸ Beretning om tjenstlig undersøgelse mod regionschef Hans Westberg (1994), side 68, gengivet i Christensen, Jens Peter m.fl. (2002), *Undersøgelseskommissioner, Embedsansvaret og Folketingets rolle*, side 277.

pålægges styrelseschefen ansvar i anledning heraf, hvis det må antages at kunne tilskrives styrelseschefens tilsidesættelse af de hermed angivne forpligtelser, eller det må antages, at disse fejl og forsømmelser ville være undgået, hvis styrelseschefen havde overholdt de nævnte pligter [...].

I de formentlig uhyre sjældne tilfælde, hvor det måtte blive anset for at være tilfældet, vil en diskretionær omplacering eller afskedigelse på grund af manglende målopfyldelse formentlig i de fleste tilfælde blive anset som en mere naturlig udgang på sagen end en disciplinær forfølgning.”

Hvad angår topchefer, er følgende anført i beretningen om skattefradragssagen fra 2006:

”Med hensyn til offentlige ansatte chefers ledelsesansvar kan det af praksis udledes, at en topchef almindeligvis er berettiget til at gå ud fra, at sager, der varetages af en underordnet, varetages på en lovlige og korrekt måde. Topchefens ansvar består således primært i at sikre sig, at opgaven varetages af præsumptivt kyndige medarbejdere. Hvis han selv deltager i sagsbehandlingen, må han endvidere sikre sig, at sagen behandles korrekt. En topchef kan næppe pålægges et selvstændigt ansvar for manglende tilsyn med sine medarbejdere. Underordnede chefers fejl, forsømmelser eller eventuelle tjenesteforseelser vil kun kunne føre til et selvstændigt ansvar for topchefen, hvis han herved selv har tilsidesat de pligter til at lede den pågældende enhed, der påhviler ham.”⁹

I U2009.999H fandt Højesteret, at en åremålsansat administrerende direktør i en kommunal sundhedsforvaltning groft havde misligholdt sin pligt til at føre tilsyn med kommunens plejehjem. Direktøren havde bl.a. ansvaret for kommunens plejehjem og skulle som led i sin tilsynsforpligtelse foretage et vist antal tilsyn i løbet af hvert år og udarbejde en redegørelse om tilsynene. Kun under 5 % af de lovpligtige tilsyn blev dog foretaget i 2002, og direktøren blev afskediget i august 2003 grundet den grove misligholdelse af sin tilsynsforpligtelse.

Højesteret udtalte således i præmisserne:

”Højesteret finder, at [direktøren] som øverste forvaltningschef i flere tilfælde har tilsidesat sine tjenesteplichter. Han sørgede således ikke for, at der i Sundhedsforvaltningens indstilling til Sundheds- og Omsorgsudvalget i august 2002 udtrykkeligt blev gjort opmærksom på, at

⁹ Beretning afgivet af Skattefradragskommissionen (2006), side 69-70.

forvaltningen ikke forventede i 2002 at gennemføre det lovpligtige antal tilsyn på plejehjemmene eller at gennemføre det udvidede tilsyn, som Borgerrepræsentationen havde besluttet.”

Højesteret udtalte ligeledes, at

”Det, der kan bebrejdes [Direktøren], er således en åbenbar lovovertrædelse på et område, som måtte anses for politisk følsomt, en klar tilsidesættelse af pligten til loyalt at betjene de politiske beslutningstagere samt en tilsidesættelse af den sandhedspligt, der påhvilede ham som forvaltningschef, og i den forbindelse et alvorligt illoyalt svigt i forhold til den øvrige direktion.”

I højesteretssagen blev det således særligt afgørende for det disciplinære ansvar for manglende tilsyn, at der var tale om et lovpligtigt tilsyn på et område, der er særligt politisk følsomt. Dommen giver dog ikke et klart billede af, hvor langt tilsyns- og kontrolpligten som følge af ledelsesretten i øvrigt rækker.

Der findes meget lidt praksis om ansvar for ledende embedsmænd for forsømmelse, hvor den pågældende ikke har deltaget i sagsbehandlingen eller har været orienteret derom¹⁰.

Som udgangspunkt kan en ledende embedsmand have en berettiget forventning om, at de underordnede medarbejdere med umiddelbart ansvar for opgaveløsningen er kompetente til at løse denne. Ledelsen vil som altovervejende udgangspunkt være ansvarsfri for den underordnedes fejl, når den ledende embedsmand er i god tro.

Hvorvidt den ledende embedsmand er i ond tro og således forsætligt eller groft uagtsomt har misligholdt de pligter, der følger af stillingens karakter, beror på en konkret vurdering. Denne vurdering skal ske under hensyn til sagens faktiske omstændigheder, herunder embedsmandens evner, erfaring og kvalifikationer, de organisatoriske betingelser, som vedkommende virkede under, samt karakteren af de hensyn, som fik embedsmanden til at handle eller undlade at handle på en bestemt måde. I den forbindelse må det også antages at have betydning, hvor mange personer den pågældende er leder for.

3.1.6 Kort om processen ved pådømmelse af tjenesteforseelser

Som disciplinær straf for en begået tjenesteforseelse af en tjenestemandsansat embedsmand kan i medfør af tjenestemandslovens § 24 anvendes:

1. advarsel eller irettesættelse,

¹⁰ Se Christensen, Jens Peter m.fl. (2002), *Undersøgelseskommissioner, Embedsansvaret og Folketingets rolle*, side 279-280, for en tilsvarende konklusion (hvor der dog særligt henvises til topchefer).

2. bøde på op til ½ månedsløn,
3. overførelse til andet arbejde eller arbejdssted eller anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet,
4. degradering, herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte løndelev, eller
5. afsked.

Det er – når der ikke foreligger tilståelse eller dom – en betingelse for anvendelse af lovens alvorligste sanktioner, at der er afholdt tjenstligt forhør i overensstemmelse med lovens §§ 20-22. Derimod er myndigheden ikke forpligtet til at indlede et tjenstligt forhør, hvis vurderingen er, at forseelsen alene skal medføre advarsel, irrettesættelse eller bøde på 1/25 eller mindre af månedslønnen.

Myndigheden kan dog vælge at iværksætte tjenstligt forhør, uanset hvilken sanktion der påtænkes anvendt¹¹.

Det tjenstlige forhør tjener til dels at bistå myndigheden med en uafhængig oplysning af (og i visse tilfælde indstilling i) sagen, dels at sikre tjenstemanden mod vilkårlig sanktion¹².

At det tjenstlige forhør tjener til beskyttelse af tjenstemanden afspejles ligeledes i § 22, stk. 4, hvorefter en tjenstemand, der er tildelt en disciplinær straf uden forudgående tjenstligt forhør, selv kan begære en tjenstlig undersøgelse iværksat.

Almindelige proportionalitetsbetragtninger tilsiger, at indledning af disciplinærfølgning efter tjenstemandsloven, herunder eventuel iværksættelse af tjenstligt forhør, forudsætter, at der foreligger konkrete omstændigheder, der giver myndigheden grund til at antage, at pågældende tjenstemand har begået en tjensteforseelse.

Der er ikke noget til hinder for, at en myndighed anvender en undersøgelsesform svarende til tjenstligt forhør uden for det område, hvor der efter tjenstemandslovens § 24, 3. pkt., er en pligt til denne fremgangsmåde, herunder i forhold til en påtænkt afskedigelse eller bortvisning af en embedsmand¹³. I så fald vil grundlaget for forhøret være de almindelige forvaltningsretlige principper for sagsoplysning. Udgangspunktet, hvad angår almindeligt overenskomstansatte embedsmænd, vil dog være, at man træffer afgørelse i overensstemmelse med og i øvrigt følger den almindelige forvaltningsretlige proces, herunder den ulovbestemte udvidede partshøringspligt.

¹¹ Christensen, Lene Damkjær og Banke, Niels (2010): *Tjenstlige forhør i tjenstemandsager*, i Juristen, 2010, side 138.

¹² Christensen, Lene Damkjær og Banke, Niels (2010): *Tjenstlige forhør i tjenstemandsager*, i Juristen, side 136.

¹³ Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl. (2002): *Forvaltningsret*, 2. udgave, side 232.

Som ansættelsesretlig sanktion for en begået tjenesteforseelse af en overenskomstansat embedsmand kan anvendes:

1. advarsel,
2. afskedigelse, eller
3. bortvisning.

En advarsel, afskedigelse eller bortvisning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Forseelsen kan også være af en sådan karakter, at ansættelsesmyndigheden (kun) vælger at give en påtale. En påtale er ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men en indskærpelse af, at den pågældende ikke lever op til myndighedens forventninger, eller en given adfærd ikke er acceptabel.

Som midlertidig foranstaltning indtil tjenstligt forhør er afholdt, og endelig afgørelse om sanktion er truffet, kan en tjenestemand i henhold til tjenstemandslovens § 19, stk. 1, i visse tilfælde suspenderes eller midlertidigt overføres til andet arbejde. Ligeledes kan ansættelsesmyndigheden bestemme, at en overenskomstansat embedsmand fritages for tjeneste (uden løntræk).

3.2 Det departementale tilsyn med underordnede myndigheder

Efter dansk ret har et ministerielt departement, f.eks. Forsvarsministeriets departement, *for det første* en ret og pligt til at føre tilsyn med administrationen af dets ressortområde (det almindelige sektortilsyn)¹⁴. Det almindelige sektortilsyn gælder, uanset om ressortområdet forvaltes af en underordnet myndighed eller af en eller flere myndigheder, som hører under andre ministerier. *For det andet* har et departement en ret og pligt til at føre tilsyn med underordnede myndigheders virksomhed, f.eks. har Forsvarsministeriets departement en sådan pligt i forhold til FES's virksomhed¹⁵. Tilsynet med underordnede myndigheder omfatter også for den underordnede myndigheds forvaltning af regler, som henhører under andre ministeriers ressort, f.eks. vil FES' overholdelse af Finansministeriets regnskabsregler være omfattet af Forsvarsministeriets departements tilsyn med styrelsen.

Tilsynet med underliggende myndigheder kan bl.a. udledes af grundlovens § 13, hvoraf det følger, at

¹⁴ Engberg, Morten, i Fenger, Niels (red.) (2018): *Forvaltningsret*, side 1058-1059, og pkt. 8.6 i Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet (opdateret 17. september 2017).

¹⁵ Engberg, Morten, i Fenger, Niels (red.) (2018): *Forvaltningsret*, side 1059-1060, og Christensen, Bent (1997): *Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation*, side 350 f.

”[...] Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.”

De nærmere regler om ministeransvar er fastsat ved lov om ministres ansvarlighed¹⁶ (ministeransvarlighedsloven). Det fremgår af lovens § 3, nr. 3, at:

*”[...] en minister anses for medvirkende til en underordnetes handling, når
[...]
3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”*

På baggrund af ministrenes ansvar for deres underordnedes handlinger kan udledes en tilsynspligt, og det er således almindeligt antaget, at en overordnet myndighed kan føre tilsyn med de myndigheder, der indgår i et almindeligt underordningsforhold¹⁷.

Tilsynsforpligtelsen for den overordnede myndighed angår både konkrete afgørelser, der træffes af den underordnede myndighed, og generelle forhold af betydning for den underordnedes myndigheds evne til at udføre sine opgaver¹⁸.

Den overordnede myndighed har pligt til at føre tilsyn med legaliteten af den underordnede myndigheds virke. Dette indebærer bl.a. en pligt til at sikre, at en styrelse efterlever gældende lovgivning, bevillings- og regnskabsregler m.v. Legalitetstilsynet pågår løbende og kan foretages på den overordnede myndigheds eget initiativ.

Et departement kan som led i det almindelige sektortilsyn afgive ikke-bindende udtalelser om gældende ret inden for dets ressortområde. Dette er blevet kaldt et konstaterende legalitetstilsyn¹⁹. DEP kan imidlertid alene omgøre en anden myndigheds afgørelse, hvis der er tale om et over- og underordningsforhold, eller hvis der er udtrykkelig lovhjemmel dertil²⁰.

Desuden har den overordnede myndighed en pligt til at føre tilsyn med den interne administration i den underliggende myndighed. Dette indebærer bl.a., at DEP har det overordnede ansvar for

¹⁶ Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed.

¹⁷ Engberg, Morten, i Fenger, Niels (red.) (2018): *Forvaltningsret*, side 1059.

¹⁸ Engberg, Morten, i Fenger, Niels (red.) (2018): *Forvaltningsret*, side 1060.

¹⁹ Se hertil FOB 97.97 omtalt nedenfor.

²⁰ Engberg, Morten, i Fenger, Niels (red.) (2018): *Forvaltningsret*, side 1058.

økonomistyringen inden for ministerområdet. Tilsynet med den interne administration kan f.eks. udmøntes konkret ved indgåelse af resultatmål med underliggende styrelser²¹.

Den overordnede myndigheds tilsynsforpligtelse er som udgangspunkt reaktiv, dvs. den udløses af, at den overordnede myndighed får en viden om mulige uhensigtsmæssigheder eller ulovligheder. Det kan dog ikke udelukkes, at man vil kunne komme frem til, at en overordnet myndighed har en aktiv tilsynsforpligtelse i særlige situationer, f.eks. i tilfælde, hvor DEP er ansvarlig for, at en underordnet myndighed har så få ressourcer, at det er tvivlsomt, om den kan løse sine opgaver inden for lovgivningens rammer.

Hvad angår ulovligheder, er udgangspunktet, at et departement har en pligt til at reagere, hvis den bliver opmærksom på et lovbrud af mere væsentlig karakter²². Spørgsmålet er herefter, hvilken mere konkret viden der udløser den overordnede myndigheds pligt til at handle. Dette spørgsmål er navnlig behandlet i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand har bl.a. i FOB 1994.296 udtalt følgende vedrørende det daværende socialministeriums sektortilsynsforpligtelse:

”Det er vanskeligt generelt at angive mere præcist, med hvilken klarhed, der måtte foreligge en ulovlighed, førend et ministerium som almindeligt sektortilsyn har pligt til at realitetsbehandle en sag. Dette må afhænge af, hvorvidt de for ministeriet foreliggende oplysninger peger i retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold. Disse oplysninger kan ikke blot foreligge i form af en henvendelse fra en borger, men også i form af oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål osv., sammenholdt med den viden, ministeriet i øvrigt er i besiddelse af. Der må således i det konkrete tilfælde opstilles en prognose for, hvorvidt der af en kommune er begået ulovligheder. Hvis dette ikke ud fra denne prognose er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, vil ministeriet efter min opfattelse have pligt til at undersøge sagen nærmere.”

Ombudsmandens udtalelse er blevet kritiseret af det såkaldte klagereformsudvalg i forbindelse med dets afgivelse af betænkning nr. 1395/2000 om Statens tilsyn med kommunerne, hvori det blev anført, at udtalelsen var ”ganske vidtrækkende”, da den bl.a. åbnede op for realitetsbehandling både hos det almindelige kommunaltilsyn og i vedkommende fagministerium²³. Kritikken skal ses i lyset af, at der ikke var et over- og underordningsforhold mellem Socialministeriet og kommunerne, men også i lyset af, at tærsklen for, hvornår der skal handles – ”ikke (...) usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art” – er lav.

²¹ Se herom f.eks. Finansministeriets vejledning *Strategisk styring af resultater i fokus* fra september 2014 (<https://modst.dk/media/16912/strategisk-styring-med-resultater-i-fokus.pdf>).

²² Christensen, Bent (1997): *Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation*, side 350 f.

²³ Betænkning nr. 1395/2000, side 219.

I FOB 1997.97 anførte ombudsmanden følgende:

”Et sektortilsyn antages – medmindre der er holdepunkter for andet – at have karakter af et konstaterende legalitetstilsyn. Dette indebærer at tilsynet har kompetence til ved uforbindende udtalelser at kunne konstatere om lovgivning er overholdt ved generelle beslutninger eller i konkrete sager på det pågældende område. Der henvises til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 660ff, med yderligere henvisninger og til min beretning for 1994, s. 296 ff.

Mens en klagemyndighed normalt har pligt til at realitetsbehandle en klage, har en myndighed, som fører et legalitetstilsyn, kun pligt til at realitetsbehandle en sag dersom der består en vis sandsynlighed for, at der i sagen foreligger legalitetsmangler. Om denne betingelse er opfyldt, afhænger af de for tilsynsmyndigheden foreliggende oplysninger, dvs. med hvilken styrke de peger i retning af at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold. Sådanne oplysninger kan ikke blot foreligge i forbindelse med en henvendelse fra en borger, men også i form af oplysninger i pressen og på anden måde, sammenholdt med den viden tilsynsmyndigheden i øvrig er i besiddelse af. Kun hvis tilsynsmyndigheden efter en konkret vurdering af de foreliggende oplysninger kan konstatere at der ikke består en forhåndssandsynlighed for at sagen indeholder ulovligheder, kan den efter min opfattelse undlade at foretage realitetsbehandling eller foranledige at den pågældende kommune selv foretager en undersøgelse.”²⁴

Samlet set kan det reaktive tilsyn beskrives således, at DEP har pligt til at reagere, hvis det får viden om, at der består en vis sandsynlighed for, at der er begået ikke uvæsentlige ulovligheder. Det er ikke afgørende, hvordan DEP får denne viden, men troværdigheden af forskellige kilder til viden – og hvorledes den pågældende viden er tilgængelig for DEP – kan selvfølgelig have betydning for, hvornår handlepligten udløses. I øvrigt må det antages, at tærsklen for, hvornår der skal reageres, er lavere, når det drejer sig om underordnede myndigheder sammenlignet med tilfælde, hvor det drejer sig om andre myndigheder, der forvalter det pågældende ministeriums lovgivning, men som ikke er en underordnet myndighed. Det skyldes, at det er den overordnede myndighed, der har det primære ansvar for, at de underordnede myndigheder overholder lovgivningen – og ikke ministeriet med ressortansvaret for lovgivningen.

Handlepligten består i første omgang i, at DEP skal undersøge sagen. Det er således også en konsekvens af den forvaltningsretlige officialmaksime, at DEP skal undersøge sagen (eller få sagen undersøgt), før den iværksætter yderligere tiltag. Hvilke yderligere tiltag, der bør og kan iværksættes, vil bl.a. afhænge

²⁴ Se også FOB 1997.345 og FOB 1990.83.

af de lovgivningsmæssige rammer, som gælder for forholdet mellem det pågældende departement og den underordnede myndighed, ligesom det vil afhænge af, hvilken ulovlighed der er tale om.

3.3 Reglerne om det statslige regnskabsvæsen

I det følgende redegøres der overordnet for det regnskabsretlige grundlag, herunder kravene til ministeriers regnskabsstyring, der følger af statsregnskabsloven og regnskabsbekendtgørelsen.

3.3.1 Lov om statens regnskabsvæsen m.v. (statsregnskabsloven)

Statsregnskabsloven²⁵ er en rammelov, der indeholder det overordnede retsgrundlag for statens regnskabsvæsen m.v. Loven omfatter samtlige ministerier, institutioner m.v., hvis driftsbudget er optaget på finansloven, jf. lovens § 2.

Det følger af lovens § 3, at finansministeren har bemyndigelse til at fastsætte de nærmere regler om statens regnskabsvæsen. De overordnede bestemmelser i statsregnskabsloven er nærmere udmøntet i bekendtgørelsen om statens regnskabsvæsen (herefter regnskabsbekendtgørelsen)²⁶.

3.3.2 Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen m.v. (regnskabsbekendtgørelsen)

Regnskabsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i statsregnskabsloven og fastsætter de nærmere regler for statens regnskabsvæsen i relation til bogføring og regnskabsaflæggelse.

3.3.2.1 Regnskabsbekendtgørelsens formål

Regnskabsbekendtgørelsens formål er, jf. § 1, at bidrage til en sikker og effektiv økonomiforvaltning i staten, at skabe grundlag for den periodiske regnskabsaflæggelse og udarbejdelse af årsrapporter og at bidrage med oplysninger til brug for revisionen af regnskaberne.

²⁵ Lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen m.v.

²⁶ Bekendtgørelse nr. 116 af 19. februar 2018 om statens regnskabsvæsen mv. Bekendtgørelsen erstatter bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011. Med bekendtgørelsen fra 2018 sker en vis skærpelse af reglerne om interne kontroller, se om § 37 nedenfor, men ellers sker der ikke for denne rapport afgørende ændringer i forhold til den tidligere gældende bekendtgørelse. Det bemærkes i øvrigt, at Økonomistyrelsen i maj 2020 har udstedt en ny vejledning om intern finansiel kontrol.

3.3.2.2 *Regnskabsvæsenets organisation og ansvarsfordeling*

Ansvaret for statens regnskabsvæsen er fordelt mellem Finansministeriet, departementerne, ”virksomhederne” og de ”regnskabsførende institutioner”, jf. nærmere bekendtgørelsens kapitel 3. Der er tale om en hierarkisk organisation, så enhver ”virksomhed” entydigt kan henføres til et ministerområde, og enhver ”regnskabsførende institution” kan henføres til en virksomhed.

Ansvarsfordelingen skal dels sikre en entydig og sammenhængende beskrivelse af den regnskabsmæssige ansvarsfordeling inden for ministerområderne, dels sikre en entydig sammenhæng mellem bevillingslovene og opdelingen af virksomheder og regnskabsførende institutioner.

Finansministeriet

Finansministeriet fastsætter reglerne om statens regnskabsvæsen, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Økonomistyrelsen (Tidligere Moderniseringsstyrelsen) forestår udmøntning af disse regler, jf. § 6, stk. 2, 1. pkt.

Ministeriernes departementer

Ministeriernes departementer har ansvaret for at tilrettelægge regnskabsvæsenet inden for deres respektive område, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 7, stk. 2, 1. pkt. Det er således departementernes ansvar at sikre, at reglerne om statens regnskabsvæsen overholdes af virksomhederne og de regnskabsførende institutioner inden for ministerområdet, jf. § 7, stk. 2, sidste pkt.

Departementernes ansvar for tilrettelæggelsen af regnskabsvæsenet indebærer, at departementerne kan og skal udstikke nærmere retningslinjer til virksomhederne og de regnskabsførende institutioner om regnskabsvæsenets tilrettelæggelse.

Departementerne må i den forbindelse sikre, at virksomhederne og de regnskabsførende institutioner har en sådan størrelse, at de kan gennemføre en forsvarlig tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet og således overholde reglerne om statens regnskabsvæsen, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 7, stk. 3.

Departementernes overordnede tilrettelæggelse af ministerområdets regnskabsvæsen beskrives i ministerieinstruksen.

Virksomhederne

En ”virksomhed” skal forstås som en forvaltningsenhed inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssig ansvarlig for en eller flere hovedkonti på bevillingslovene, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

En virksomhed er ansvarlig for at tilrettelægge regnskabsvæsenet inden for deres område, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 2. Dette indebærer, at virksomheder inden for bekendtgørelsens rammer kan og skal udstikke nærmere retningslinjer omkring regnskabsvæsenets tilrettelæggelse til de regnskabsførende institutioner, der hører under virksomheden.

Virksomhedernes tilrettelæggelse og koordinering af regnskabsvæsen beskrives i virksomhedsinstruksen.

De regnskabsførende institutioner

En ”regnskabsførende institution” er en organisation under en virksomhed med et selvstændigt ansvar for udførelsen af hele eller dele af virksomhedens opgaver, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

De regnskabsførende institutioner tilrettelægger regnskabsvæsenet inden for deres eget område inden for regnskabsbekendtgørelsens rammer og rammerne udstukket i ministerie- og virksomhedsinstruksen, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 9, stk. 2.

De regnskabsførende institutioners konkrete tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet beskrives i regnskabsinstruksen.

3.3.2.3 Instrukser

I det følgende redegøres der for regnskabsbekendtgørelsens bestemmelser om udarbejdelse af ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukser.

Ministerieinstrukser

Ministerieinstruksen udgør det overordnede styringsgrundlag på regnskabsområdet for det pågældende ministeries ressort.

Formålet med ministerieinstrukserne er at udarbejde og ajourføre en beskrivelse af ministerområdets forretningsområde og opdelingen af virksomheder, herunder en beskrivelse af, hvilke hovedkonti på bevillingslovene der henhører under de enkelte virksomheder, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 13.

Derudover skal ministerieinstrukserne beskrive, hvordan ministerområdets overordnede regnskabsforvaltning er tilrettelagt, herunder en beskrivelse af, hvor ofte virksomhederne i årets løb skal godkende perioderegnskaber over for DEP, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 14, nr. 1. Ministerinstruksen skal desuden beskrive hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol- og risikostyring, herunder tilsynet med udførende enheder i forbindelse med regnskabsaflæggelsen, jf. § 14, nr. 2.

DEP's ledelse godkender ministerieinstruksen og sender den derefter til Rigsrevisionen og de under ministerområdet hørende virksomheder, jf. bekendtgørelsens § 15.

Retningslinjerne for udarbejdelse af ministerieinstrukser er nærmere beskrevet i Økonomistyrelsens vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser²⁷.

Virksomhedsinstrukser

Enhver virksomhed skal udarbejde og ajourføre en virksomhedsinstruks, der beskriver virksomhedens forretningsområde og opdeling af regnskabsførende institutioner, herunder hvilke hovedkonti virksomheden har ansvaret for, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 16.

Formålet med virksomhedsinstrukserne er dels at beskrive virksomhedens forretningsområde, dels at beskrive hvordan virksomheden koordinerer opgaverne på regnskabsområdet mellem de regnskabsførende institutioner.

Består en virksomhed af flere regnskabsførende institutioner, da skal virksomheden indeholde en række yderligere beskrivelser. Disse er nærmere beskrevet i regnskabsbekendtgørelsens §§ 17-18.

Virksomhedsinstruksen skal godkendes af DEP og sendes herefter til Rigsrevisionen og de regnskabsførende institutioner, der hører under virksomheden, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 19.

Retningslinjerne for udarbejdelse af virksomhedsinstrukser er nærmere beskrevet i Økonomistyrelsens vejledning om udarbejdelse af virksomhedsinstrukser²⁸.

Regnskabsinstrukser

Enhver regnskabsførende institution skal udarbejde og ajourføre en regnskabsinstruks, der beskriver, hvorledes regnskabsforvaltningen skal tilrettelægges, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 20.

Regnskabsbekendtgørelsens § 21 indeholder en opstilling af, hvad en regnskabsinstruks som minimum skal indeholde. Regnskabsinstruksen skal bl.a. indeholde en beskrivelse af institutionens regnskabsmæssige opgaver og organisation, og instruksen skal indeholde en beskrivelse af hovedelementerne i tilrettelæggelsen af den interne kontrol og risikostyring, herunder kontrollen med udførende enheder. Desuden fremgår det, at instruksen skal indeholde en beskrivelse af institutionens konkrete tilrettelæggelse og udmøntning af kompetencefordeling i relation til udgifts- og indtægtsforvaltningen, betalingsforvaltningen m.v., dvs. at spørgsmålet om bemyndigelse (prokura) skal adresseres i instruksen. Det fremgår

²⁷ <https://oes.dk/media/9871/vejledning-om-udarbejdelse-af-ministerieinstrukser.pdf>

²⁸ <https://oes.dk/media/9872/vejledning-om-udarbejdelse-af-virksomhedsinstrukser.pdf>

ligeledes af Økonomistyrelsens vejledning om udarbejdelse af regnskabsinstrukser, s. 16, at instruksen skal indeholde retningslinjer og ansvar for godkendelse af bilag (interne og eksterne), herunder procedure til sikring af, at godkendelse er foretaget af en bemyndiget person.

Regnskabsinstruksen skal endvidere indeholde et bilag, hvoraf det fremgår, hvilke medarbejdere, der har ansvaret for hvilke regnskabsmæssige opgaver i institutionen, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 22.

Der stilles ikke krav om, at regnskabsinstruksen skal godkendes af en overordnet myndighed. Institutionens ledelse godkender egne regnskabsinstrukser. Det er dog en forudsætning, at instruksen udarbejdes under iagttagelse af retningslinjerne i de relevante virksomhedsinstrukser og skal ajourføres løbende, så den er i overensstemmelse hermed. Den af institutionens ledelse godkendte regnskabsinstruks sendes til virksomheden og til Rigsrevisionen til orientering, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 23.

Retningslinjerne for udarbejdelse af regnskabsinstrukser er nærmere beskrevet i Økonomistyrelsens vejledning om udarbejdelse af regnskabsinstrukser²⁹.

3.3.2.4 *Krav om funktionsadskillelse*

Regnskabsbekendtgørelsen stiller krav om, at der skal etableres en funktionsadskillelse mellem på den ene side regnskabsmæssige registreringer og på den anden side udbetalingsforretninger, jf. hhv. bekendtgørelsens §§ 24 og 28.

Om funktionsadskillelse ved regnskabsmæssig registrering fremgår det af bekendtgørelsens § 24, at:

”§ 24. Regnskabsmæssige registreringer skal tilrettelægges således, at der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. Hvis dette ikke er muligt, skal der optages særskilte bestemmelser herom i regnskabsinstruksen med henblik på at sikre kontrollen med betalingerne på anden måde, jf. § 28. [...]”

(Vores fremhævning)

Om funktionsadskillelse ved udbetalingsforretninger fremgår det af bekendtgørelsens § 28, at:

”§ 28. Udbetalingsforretninger skal tilrettelægges således, at der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. Såfremt dette ikke er muligt, skal der optages særskilte bestemmelser herom i regnskabsinstruksen med henblik på at sikre kontrollen med betalingerne på anden måde.

²⁹ <https://oes.dk/media/9873/vejledning-om-udarbejdelse-af-regnskabsinstrukser.pdf>

Stk. 2. Der skal under hensyntagen til betalingernes størrelse og frekvens foretages de fornødne kontroller af såvel grundlaget for ind- og udbetalinger som den faktiske effektivering heraf.”
(Vores fremhævning)

Kravet om personmæssig adskillelse i §§ 24 og 28 indebærer således, at der skal være mindst to personer involveret i bogførings- og betalingsprocessen – én, der tilrettelægger og bogfører betalingen, og én, der frigiver betalingen. En person kan således ikke varetage både registrerings- og betalingsfunktionen i relation til samme betalingsforretning³⁰.

Under hensyntagen til betalingernes størrelse og frekvens skal der ligeledes foretages de nødvendige kontroller af grundlaget for såvel ind- og udbetalinger som den faktiske effektivering heraf, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 28, stk. 2.

Er det ikke muligt at etablere funktionsadskillelse ved registrering og/eller udbetalinger, skal der optages særskilte bestemmelser herom i regnskabsinstruksen med henblik på at sikre kontrollen med registreringerne og/eller betalingerne på en anden måde, jf. hhv. regnskabsbekendtgørelsens § 24, 2. pkt. og § 28, stk. 1, 2. pkt.

Det fremgår endvidere af regnskabsbekendtgørelsens § 46, stk. 1, at de regnskabsførende institutioner skal foretage en forsvarlig forvaltning af udgifter og indtægter. Forvaltningen af udgifter og indtægter omfatter disponering og godkendelse af udgifts- og indtægtsbilag, jf. § 46, stk. 2. Disponeringen omfatter indgåelse af aftaler, køb af varer og tjenesteydelser m.v. og skal godkendes af en hertil bemyndiget person, jf. § 46, stk. 3.

Godkendelsen af udgifts- og indtægtsbilag omfatter bilagets materielle og økonomiske indhold. Institutionerne skal i den forbindelse føre kontrol med, at de i bilaget nævnte varer, ydelser m.v. er leveret, og at bilaget er korrekt, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 46, stk. 4. Kontrollen af institutionernes forvaltning af udgifter og indtægter forudsætter, at der fastlægges forretningsgange og interne kontroller under hensyntagen til væsentlighed og risiko. Rigsrevisionen har endvidere lagt til grund, at kontrollen ligeledes kræver en funktionsadskillelse, nærmere bestemt en personmæssig adskillelse mellem mindst to medarbejdere, en bestiller og en godkender, der begge skal ind over det materielle og økonomiske i ethvert indkøb³¹.

³⁰ Se ligeledes www.oes.dk/oekonomi/oeav/regnskabsregler/betalingsforretninger/statslige-betalinger/organisering-og-funktionsadskillelse/

³¹ Rigsrevisionens beretning nr. 8/2019 af december 2019 om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, side 8.

Der følger således både af §§ 24 og 28 og af § 46, stk. 4, i regnskabsbekendtgørelsen, hvad der ofte benævnes *de fire øjnes princip*, altså at to forskellige personer skal ind over indkøbsprocessen fra bestilling til betaling. Bestemmelserne i §§ 24 og 28 omhandler adskillelsen mellem bogføring og betaling, mens § 46, stk. 4, handler om adskillelsen mellem bestiller og godkender.

Det kan overvejes, hvor klart det juridiske ophæng for kravet om funktionsadskillelse er. §§ 24 og 28 kan efter bestemmelsernes ordlyd fraviges (§ 24, 2. pkt., og § 28, stk. 1, 2. pkt.), og kravet fremgår ikke direkte af § 46, stk. 4, men er blevet udledt deraf.

Endelig skal nævnes bekendtgørelsens § 37, der står i kapitlet om regnskabsaflæggelse. Med 2018-bekendtgørelsen, der havde virkning fra 1. januar 2018, blev der i denne bestemmelse indsat stk. 2 og 3, som har særlig fokus på interne kontroller. Således følger det af § 37, stk. 2, at det som led i regnskabskontrollen skal kontrolleres, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller under hensyntagen til væsentlighed og risiko, som sikrer regnskabsaflæggelsen. Det følger af stk. 3, at det skal kontrolleres, at der er etableret et tilsyn under hensyntagen til væsentlighed og risiko, som sikrer, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller i henhold til stk. 2.

3.3.2.5 *Dokumentation af registreringen*

Enhver regnskabsmæssig registrering skal kunne følges til regnskaber, regnskabsmæssige opgørelser eller opstillinger, der skal udarbejdes til ekstern brug. Tallene heri skal kunne opløses i de registreringer, hvoraf de er sammensat (transaktionssporet), jf. regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 1. Transaktionssporet beskriver sammenhængen mellem de enkelte registreringer og det samlede regnskab. Transaktionssporet er et samlebegreb for de oplysninger, der skal sikre kontrollen af, at alle registreringer er medtaget i regnskabet, og hvilke registreringer regnskabets poster er sammensat af.

Enhver regnskabsmæssig registrering skal ligeledes kunne dokumenteres ved bilag. Disse bilag skal indeholde de nødvendige oplysninger, der kan dokumentere registreringsens rigtighed (kontrolsporet), jf. regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 2. Kontrolsporet er et samlebegreb for de oplysninger, der sikrer verificeringen af grundlaget for de enkelte registreringer. Kontrolsporet forudsætter dels, at der foreligger bilag, der dokumenterer enhver registrering, dels at de enkelte bilag er forsynet med en tydelig og entydig identifikation, dvs. bilagsnummer, beløb, transaktionsdato, dato for registreringen og godkendelse for udførelse. Disse bilag skal som grundlag for registreringen være godkendt af den bemyndigede person.

4. SÆRLIGE REGLER, INSTRUKSER M.V. OM REGNSKABSFØRELSE GÆLDENDE PÅ FORSVARSMINISTERIETS OMRÅDE OG FOR FES

Udover regnskabsbekendtgørelsen, som beskriver de overordnede regler for statens økonomiforvaltning og regnskabsaflæggelse, fastlægges der for hvert ministerområde henholdsvis ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukser med nærmere regler for de regnskabsmæssige opgaver under den pågældende myndighed, jf. punkt 3.3.2.

Nedenfor redegøres der overordnet for de mest væsentlige instrukser og bestemmelser, der i undersøgelsesperioden har været gældende for Forsvarsministeriets område, herunder Forsvarsministeriets Ejenomsstyrelse (FES).

4.1 Ministerieinstruks

Som redegjort for i punkt 3.3.2.3, skal alle ministerier i henhold til regnskabsbekendtgørelsens § 13 udarbejde en ministerieinstruks, der: "*beskriver ministerområdets forretningsområde og opdeling på virksomheder, herunder hvilke hovedkonti inkl. Bevillingslovenes fællesparagraffer der henhører under de enkelte virksomheder*". Ministerieinstruksen skal, jf. § 14, herudover indeholde:

"1) En beskrivelse af tilrettelæggelsen af ministerområdets overordnede regnskabsforvaltning. En beskrivelse af hvornår der i årets løb skal godkendes perioderegnskaber samt en beskrivelse af procedurerne omkring regnskabsgodkendelsen, jf. § 36, herunder en angivelse af eventuelle formaliserede procedurer for udførelsen af DEP's tilsyns- og kontrolfunktioner.

2) En beskrivelse af hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol- og risikostyring, herunder tilsynet med udførende enheder, i forbindelse med regnskabsaflæggelsen."

I undersøgelsesperioden udarbejdede Forsvarsministeriets concern hvert år en ministerieinstruks. Nedenfor følger en redegørelse af udvalgte afsnit herfra, herunder til beskrivelse af eventuelle ændringer og tilføjelser i de enkelte instrukser.

Af Forsvarsministeriets ministerieinstruks gældende fra 1. januar 2014, punkt 2.1, fremgik, at den overordnede kontrol samt ansvaret for, at virksomhederne og de regnskabsførende institutioner havde en sådan størrelse, at de kunne gennemføre en forsvarlig tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet, i henhold til regnskabsbekendtgørelsens § 7, stk. 1 og 3, var placeret hos Forsvarsministeriet³². Det var i den forbindelse bestemt, at virksomhederne hvert år, forud for lukningen af regnskabet, skulle udarbejde en

³² [Bilag - Forsvarsministeriets ministerieinstruks gældende fra 1. januar 2014](#)

kortfattet rapport til Forsvarsministeriets departement om den enkelte virksomheds samlede regnskabsvæsen. Rapporten skulle bl.a. indeholde oplysninger om, hvorvidt de regnskabsførende institutioner havde en sådan størrelse, at de kunne opfylde regnskabsbekendtgørelsens krav om funktionsadskillelse både mellem registrerings- og betalingsfunktioner og mellem disse regnskabsfunktioner og funktionerne på IT-området. Såfremt virksomhederne vurderede, at der fandtes regnskabsførende institutioner i virksomhederne, der ikke havde en sådan størrelse, at de på egen hånd kunne gennemføre en forsvarlig tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet, skulle virksomhederne i rapporten fremsætte forslag til foranstaltninger, der på anden måde kunne sikre, at de pågældende institutioner kunne gennemføre en forsvarlig tilrettelæggelse, aflæggelse og gennemførelse af regnskabsvæsenet.

I punkt 2.2. om systemanvendelse var anført, at Forsvarskommandoen var udpeget som koncernens ansvarlige system myndighed for DeMars³³. Det var endvidere anført, at Forsvarskommandoen og FKIT skulle sikre, at såvel opsætningen af DeMars som de forretningsmæssige procedurer i forbindelse med systemanvendelsen levede op til gældende regler på området, herunder regnskabsbekendtgørelsen. Virksomhederne var hver især ansvarlige for, at personalet var kompetent til at forestå driften og brugen af bl.a. DeMars.

Om regnskabsmæssige registreringer fremgik af punkt 2.5:

”De almindelige regler for den regnskabsmæssige registrering fremgår af regnskabsbekendtgørelsen.

Reglerne i bekendtgørelsen indeholder en beskrivelse af de minimumskrav, der skal opfyldes i forbindelse med den regnskabsmæssige registrering.

Jf. regnskabsbekendtgørelsens §§ 25-26 skal registreringerne omfatte indtrufne økonomiske hændelser, der er af betydning for eller en konsekvens af institutionens aktivitet, og skal muliggøre dannelsen af både udgiftsbaserede og omkostningsbaserede regnskaber, jf. § 34.”

Om ”øvrige forvaltningsopgaver” var i punkt 2.8 anført, at forvaltningen af udgifter og indtægter skulle tilrettelægges ud fra hensyntagen til dels væsentlighed og risiko, dels størrelsen og arten af de forskellige typer udgifter og indtægter. Ansvar for herfor var placeret hos virksomhederne inden for eget område.

I Ministerieinstruksen gældende for 2015 blev Forsvarsministeriet udpeget som koncernens systemansvarlige for DeMars, og ansvaret for opsætningen af DeMars samt de forretningsmæssige procedurer i

³³ Forsvarets koncern, herunder FES, anvendte i undersøgelsesperioden IT-systemet DeMars til at registrere, behandle og præsentere information vedrørende styring og forvaltning på samtlige niveauer inden for Forsvarets produktionsvirksomhed. DeMars betegnes således undertiden både som et generelt sags- og dokumenthåndteringssystem (ERM-system) og et økonomisystem (SAP-system).

forbindelse med systemanvendelsen blev placeret hos FRS og FMI³⁴. Øvrige afsnit refereret fra 2014-instruksen blev videreført i uændret form.

I Ministerieinstruksen gældende fra 1. januar 2016 blev bestemt, at FMI, herunder FKIT, var systemansvarlig for DeMars³⁵. Derudover var bestemt, at FRS var ansvarlig for, at DeMars var i overensstemmelse med gældende regnskabsregler, herunder regnskabsbekendtgørelsen. Myndighederne, der anvendte DeMars, skulle herudover sikre, at systemanvendelsen skete efter FRS anvisninger. Øvrige afsnit refereret fra 2014- og 2015-instruksen blev videreført i uændret form.

I Ministerieinstruks gældende fra 15. januar 2017 blev under punkt 2.1 vedrørende ministeriets forretningsområde beskrevet, at Forsvarsministeriet pr. 1. oktober 2017 delvist havde etableret en enstreget koncernøkonomifunktion – en såkaldt partnermodel på økonomiområdet – hvorved DEP's Koncernøkonomi og Driftsafdeling bestod af en central og koncernfælles økonomifunktion samt en række decentrale økonomifunktioner (partnere)³⁶. De decentrale økonomifunktioner blev fysisk placeret ved den styrelse, de understøttede, og havde til hovedopgave at varetage opgaver forbundet med den økonomiske styring samt at understøtte driften/resultatskabelsen i den styrelse, som de var tilknyttet. Partnermodellen blev etableret hos bl.a. FPS og FMI, men i 2017 endnu ikke hos FES.

Om systemansvaret var anført, at på DeMars området var FMI it-ansvarlig og Koncern DeMars og BI koncernfælles forretningsansvarlige. Herudover bestemtes, at FRS i koordination med servicerende styrelser var ansvarlig for, at DeMars var i overensstemmelse med gældende regnskabsregler, herunder regnskabsbekendtgørelsen.

Øvrige afsnit refereret fra 2014-, 2015- og 2016-instruksen blev videreført i uændret form.

I Ministerieinstruks gældende fra 31. januar 2018 blev beskrevet, at ovenfor beskrevne partnermodeller blev udvidet til bl.a. også FES³⁷.

Øvrige afsnit refereret fra 2014-, 2015-, 2016- og 2017-ministerieinstrukserne blev videreført i uændret form.

³⁴ [Bilag - Forsvarsministeriets ministerieinstruks gældende for 2015](#)

³⁵ [Bilag - Forsvarsministeriets ministerieinstruks gældende for 2016](#)

³⁶ [Bilag - Forsvarsministeriets ministerieinstruks gældende for 2017](#)

³⁷ [Bilag - Forsvarsministeriets ministerieinstruks gældende for 2018](#)

Forsvarsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende rapport oplyst, at etableringen af økonomipartnermodellen, som ovenfor nævnt, ikke ændrede ved den grundlæggende ansvarsfordeling mellem departement og styrelse. Budgetansvaret og ansvaret for at sikre compliance i forhold til gældende regler og instrukser har hele tiden været og er fortsat placeret hos styrelseschefen, jf. bl.a. ministerinstruksen for Forsvarsministeriets område og den regnskabsinstruks, der omfatter FES, jf. punkt 4.2, der således ikke blev ændret som følge af partnermodellen. DEP har endvidere oplyst, at økonomipartnerens grundlæggende opgave er at understøtte styrelsen og dermed styrelseschefen med varetagelse af styrelsens økonomistyring. Det er således styrelseschefens prerogativ – inden for de overordnede rammer, som DEP udstikker om eksempelvis budgetlægning, prognoser og økonomiske kontroller – at allokerer økonomipartnerens ressourcer mest hensigtsmæssigt for at sikre efterlevelse af styrelseschefens ansvar. Forsvarsministeriet har desuden oplyst, at partnermodellen ikke indebar, at DEP fra den 1. januar 2018 skulle have overtaget ansvaret for tilrettelæggelsen af det økonomiske kontrolmiljø i FES, herunder for varemottagelsen.

FES har i sit høringssvar til nærværende rapport bemærket, at der samtidig med etableringen af partnermodellen i FES blev oprettet en intern strategi- og analyse sektion (SAS) med ansvar for bl.a. den interne økonomiske styring med reference til CH-SD i FES. Funktionen blev nedlagt i august 2019 samtidig med oprettelse af Økonomidivisionen, jf. afsnit 5.2.3.4, der overtog det formelle ansvar for opgaverne. FES har desuden bemærket, at oprettelsen af partnerfunktionen var baseret på overførte medarbejdere fra FES, og derudover blev en række af de tidligere centrale medarbejdere i FES' økonomiafdeling flyttet internt i FES til SAS.

Som led i nærværende undersøgelse har vi modtaget et sagsnotat indeholdende forslag til den nærmere opgavedeling mellem FES og DEP (Koncernøkonomi- og Drift) vedrørende ovennævnte partnermodel³⁸. Heri blev foreslået, at KOD skulle have ansvaret for den økonomiske styring, hvilket bl.a. indebar, at KOD skulle:

- *Stille de nødvendige økonomiske informationer til rådighed.*
- *Sikre den nødvendige registreringsramme og pålidelige registreringer (i samarbejde med FRS).*
- *Forelægge opfølgning på budgetter, prognose og aktiviteter.*
- *Gennemføre kontrol af processer og resultater (i samarbejde med FRS).*

Om den konkrete opgavefordeling mellem DEP (KOD) og FES var bl.a. foreslået, at KOD:

³⁸ [Bilag - Sagsnotat vedrørende partnermodel på økonomiområdet](#)

- *Tilsikrede en løbende optimering og effektivisering af økonomi- og relaterede systemer, herunder "... også en automatisering af bl.a. kontroller, interfaces til andre systemer (såsom FM) osv"*
- *Indgik i dialog med FRS om den månedlige afrapportering fra FRS finansiel controlling, herunder indgik SLA med FRS vedrørende finansiel controlling*
- *Udarbejdede underskriftsblade, etablerede bemyndigelser efter aftale med FES og "drager omsorg for at disse er reflekteret i SAP"*
- *Vedligeholdt "DeMars strukturen" for FES*
- *Koordinerede økonomiroller i DeMars internt i FES, herunder "kontrollerede dobbeltroller i workflow"*
- *Udførte fakturasagsbehandling.*

FMN har om sagsnotatet bl.a. bemærket, at sagsnotatet har indgået i arbejdet med at udvikle økonomipartnerfunktionen i FES, men at dokumentet efter DEP's vurdering ikke i alle henseender afspejler den faktiske og konkrete arbejdsdeling, der har været siden 2017, herunder f.eks. i forhold til den interne økonomifunktion i FES, som blev oprettet i 2018 og nedlagt i forbindelse med oprettelsen af økonomidivisionen i 2019 (SAS, jf. ovenfor). På det foreliggende grundlag og som oplyst af DEP, jf. ovenfor, ses den etablerede partnermodel ikke at have medført, at FES ikke fortsat – i overensstemmelse med regnskabsinstruksen, jf. punkt 4.2 nedenfor – havde det direkte ansvar for at sikre et passende kontrolmiljø i indkøbsprocessen i FES, herunder f.eks. ved at sikre funktionsadskillelse ved varemodtagelsen.

Det skal endvidere bemærkes, at vi som beskrevet i punkt 2.2.3, i forbindelse med nærværende undersøgelse, har modtaget en række henvendelser fra FES Direktør med henvisning til materiale og korrespondance vedrørende ovenfor beskrevne partnermodel, herunder det nævnte sagsnotat. Vi har således bl.a. modtaget korrespondance mellem FES Direktør og DEP Afdelingschef Person B, som ifølge FES Direktør vedrører DEP's økonomiske partnerelement i FES³⁹. Bl.a. skrev FES Direktør den 14. september 2018 til DEP Afdelingschef Person B vedrørende fastlæggelsen af det konsoliderede budget for 2019/2020 og bemærkede i relation her til bl.a., at FES havde brug for at få tilført personale

4.1.1 Nærmere om Forsvarsministeriets tilsynskoncept

Forsvarsministeriets overordnede styrings- og tilsynsprocedurer i undersøgelsesperioden er bl.a. beskrevet i henholdsvis notat herom gældende fra 10. april 2015 og til afløsning heraf notat herom gældende fra 1. juni 2017.

³⁹ [Bilag – E-mailkorrespondance mellem FES Direktør og DEP Afdelingschef Person B vedr. bl.a. proces for budget i FES](#)

I tilsynskonceptet fra 2015 var beskrevet, at tilsynet var forankret i DEP's fagkontorer, og at tilsynet i kontorerne blev tilrettelagt på baggrund af og beskrevet i følgende tre produkter, som kontorerne hver især havde ansvaret for at udvikle og opdatere⁴⁰:

1. En beskrivelse af vurdering af væsentlighed og risiko og en opgørelse over de tilsyn, som kontoret systematisk og periodisk fører (der tager udgangspunkt i væsentlighed og risiko).
2. Procedurebeskrivelser af de enkelte tilsyn (tilsynsprocedurer).
3. En statusliste, hvor der løbende føres status med de enkelte tilsyn.

Bl.a. skulle hvert kontor således årligt udarbejde/opdatere et kort notat med en opgørelse over de systematiske og periodiske tilsyn, som kontoret (med udgangspunkt i en vurdering af væsentlighed og risiko) ville foretage det kommende år. Ledelsen i Forsvarsministeriet skulle inden årets start tage en strategisk drøftelse af væsentlighed og risiko for hele DEP's område for det kommende år, hvorved ledelsen bl.a. ville lægge vægt på væsentlighed og risiko på tværs i DEP og ministerområdet.

Tilsynskonceptet fra 2015 blev opdateret i 2017 gældende fra 1. juni 2017⁴¹. I notatet blev bl.a. beskrevet, at de enkelte kontorer i DEP var ansvarlige for udarbejdelse af væsentligheds- og risikovurderinger samt udførelsen af tilsyn med de enkelte styrelser, mens det tværgående perspektiv konsolideredes i Koncernfinans. Koncernfinans samlede således alle DEP's tilsynsprocedurer og dokumentation for førte tilsyn for at koordinere på tværs af styrelserne. Endvidere var det om tilgangen til tilsyn anført, at Forsvarsministeriet anlagde en risikobaseret tilgang til tilsyn. Herved identificerede DEP de områder indenfor ministeriets ressort, som forventedes at have den største risiko for afvigelser, hvilket identificeredes via det løbende tilsyn, hvorefter den relevante styringsstrategi kunne fastlægges. Denne tilgang kom konkret til udtryk ved, at ledelsen hvert år skulle fastsætte en række fokusområder, der vurderedes at være særligt relevante for det kommende år. Disse fokusområder skulle tage udgangspunkt i DEP's kerneopgaver, herunder politisk-strategiske fokusområder i forhold til ministerbetjening og styrings-strategiske fokusområder for koncernen. Konkret skulle der foretages en vurdering af risiko ud fra to faktorer; risiko (sandsynlighed for, at en given uønsket hændelse indtræffer, når eksisterende kontroller og aktiviteter tages med i betragtning) og væsentlighed (konsekvensen af hændelsen), som vurderes ud fra en tre-trins-skala: Lav, Moderat eller Høj. I sammenhæng hermed var det i notatet bemærket, *"at overholdelse af lov og regler i vid udstrækning vil kunne anses for at have høj væsentlighed, og derfor tilsige et tilsyn, selvom risikoen for utilsigtede hændelser vurderes lav"*.

I Ministerieinstruks gældende fra 31. januar 2018 var om DEP's tilsyn desuden anført følgende:

⁴⁰ [Bilag - Forsvarsministeriets tilsynskoncept fra 10. april 2015](#)

⁴¹ [Bilag - Forsvarsministeriets tilsynskoncept fra 1. juni 2017](#)

”DEP har som overordnet myndighed på Forsvarsministeriets område til formål at sikre en korrekt, effektiv og troværdig ministerbetjening samt at sikre den strategiske udvikling, koordination og styring med ministerområdet således koncernens resultater er i overensstemmelse med de politiske målsætninger.

DEP har det overordnede styringsansvar for hele ministerområdet, og er forpligtet til at føre tilsyn med, at den økonomiske og aktivitetsmæssige styring i ministerområdets styrelser og myndigheder er tilrettelagt på betryggende vis og inden for de politisk fastsatte rammer som led i ministeransvaret. I forlængelse af det overordnede tilsyn har DEP pligt til at udvide sit tilsyn, hvis DEP bliver opmærksom på, at der på ministerområdet er noget, som ikke fungerer tilfredsstillende.

Ovenstående tilsyn er beskrevet og uddybet i Forsvarsministeriets interne tilsynskoncept af 1. juni 2017, som omfatter alle kontorer i DEP.”

4.2 Instrukser m.v. på Forsvarsministeriets område

Virksomheder, jf. punkt 3.3.2.3, skal udarbejde og ajourføre en virksomhedsinstruks, der beskriver virksomhedens forretningsområde og opdeling på regnskabsførende institutioner, herunder hvilke hovedkonti virksomheden har ansvaret for, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 16. Herudover skal hver regnskabsførende institution under hver virksomhed udarbejde en regnskabsinstruks, der godkendes af virksomheden, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 20.

I 2014 udarbejdede Forsvarskommandoen ”Regnskabsinstruks for regnskabsførende institution Forsvarskommandoen” med gyldighed fra 8. august 2014 gældende for myndigheder under Forsvarskommandoen⁴². Formålet hermed var bl.a. at tilrettelægge FKO’s regnskabsopgaver samt placere ansvaret for de enkelte opgaver.

Det fulgte af regnskabsinstruksens punkt 2, at den overordnede regnskabsfunktion var henlagt til Forsvarets daværende Regnskabstjeneste (FRT), og at FRT således havde til opgave at varetage alle regnskabsopgaver inden for ind- og udbetalinger, bogføring, rejser, fakturabehandling m.v.

I instruksens punkt 2.1.1. var bl.a. følgende overordnede krav vedrørende prokura fastsat:

”Alle medarbejdere, der udfører regnskabsmæssige opgaver skal identificeres ved stillingsbetegnelse, medarbejdersnummer og organisatorisk placering i underskriftsblad. Heraf skal der

⁴² [Bilag - Regnskabsinstruks for regnskabsførende institution Forsvarskommandoen, version 2014 08](#)

ligeledes fremgå, om medarbejderen har fået tillagt særlige beføjelser, eventuelle beløbsmæssige eller andre begrænsninger i ansvar og kompetence. Underskriftsblad for en medarbejder udfærdiges af myndigheden, der tildeler en medarbejder særlige beføjelser. (...)

FRT foretager ikke kontrol af den forvaltningsmæssige hjemmel i relation til en disponering. Det betyder, at det er disponentens ansvar, at der er forvaltningsmæssig hjemmel til at foretage disponeringen, samt at disponeringen foretages indenfor givne beføjelser, jf. disponentens underskriftsblad.

(Vores fremhævning)

I tillæg hertil havde FRT udarbejdet FRSBST 580-1 af april 2015, Bestemmelse vedr. underskriftsblade i Forsvarsministeriets koncern⁴³. Det fremgik bl.a. af bestemmelsens punkt 2.2., at underskriftsblade kunne oprettes af en styrelseschef, myndighedschef, enhedschef eller sektionschefer, der ønskede at delegerede egne beføjelser til underlagt personel, og at den enkelte myndighed var ansvarlig for at validere de beføjelser, der tildeltes via underskriftsbladet. Endvidere fremgik af bestemmelsens punkt 2.3, at en medarbejder kun måtte have ét gyldigt underskriftsblad, og at dette skulle opdateres ved stillingsskifte samt ved ændringer i medarbejderens beføjelser i samme stilling.

Af regnskabsinstruksens punkt 2.1.2.3 fremgik bl.a., at adgangen til regnskabsmæssige registreringer var styret ved brugerprofiler i DeMars med henblik på at sikre ”en nøje adskillelse mellem disponering, registrering og frigivelse til betaling”, og at bemyndigelsen til at foretage registreringer blev givet ”af chefen for det pågældende forvaltningsområde”.

Om autorisationer i DeMars samt brug heraf var i instruksens punkt 3.1.3 endvidere bestemt følgende:

”Inden for eget forretningsområde er ABM [Ansvarlig Brugermyndighed] ansvarlig for, at beskrive de adgange og funktioner, herunder krav til funktionsadskillelse, der er gældende for anvendelse af DeMars og andre IT-systemer og som sikrer, at forretningsgange og processer understøttes hensigtsmæssigt.

Ligeledes har ABM ansvar for, at der udarbejdes lokale sikkerhedsforskrifter for de anvendte IT-systemer, herunder at det fastsættes, hvem der har adgang (USER) til at anvende bestemte funktioner (brugerprofiler) i IT-systemerne, således at eksempelvis kravet til adskilt kasse og bogholderi, herunder lønbogholderi, bliver overholdt

Ved brud på funktionsadskillelse har den myndighed, hvis medarbejdere har adgange, der bryder krav til funktionsadskillelse ansvaret for, at gennemføre og dokumentere kompenserende kontroller.”

⁴³ [Bilag - FRS's bestemmelse vedrørende underskriftsblade i Forsvarsministeriets koncern](#)

Ovenstående forhold var endvidere uddybet i FKOBST 385-1, ”Bestemmelse for adgangsstyring i DeMars”, gældende i 2014 for Forsvarskommandoens område⁴⁴. I punkt 5 om principper for rolle- og autorisationsstyring i DeMars var anført følgende:

”Visse funktioner må ikke varetages af samme person (identificeret ved CPR-nr.), men skal holdes adskilt. Årsagen til at sådanne funktioner ikke må kombineres er, at det udgør en risiko for brud på lovgivning og sikkerhed, samt for misbrug af ressourcer og informationer. Et antal af roller kan, når de kombineres, give anledning til at de formelle krav om funktionsadskillelse ikke overholdes. Som udgangspunkt må de ikke tildeles den samme person via ét eller flere medarbejdernumre og/eller bruger-ID.

Tildeling af såvel systemroller som forretningsroller skal som udgangspunkt ske under hensyntagen til det behov for funktionsadskillelse, som forvaltningsgrundlaget, sikkerhedsmæssige hensyn eller lovkrav tilskriver (jf. afsnit 3). Hvis opgaveløsning ved brugende myndighed eller Ansvarlig Systemmyndighed nødvendiggør, at en medarbejder tildeles roller, der medfører brud på funktionsadskillelsen, skal tildeling ske i en dokumenteret procedure i overensstemmelse med pågældende niveau I myndigheds regnskabsinstruks. Udførte handlinger skal dokumenteres og overvåges ved kompenserende kontroller. Kompenserende kontroller udmøntes i retningslinier og konkret i regler og procedurer ved myndigheden.”

(Vores fremhævning)

Endvidere anførtes bl.a. følgende eksempler på såkaldte ”kritiske rollekombinationer” i DeMars:

- Indkøber- og varemottager-rolle kombineret med bogholder-roller.
- Fakturabehandler-rolle kombineret med godkender-rolle.

Om de brugende myndigheder var i punkt 7.4 beskrevet, at cheferne herfor havde ansvaret for at autorisere de personer, der måtte anvende DeMars, og at cheferne kunne bemyndige udpegede personer ved myndigheden til at godkende oprettelser og ændringer af brugere og brugeradgange i DeMars. De brugende myndigheder havde bl.a. ansvaret for at ”sikre, korrekt tildeling af roller i overensstemmelse med de forretningsmæssige behov inden for eget myndighedsområde (...)”, samt udføre kontrolopgaver, som disse var nærmere beskrevet i instruksens punkt 8.2.4. Heraf fremgik bl.a., at det overordnede ansvar for, at kontrolopgaverne udførtes på en for myndigheden tilfredsstillende måde, påhvilede myndighedens chef eller en dertil bemyndiget person. De brugende myndigheder var bl.a. ansvarlige for at gennemføre kontrol af rolletildeling ved egen myndighed og kontrol af, at brugerne havde netop de roller, der var nødvendige for, at medarbejderen kunne løse sine nuværende opgaver i henhold til funktionsbeskrivelsen.

⁴⁴ [Bilag - Forsvarskommandoens bestemmelse for adgangsstyring i DeMars](#)

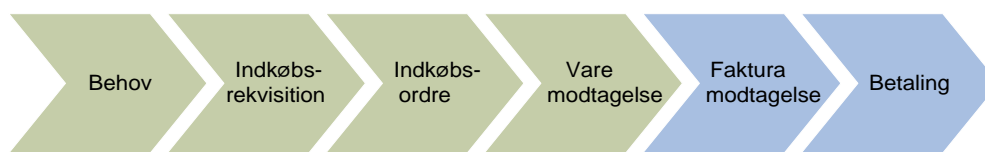
Endvidere skulle der gennemføres kontrol af ”*tildeling af kritiske rollekombinationer i egen myndighed*”.

2014-regnskabsinstruksen indeholdt endvidere bestemmelser om Forsvarets forvaltning af udgifter (punkt 2.2). I punkt 2.2.3 vedrørende godkendelsesprocedurer for indkøb var bl.a. følgende overordnede krav fastsat:

”Alle udgifter til varer, materiel, tjenesteydelser mv. skal kunne dokumenteres med bilag i form af fakturaer eller lignende bilag. Inden bilagene kan registreres regnskabsmæssigt, skal de kontrolleres og godkendes, så det sikres, at det leverede svarer til det bestilte for så vidt angår pris, kvantitet, kvalitet samt leverings- og betalingsvilkår.”

(Vores fremhævning)

Den konkrete indkøbsproces for myndigheder under FKO var i instruksens punkt 2.2.3 illustreret ved følgende skridt, hvoraf de første fire skridt gennemførtes af den enkelte myndighed og de to sidste af FRT:



Instruksen beskrev endvidere følgende ”roller” som involveret i den enkelte myndigheds behandling af indkøbsprocessen:

- *”Rekvirent: En person i Forsvaret, som har identificeret et indkøbsbehov.*
- *Indkøber/Disponent: En person i Forsvaret, der kvalitetssikrer og administrerer indkøbsbehov.*
- *Godkender: En person i Forsvaret, der har prokura til at godkende indkøb.*
- *Varemodtager: En person i Forsvaret, der i DeMars registrerer at varen eller ydelsen er modtaget.”*

I forlængelse heraf var det bestemt, at:

”En medarbejder kan, hvis det er nødvendigt, varetage flere af rollerne. Såfremt det er nødvendigt at en medarbejder skal varetage flere roller skal myndighedens forretningsgang tilsikre, at der har været 2 medarbejdere involveret i indkøbet således, at den samme medarbejder ikke både kan udfærdige indkøbsordre, gennemføre varemodtagelse og godkende indkøbet/fakturaen.”

(Vores fremhævning)

Sammenfattende fulgte det således af ovennævnte bestemmelser, at det i den enkelte myndighed under Forsvarskommandoens forretningsgang skulle tilsikres, at (mindst) to personer involveredes i enhver indkøbsproces. Det fremgik dog ikke eksplicit heraf, om den samme medarbejder eksempelvis kunne agere både indkøber, godkender og varemottager for samme indkøb. Det fremgik dog af FKOBST 385-1, at indkøber- og varemottager-rolle kombineret med bogholder-rolle blev anset som en såkaldt kritisk rollekombination.

Vedrørende betalingsprocesser var det i 2014-regnskabsinstruksens punkt 2.2.3.2 bl.a. beskrevet om køb ved indkøbsordre, at FRT bogførte fakturaer ”uden godkendelse”, da godkendelsen heraf foretoges i forbindelse med indkøbsprocessen og oprettelsen af indkøbsordre; såfremt der var overensstemmelse mellem varemottagelse og faktura blev faktura automatisk frigivet til betaling i forbindelse med FRT's bogføring. Kun i tilfælde af manglende varetilgang eller prisafvigelser i et vist niveau spærredes fakturaer. I disse situationer havde rollen ”disponent/indkøber” adgang til at hæve spærren, hvorefter betaling automatisk fandt sted. Ved disse indkøb gennemførtes således som udgangspunkt ingen egentlig godkendelse ved trinene ”fakturamottagelse” og ”betaling”, jf. illustrationen ovenfor. Egentlig funktionsadskillelse i indkøbsprocessen ville således kræve, at indkøbsmyndighedens roller, jf. ovenfor, blev bestridt af mindst to personer, hvilket dog også syntes forudsat i refererede FKOBST 385-1.

Regnskabsinstruksen fra 2014 blev i 2016 erstattet af Regnskabsinstruks for Styrelserne under CVR-nummer 16287180 (myndighederne under den tidligere forsvarskommando) gældende fra april 2016⁴⁵. I instruksens punkt 1 var anført, at Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse (FRS) varetog regnskabsfunktionen for ”Virksomheden”, og i punkt 1.1.1 var uddybet med følgende om FRS' opgaver:

”FRS varetager regnskabsudarbejdelsen og de regnskabsmæssige opgaver i øvrigt for såvel Virksomheden som for Hjemmeværnet og FMN departement. Opgaverne omfatter regnskabstilrettelæggelse, registrering, validering og kontrol, herunder koncernfælles finansiel controlling, samt bogholderi- og kassevirksomhed, støtte til enheders deltagelse i internationale operationer, rejseadministration og uddannelse af medarbejdere inden for FRS kerneopgaver. Hertil kommer udarbejdelse og ajourføring af virksomheds- og regnskabsinstruks for Virksomheden.”

Af instruksens punkt 2.1.3 om autorisationer fremgik, at adgang til at disponere eller udføre regnskabsmæssige opgaver var styret i DeMars af forskellige brugerprofiler, hvorefter den enkelte medarbejder kunne gives adgang til relevante funktioner i DeMars, så der kunne ske personmæssig adskillelse mellem forskellige funktioner (fx mellem disponering, registrering og frigivelse til betaling). Det fremgik dog også, at eventuelle begrænsninger i den enkelte medarbejders beføjelser imidlertid ikke registreredes under

⁴⁵ [Bilag - Regnskabsinstruks for styrelserne under CVR-nummer 16287180, version 2016 04](#)

den enkelte brugerprofil i DeMars, men skulle følge af den konkrete bemyndigelse af den pågældende medarbejder.

Endvidere var anført følgende:

”Inden for eget forretningsområde er ABM [ansvarlig brugermyndighed] ansvarlig for at beskrive de adgange og funktioner, herunder krav til funktionsadskillelse, der er gældende for anvendelse af DeMars og andre it-systemer, og som sikrer, at forretningsgange og processer understøttes hensigtsmæssigt. Ligeledes har ABM ansvar for, at der udarbejdes lokale sikkerhedsforskrifter for de anvendte it-systemer, herunder at det fastsættes, hvem der har adgang (USER) til at anvende bestemte funktioner (brugerprofiler) i it-systemerne, således at krav om funktionsadskillelse bliver overholdt.”

I instruksens punkt 2.1.4. var de overordnede krav til funktionsadskillelse beskrevet. Det var indledningsvis anført, at medarbejdere kunne gives flere funktioner og roller, men at den budgetansvarlige myndighed i så fald skulle tilsikre, at gældende krav til funktionsadskillelse var opfyldt – både i forbindelse med tildeling af bemyndigelser og med medarbejderens senere udøvelse af funktionerne.

Endvidere var anført følgende:

”Autorisationsstyringen i DeMars er beskrevet i FKOBST 385-1 og FKOVEJL 385-1. I en regnskabsmæssig kontekst er de generelle krav til funktionsadskillelse følgende:

- *Den regnskabsmæssige registrering skal tilrettelægges således, at der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. En medarbejder må således ikke varetage opgaver i relation til både registrerings- og betalingsfunktionerne i forbindelse med den samme betalingsforretning.*
- *En medarbejder kan i øvrigt, hvis det er nødvendigt, varetage flere [roller]. Myndighedens forretningsgange skal dog i givet fald tilsikre, at der har været to medarbejdere involveret i indkøbet således, at den samme medarbejder ikke både kan udfærdige indkøbsordre, gennemføre varemottagelse og godkende indkøbet/fakturaen.*

Konstateres det, at tildelte medarbejderadgange bryder kravet om funktionsadskillelse, har den budgetansvarlige myndighed, hvor medarbejderne er ansat, ansvaret for at gennemføre og dokumentere kompenserende kontroller. FRS sikrer dog, at følgende kontroller gennemføres:

- *Kontrol af, om samme person klargør og godkender fakturaer (Indkøb v. artskontering).*
- *Kontrol af, om samme person opretter indkøbsordre og varemottager for samme indkøb (Indkøbsordre).*

- Kontrol af, om varemottagelse uberettiget fravælges (Indkøbsordre).”

(Vores fremhævninger)

Vedrørende disponering af udgifter var i punkt 2.3.1 bestemt:

- ”• *Disponenten er ansvarlig for, at vedkommende faktisk er bemyndiget til at foretage en given disponering, samt for at bilag indeholder alle nødvendige oplysninger for korrekt registrering, og at gældende forvaltningsbestemmelser i forbindelse med disponeringen er overholdt. Det er budgetansvarlige myndigheds ansvar, at hver disponering er godkendt af en hertil bemyndiget person. FRS forestår således ikke godkendelsen af disponeringer og kontrollerer ikke generelt i forbindelse med bogføringen, at der er sket en godkendelse som foreskrevet. I forbindelse med varetagelse af den finansielle controlling kontrollerer FRS-REGN [regnskabsafdelingen] dog konkret bemyndigelser i overensstemmelse med SLA'en [Service Level Agreement].*

Derudover var i punkt 2.3.2 om indkøb gengivet den proces for indkøb, som er refereret og illustreret ovenfor fra 2014-instruksen.

Om betalingsprocesser var i punkt 2.3.3 om de overordnede retningslinjer for godkendelse af bilag anført følgende i relation til indkøb med indkøbsordre:

- ”• *FRS Procesafdeling bogfører fakturaer, som ikke automatisk bogføres via match. Godkendelsen foretages i forbindelse med indkøbsprocessen og oprettelse af indkøbsordre.*
- *Såfremt der er overensstemmelse mellem indkøbsordre og faktura, og varerne på indkøbsordren er varemottaget, frigives fakturaen til betaling på forfaldsdato eller snarest derefter, i forbindelse med bogføring.*
Såfremt der mangler varetillgang, eller der er prisafvigelse på +10 % eller max kr. 100, spærres fakturaen. En faktura, der er spærret, betales ikke, før spærren er ophævet og tidligst på forfaldsdatoen. Det er disponent/indkøber, der ophæver spærren. Ophævelse af spærren er en elektronisk underskrift på, at mængden og prisen er i orden. Spærrekontoen skal kontrolleres dagligt. Når spærren er ophævet, vil bilaget automatisk gå til betaling.”

De ovenfor refererede afsnit fra 2016-regnskabsinstruksen blev videreført i version 2017-2 gældende fra 14. februar 2017⁴⁶, og efterfølgende i version 2018-4 gældende fra 17. april 2018, som også var gældende for 2019⁴⁷.

FKOBST 385-1 beskrevet ovenfor blev pr. 12. december 2017 erstattet af FMIBST 385-1⁴⁸. Ovenfor refererede passager blev overordnet set videreført. Vedrørende kritiske rollekombinationer blev dog i punkt 6 eksplicit anført, at ”Indkøber- og varemottager- og bogholderroller må ikke indehaves af samme bruger”.

FRSBST 580-1 beskrevet ovenfor blev i 2017 erstattet af version 2017-12⁴⁹. Vedrørende ansvaret for økonomiske disponeringer var anført:

”Der er to grundlæggende krav ved enhver økonomisk disponering:

- 1) Enhver økonomisk disponering på vegne af STYR/MYN skal godkendes af en disponent.*
- 2) Disponentens bemyndigelse til at godkende en økonomisk disponering (disponeringsretten) skal være registreret i en gældende prokuramatrix eller et gældende individuelt, elektronisk underskriftsblad – hvor prokuramatrix, jf. pkt. 5, skal anvendes, hvis dette følger af bilag 1.*

Den, der godkender (dvs. disponenten) eller foretager (fx en indkøber) en disponering, er ansvarlig for, at vedkommende faktisk er bemyndiget til at godkende hhv. foretage den pågældende disponering.

Ift. en given disponering er disponenten herudover ansvarlig for:

- at disponeringsretten varetages på forsvarlig vis,*
- at gældende forvaltningsbestemmelser er overholdt i forbindelse med disponeringen, herunder at disponeringen har et sagligt formål,*
- at disponeringen foretages indenfor en bestemt bevilling/budget, som ikke må overskrides ved disponeringen, og i øvrigt i overensstemmelse med de materielle og beløbsmæssige forudsætninger, hvorunder bevillingerne/budget er givet,*
- at konteringen er i overensstemmelse med kontoplanen samt*
- bilagens materielle og økonomiske indhold, herunder at bilag indeholder alle nødvendige oplysninger for korrekt registrering.”*

⁴⁶ [Bilag - Regnskabsinstruks for styrelserne under CVR-nummer 16287180, version 2017 02](#)

⁴⁷ [Bilag - Regnskabsinstruks for VFK, FES, FMI, FPS, FRS og BRS, version 2018-04](#)

⁴⁸ [Bilag - Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses bestemmelse for adgangsstyring i DeMars, version 2018-06](#)

⁴⁹ [Bilag – FRS's bestemmelse vedrørende bemyndigelse til at godkende økonomiske disponeringer, version 2017-12](#)

4.3 Interne instrukser m.v. for FES

FES udarbejdede i januar 2015 FESBST 500-1, Bestemmelse for økonomisk disponering ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse⁵⁰. Om dokumentation af bemyndigelser i FES var følgende bestemt i punkt 2.3:

*”Det er den enkelte chefs ansvar løbende at vedligeholde meddelte bemyndigelser i form af underskriftsblade. Ved tilgang og afgang af disponenter, samt ændring af disponeringsbemyndigelser, skal der altid udfærdiges et nyt underskriftsblad. De tildelte bemyndigelser er personlige og meddeles skriftligt ved et underskriftsblad, hvoraf omfanget af bemyndigelser, herunder eventuelle beløbsmæssige rammer eller andre begrænsninger vedr. disponering skal fremgå.
(...)*

Den enkelte chef skal tilsikre, at bemyndiget personel gives adgang til DeMars i overensstemmelse med underskriftsbladets bemyndigelser, herunder at personellet får tildelt de roller og autorisationer, samt gennemgår den fornødne uddannelse, der er nødvendige for løsning af pålagte opgaver. I den forbindelse skal den enkelte chef være opmærksom på, at tildelte roller i DeMars generelt er brede i forhold til de, ved et underskriftsblad, tildelte bemyndigelser. Den bemyndigede skal derfor instrueres om, at underskriftsbladets begrænsning skal respekteres uagtet videre DeMars adgang. De tildelte roller og autorisationer er personafhængige og følger ikke pr. automatik funktionen.

Den enkelte chef skal ligeledes tilsikre, at de tildelte roller og autorisationer inddrages igen ved personlafgang eller såfremt disponentens arbejdsområde ændres. Dette sker ved fremsendelse af det annullerede underskriftsblad til Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse med efterretning til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ved økonomiafdelingens administrationssektion.”

4.3.1 Aftale om levering af ydelser fra FRS til FES

FRS og FES indgik den 22. december 2017 en Service Level Agreement (SLA)⁵¹ om levering af ydelser fra FRS til FES. Aftalen erstatter den tidligere indgåede ”Aftale mellem Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse om levering af finansiel controlling i Forsvarsministeriets koncern, gældende fra 1. januar 2016”⁵².

⁵⁰ [Bilag - Bestemmelse for økonomiske disponering FES, version 1, 2015-1](#)

⁵¹ [Bilag - Aftale om levering af ydelser fra FRS til FES, underskrevet den 22. december 2017](#)

⁵² [Bilag - Aftale om levering af finansiel controlling i Forsvarsministeriets koncern mellem FES og FRS, underskrevet den 8. januar 2016](#)

Følgende blev beskrevet i aftalens punkt 7 (Ansvarsfordeling.):

”Udover denne aftales bestemmelser om ansvarsplacering gælder reglerne i parternes regnskabsinstruks(er). Såfremt der opstår tvivl eller uoverensstemmelse, gælder bestemmelserne i denne aftale. Såvel FRS som FES er ansvarlige for at sikre, at gældende regnskabsinstruks(er) er i overensstemmelse med det, der er aftalt i nærværende aftale.”

I aftalens punkt 7.1 og 7.2 var ansvarsområderne for FRS henholdsvis FES beskrevet, og det anførtes her:

”FRS har ansvaret for:

- *At alle relevante regnskabs- og øvrige ydelser, jf. bilag 1, i relation til FES’ virksomhed løses korrekt, rettidigt og i overensstemmelse med FRS’ forretningsgange og de regler, der gælder på området i øvrigt med det hovedformål, at FRS kan udarbejde et retvisende regnskab i relation til FES’ virksomhed. FRS’ forretningsgange kan findes på FRS’ intranetside eller andetsteds efter udmelding herom fra FRS’ side.*
- *At sikre, at kvaliteten af de regnskabsmæssige data er i overensstemmelse med de krav til opgaveløsningen, der fremgår af denne aftale.
At gøre FES opmærksom på fejl i regnskabsmateriale mv., som FES har fremsendt eller er ansvarlig for, med henblik på, at FES foretager fejlrettelse, FRS foretager kun fejlrettelse, når dette er aftalt med FES, eller fejlen er begået af FRS selv.*
- *At fortsætte udviklingen af administrative arbejdsgange og processer med henblik på effektivisering og opretholdelse af kvalitetsniveauet i opgaveløsningen i samarbejde med FES.*
- *At sikre den løbende dialog mellem FES og FRS, herunder indgå i drøftelser om eventuelle justeringer i ydelser eller servicemål.”*

Om FES’ ansvar var beskrevet:

”Udover overholdelse af gældende regler og bestemmelser er FES generelt ansvarlig for:

- *At efterleve gældende regnskabsinstruks(er), herunder ajourføre bemyndigelser på økonomi-, løn- og regnskabsområderne samt sikre, at økonomiske disponeringer godkendes af dertil bemyndigede personer.*
- *At regnskabsmateriale og indrapporteringsgrundlag, som FES indsender eller på anden måde er ansvarlig for, er fyldestgørende og opfylder eventuelle kvalitetskrav fastsat af FRS eller på anden måde, således at bevillingsregnskaber og årsrapporter kan godkendes. Indsendelsen skal ske rettidigt efter de frister, der er fastlagt eller aftalt.*

- *At sikre etablering og opretholdelse af fornødne processer til understøttelse af datakvaliteten, herunder processer der medfører korrekte registreringer i DeMars.*
- *Hvor det er relevant, at FES' del af dokumentationen for opgaveløsningen er i orden, herunder at kontrol og transaktionssporet er korrekt.*
- *At foretage rettelser af væsentlige fejl, hvis FRS identificerer sådanne, eller FES selv bliver opmærksom herpå.*
- *At gøre FRS opmærksom på større fejl og uhensigtsmæssigheder, der direkte forhindrer eller væsentligt sænker kvaliteten i opgaveløsningen.*
- *At modtage FRS' ydelser og i den forbindelse efter nærmere aftale stille ressourcer til rådighed for planlægning og gennemførelse af ydelserne, herunder til samarbejdsforum nævnt i pkt. 9.*
- *At bidrage til den løbende dialog mellem FES og FRS, herunder indgå i drøftelser om eventuelle justeringer i ydelser eller servicemål."*

Aftalens punkt 8 og 9 regulerede opfølgning og afrapportering henholdsvis samarbejde og kommunikation.

Følgende var beskrevet i punkt 8 (Opfølgning og afrapportering):

"Det påhviler FRS at foretage en registrering, der muliggør afrapportering af de fastlagte servicemål. FRS udarbejder fra og med 2018 årligt en rapport, som indeholder oplysninger om målopfyldelsen. Rapporten drøftes på statusmøde med FES, jf. pkt. 9.

Ved vurdering af målopfyldelsen tages blandt andet højde for, om FES har opfyldt de forpligtelser, der er en forudsætning for, at servicemålene kan forventes overholdt.

Bliver der identificeret problemer med levering af ydelser, som ikke er direkte omfattet af servicemålene, kan det aftales, at der iværksættes særlige målinger eller overvågning på FES' område, med henblik på at kunne afdække årsager og igangsætte eventuelle tiltag til forbedring af leverancen."

Følgende var anført i punkt 9 (Samarbejde og kommunikation):

"FES og FRS er afhængige af hinandens leverancer for at kunne opfylde deres forpligtelser. Der er derfor tale om et samarbejde mellem FES og FRS, som skal sikre, at ydelserne kan leveres i rette kvalitet. For at samarbejdet kan fungere, er det afgørende, at parterne altid holder hinanden underrettet om forhold af betydning for serviceleverancen.

Det daglige samarbejde mellem FES og FRS bygger på åben dialog med løbende forventningsafstemning. I forbindelse med modtagelse af ydelser anvender FES de almindelige kontaktindgange i overensstemmelse med FRS' gældende processer og forretningsgange. Der oprettes dog ved aftalens ikrafttræden et uformelt samarbejdsforum med deltagelse fra FES og FRS, som har til formål at sikre en velfungerende varetagelse af opgaverne. Deltagerne forestår den daglige kontakt vedrørende aftalen og mødes efter behov. Deltagerne opregnes i bilag 3, hvor én deltager fra såvel FES som FRS udpeges som primær kontaktperson. Bilag 3 justeres løbende.

I relation til nærværende serviceaftale afholdes fra og med 2018 årligt statusmøde mellem FRS og FES. Frekvensen for afholdelse af statusmøder kan justeres løbende, så den afstemmes i forhold til behovet. På statusmødet drøftes forhold vedrørende samarbejde, service og servicemål, ligesom der foretages en forventningsafstemning og gennemgang af rapporten vedrørende målopfyldelse. FRS tager initiativ til disse møder og udsender dagsorden. På møderne deltager relevante repræsentanter for FRS samt repræsentanter for FES."

Vedlagt som bilag til aftalen var bl.a. "Bilag 1. Ydelseskatalog for Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse"⁵³ og "Bilag 2. Servicemål og compliancegrader for ydelser leveret af Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse"⁵⁴.

"Bilag 1. Ydelseskatalog for Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse" oplistede bl.a. de ydelser, processer og aktiviteter, som FRS under aftalen havde ansvar for, ligesom ydelseskataloget også beskrev de ansvarsområder, som lå ved FES (i bilaget betegnet som "kunden").

Blandt de ydelser FRS skulle levere under aftalen var bl.a. "finansiel controlling", som var opdelt i en række yderligere processer. Udvalgte processer samt de aktiviteter, der knyttede sig til processerne, fremgår af skemaet herunder:

Proces	Aktivitet
Generelt	Finansiel controlling foretages på baggrund af et planlægningsnotat for hver enkelt styrelse, hvori risiko og væsentlighed vurderes i samarbejde med styrelsen. Kontrollerne beskrives i en kontrolmatrix, der er udarbejdet på baggrund af

⁵³ [Bilag - FRS ydelseskatalog for FES, version 2017-10-22](#)

⁵⁴ [Bilag - FES's servicemål, version 2017-06-26](#)

	vurderingen i planlægningsnotatet. Matrixen revideres løbende.
Afrapportering	Månedlig afrapportering om konklusionerne af den foretagne finansielle controlling, jf. tidsplan herfor aftalt med kunden.
Roller og autorisationer i DeMars	Kontrol af rolletildeling og autorisationer i DeMars for at reducere risikoen for tilsigtede og utilsigtede fejl og andre uretmæssige dispositioner, herunder kontrol af konflikter i rolletildelingen samt kompenserende kontroller af den faktiske rolleanvendelse på bilagsniveau.
Øvrig drift	Kontrol af korrekt anvendelse af registreringsstrukturen, periodisering, moms og bilagsdokumentation samt overholdelse af forvaltningsbestemmelser og disponeringsbeføjelser.
Anskaffelser	Kontrol af korrekt anvendelse af registreringsstrukturen, periodisering, moms og bilagsdokumentation samt overholdelse af disponeringsbeføjelser. Derudover kontrolleres korrekt regnskabsmæssig klassificering som henholdsvis anlæg, lager eller en driftspostering. Endvidere kontrolleres processerne og de interne kontroller.

Der var i ydelseskatalogets beskrivelse af ydelsen ”Kreditor” beskrevet følgende om kundens, dvs. FES’s ansvar:

”Kunden skal overholde gældende regler, herunder lov om offentlige betalinger, FMN indkøbspolitik, gældende regnskabsinstruks samt FRS forretningsgange. Kunden skal derfor bl.a. 1) aftale betalingsfristen til 30 dage fra modtagelse af fakturaen, dog tidligst fra varens levering, 2) oplyse danske leverandører om EAN-nr., 3) oplyse alle leverandører om indkøberens/disponentens stabsnr. (SAP bruger) og et eventuelt indkøbsordrenr. samt 4) gennemføre varemodtagelse i DeMars senest 1 arbejdsdag efter juridisk modtagelse eller hurtigst muligt, hvor særlige situationer betinger dette.”

”Bilag 2. Servicemål og compliancegrader for ydelser leveret af Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse” oplistede de servicemål, der for FRS var knyttet til leveringen af de enkelte ydelser under aftalen. Følgende servicemål for ydelsen ”finansiell controlling” var fastsat:

”FRS rapporterer månedligt om konklusionerne af den foretagne finansielle controlling. Afrapportering sker i overensstemmelse med den tidsplan, der er aftalt med kunden.”

Om kundens (FES's) ansvar i relation hertil var anført følgende:

”Udover overholdelse af gældende bestemmelser, direktiver og forretningsgange skal kunden stille ressourcer til rådighed til drøftelse af planlægning og gennemførelse af finansiell controlling samt til opfølgning på afrapporteringen.”

FRS har i sit høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport bemærket, at formålet med den udførte finansielle controlling var at tilsikre datagrundlaget for ledelsesrapporteringen. Formålet var således ikke at afdække samtlige risici og fejl i den økonomiske registrering, som derimod var formålet med FES's egen business controlling.

4.3.2 Løbende rapportering m.v. fra FRS til FES vedrørende funktionsadskillelse

Som redegjort for i punkt 4.3.1 indgik FRS og FES med virkning fra 2016 en aftale om levering af finansiell controlling fra FRS til FES, hvilket bl.a. medførte, at FRS månedligt skulle rapportere om konklusionerne af den foretagne finansielle controlling. Kammeradvokaten har til brug for nærværende undersøgelse fået udleveret disse afrapporteringer, og resultaterne heraf gengives i det følgende.

Den månedlige afrapportering resumerer, om den finansielle controlling på fem budgetområder og på området for rollekontrol har givet anledning til bemærkninger. FES har oplyst, at afrapporteringerne er tilgået en sagsbehandler i økonomiafdelingen eller det økonomiske partnerelement, som har fulgt op på bemærkningerne sammen med de respektive afdelingschefer og budgetansvarlige. FES har endvidere oplyst, at der ikke før maj 2019 har været etableret en struktureret proces for orientering af ledelsen, kriterier for eskalering osv., hvorfor det indtil maj 2019 har været op til den enkelte sagsbehandler at vurdere behovet herfor.

FES har desuden oplyst, at direktionen i FES i november 2018 vedtog at skabe en samlet intern rapportering, hvorefter processen i forbindelse med afrapportering ændredes fra maj 2019. Fra dette tidspunkt udarbejdedes en intern ledelsesrapportering på den samlede økonomi og opgaveløsning, herunder også med opfølgning på den finansielle controlling og revision. Ledelsesrapporteringen indeholder en gang i kvartalet også en status på den finansielle controlling fra FRS, hvor FRS deltager på direktionmødet.

De udførte kontroller på området for rollekontroller indebærer følgende⁵⁵:

⁵⁵ [Bilag – FRS's afrapportering om finansiell controlling vedrørende FES af marts 2016](#)

”Kontrol af rolletildeling

- *Samtidig tildeling af udvalgte konfliktende FI roller*

Kontrol af brugeradfærd

- *Brugere udenfor FRS, der har bogført FI bilag*
- *Indkøb uden indkøbsordre*
 - *Kontrol af bilag bogført, hvor krav om funktionsadskillelse ikke synes opfyldt*
- *Indkøb på baggrund af indkøbsordre*
 - *Stikprøvevis kontrol af bilag, hvor krav om funktionsadskillelse ikke synes opfyldt (sammenfald mellem opretter af indkøbsordre og varemottager)*
 - *Stikprøvevis kontrol af bilag i forbindelse med indkøb med indkøbsordre, hvor krav om funktionsadskillelse ikke synes opfyldt (krav om varemottagelse fra valgt af indkøber)*
- *Kontrol af hvorvidt der i perioden er slettet kreditnotaer i DeMars samt evt. baggrund herfor*
- *Kontrol af at kun dertil bemyndigede brugere i FRS har oprettet kreditorer og interne debitorer*
- *Stikprøvevis kontrol af betalinger.”*

Hvis den udførte finansielle controlling på et givent område, herunder området for rollekontroller, ikke har givet anledning til væsentlige bemærkninger, der kan have betydning for månedens ledelsesinformation, er det pågældende område i afrapporteringens resume markeret med en grøn prik.

En gennemgang af de månedlige afrapporteringer for perioden januar 2016 til december 2018 viser, at området for rollekontroller i alle tilfælde er markeret med en grøn prik, og at den udførte finansielle controlling således ikke har givet anledning til væsentlige bemærkninger. FRS har dog i forbindelse med de månedlige afrapporteringer for perioden januar 2017 til december 2018 hver måned vedlagt et udtræk over indkøbsordrer, hvor der har været personsammenfald mellem opretteren af indkøbsordren og varemottageren.

For så vidt angår perioden januar 2019 til december 2019 foreligger der kun kvartalsvise afrapporteringer for henholdsvis 2.⁵⁶ og 3.⁵⁷ kvartal, mens afrapporteringen for 1. kvartal 2019 er givet i en såkaldt ledelsesrapportering på et direktionsmøde den 22. maj 2019⁵⁸.

For så vidt angår afrapporteringen for 1. kvartal 2019 fremgår følgende af den på mødet præsenterede ledelsesrapporterings afsnit ”Resume og indstilling”:

”På baggrund af den samlede ledelsesrapportering, indstilles det at:

[...]

3. At der på baggrund af afrapporteringen af finansielle kontroller for 1. kvartal iværksættes:

[...]

b) At der iværksættes et øget fokus på afdelingernes anvendelse af de fire øjnes princip i indkøbsprocessen (JA, KIS og OE)”

Af ledelsesrapporteringens afsnit ”Opsummering FRS finansiell controlling Q1 2019” fremgår endvidere følgende om punktet ”Generelt – prokura”:

”Der er fortsat tvivl om hvorvidt det i indkøbsprocessen kontrolleres, at indkøber/rekvirent er bemyndiget til at foretage indkøbet i form af gyldigt underskriftsblad eller i henhold til gældende prokuramatrix. Ved flere indkøbsbilag, foreligger ikke overholdelse af de fire øjnes princip, mellem rekvirent, indkøber og godkender.”

Det fremgår hertil under status på punktet ”Generelt – prokura”, at aktioner er påbegyndt.

Afrapporteringerne for 2. og 3. kvartal 2019 er navngivet ”adfærdskontroller” og dækker over tilfælde, hvor 1) der har været sammenfald mellem den person, der har henholdsvis klargjort og godkendt en faktura, 2) der på en position aktivt er fravalgt varemodtagelse, og 3) der har været konfliktende eller problematiske rollefordelinger. Det er i afrapporteringerne vedrørende ”adfærdskontroller” for både 2. og 3. kvartal 2019 anført, at ”Der er ikke fundet konfliktende rolletildelinger for FES i 3. kvartal.”

FRS har i sit høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport bemærket, at brugen af grønne prikker i afrapporteringerne for så vidt angår rollekontroller ikke bør kobles direkte til månedens

⁵⁶ Bilag - E-mail af 10. juli 2019 vedr. adfærdskontroller FES for 2. kvartal 2019

⁵⁷ Bilag - E-mail af 4. oktober 2019 vedr. adfærdskontroller FES for 3. kvartal 2019

⁵⁸ Bilag - PowerPoint-præsentation om ”Ledelsesrapportering” fra direktionsmøde den 22. maj 2019

ledelsesinformation, da en grøn prik alene markerer, at de af FRS udvalgte stikprøvekontroller på området ikke har givet anledning til bemærkninger.

Ligeledes har FRS i sit høringssvar bemærket, at FRS's finansielle controlling omfattede enkelte kompenserende kontroller, der var et supplement til – men ikke en erstatning for – den kompenserende controlling i FES. En grøn prik skal således ifølge FRS ikke tages til udtryk for, at området som et hele er i orden og uden risici.

FRS har i sit høringssvar endvidere oplyst, at fra 2019 blev de udførte rollekontroller ikke afrapporteret sammen med øvrige udførte handlinger i relation til ledelsesinformationen, hvilket skyldtes en ændring i den generelle måde at afrapportere til styrelserne på. Hertil har FRS oplyst, at der ikke blev udført stikprøver på sammenfald mellem IKO-opretter og varemottager i 2019.

5. ORGANISERINGEN AF FORSVARSMINISTERIETS DEPARTEMENT OG FES

5.1 Organiseringen af Forsvarsministeriets departement

Beskrivelsen af organiseringen af Forsvarsministeriets departement er baseret på de oplysninger, vi har modtaget fra FMN til brug for indeværende undersøgelse. Beskrivelsen har efterfølgende været sendt i høring ved FMN.

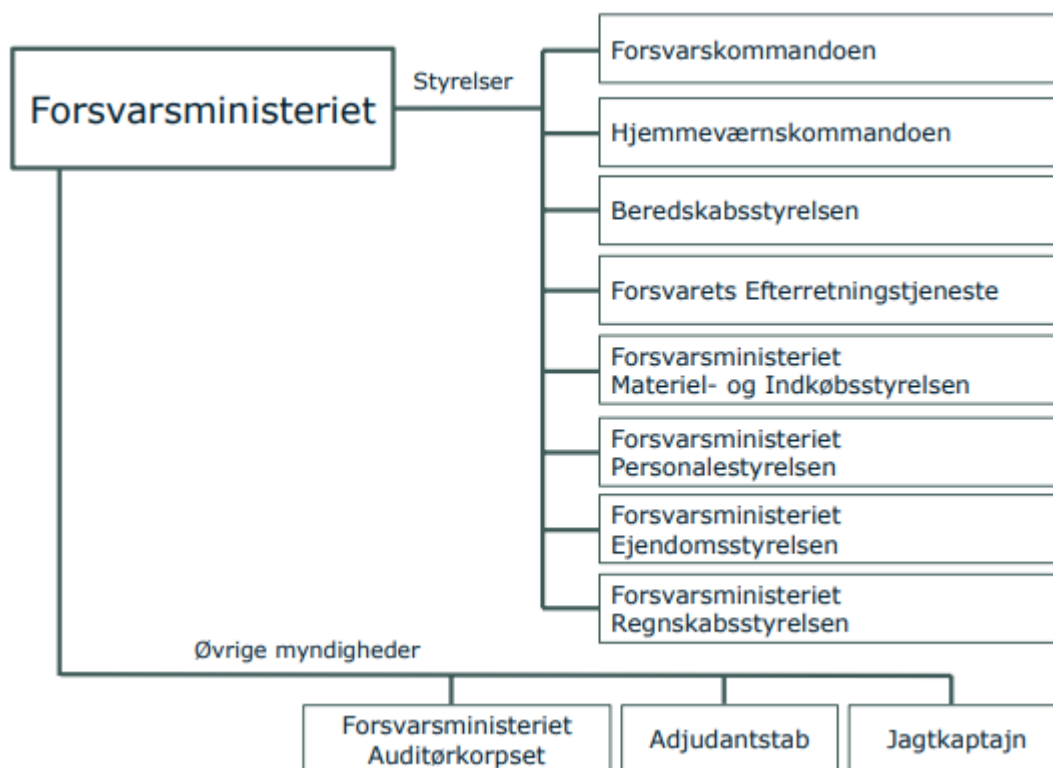
5.1.1 *Generel beskrivelse heraf over perioden*

Forsvarsministeriets departement har to hovedopgaver. Den første opgave er af politisk karakter ved at betjene forsvarsministeren og give ministeren grundlag for at skabe visionær dansk forsvars-, sikkerheds- og beredskabspolitik. Den anden opgave er, at DEP varetager den overordnede ledelse og styring af ministerområdet, herunder ved at føre tilsyn med, at den økonomiske og aktivitetsmæssige styring i de underliggende myndigheder er tilrettelagt på betryggende vis og inden for de politisk fastsatte rammer⁵⁹.

Ministerområdets organisation fremgår af nedenstående figur⁶⁰:

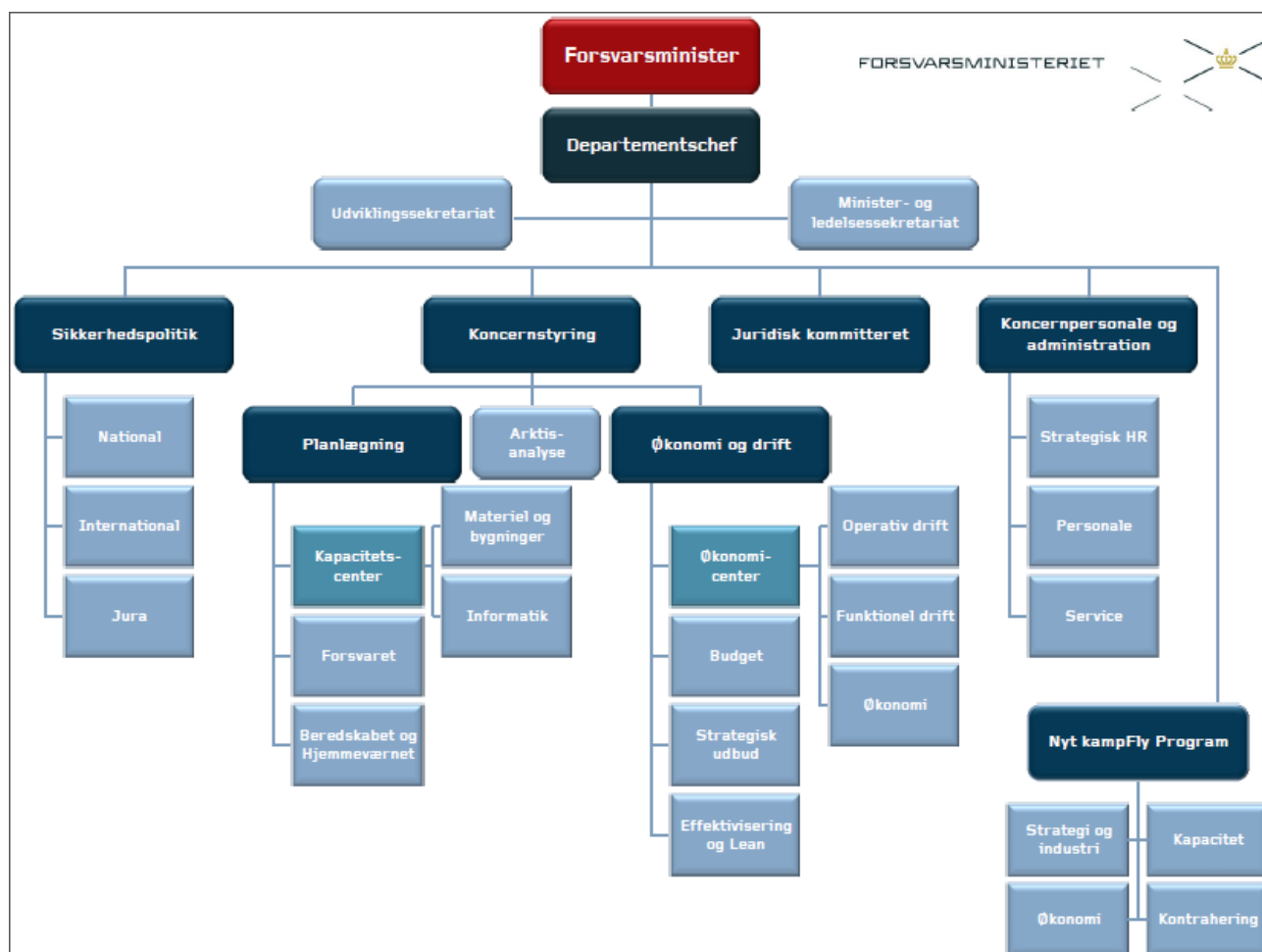
⁵⁹ <https://fmn.dk/omos/forsvarsministeriet/Pages/forsvarsministeriets-departement.aspx>

⁶⁰ [Bilag - Ministerområdets organisation 2018](#)



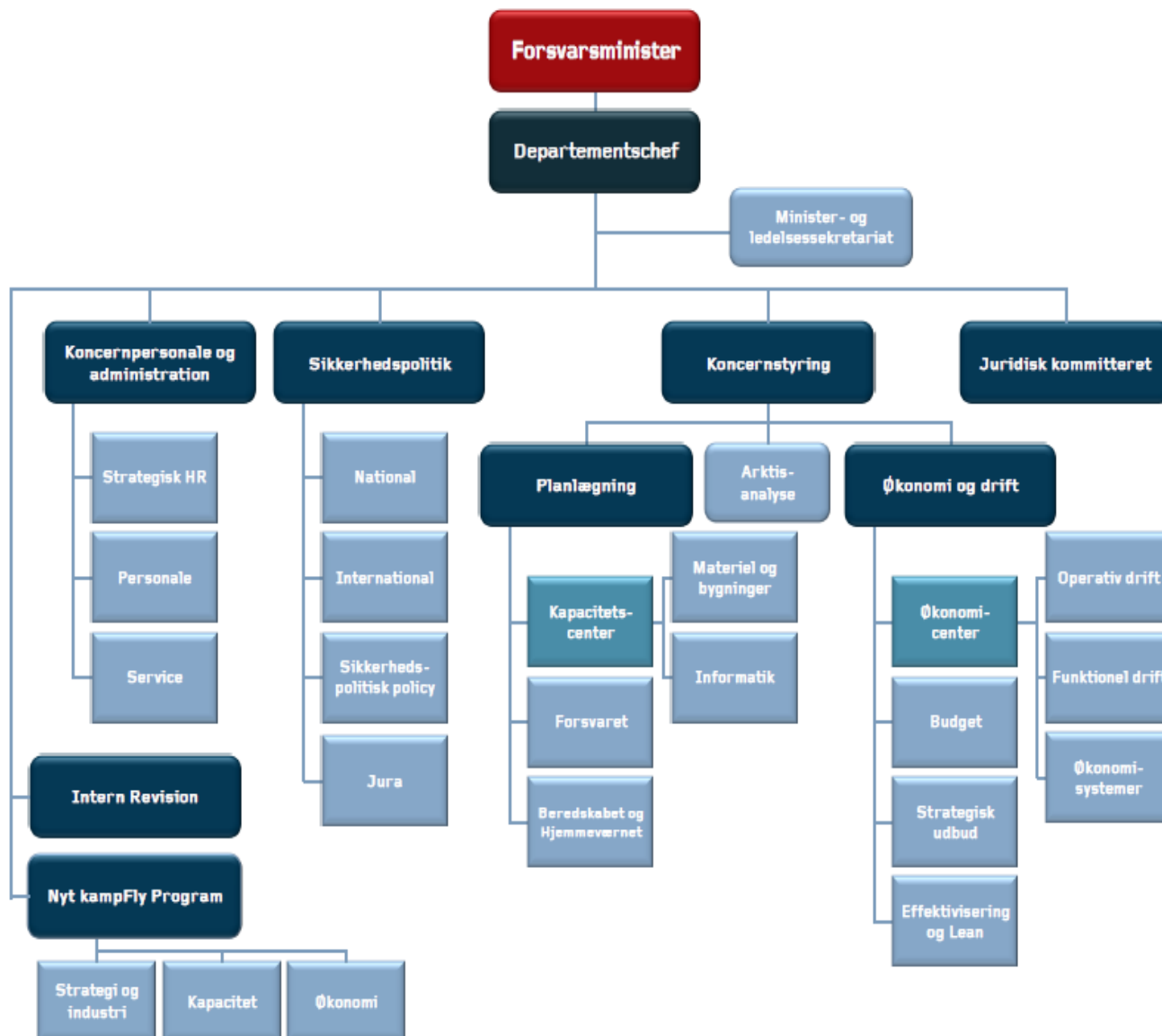
DEP's organisering er i perioden fra oktober 2014 til undersøgelsesperiodens udløb i december 2019 løbende blevet ændret. For overskuelighedens skyld henvises der i det følgende til relevante bilag, hvoraf organisationsoversigten for de enkelte år i undersøgelsesperioden fremgår.

En oversigt over DEP's organisering efter reorganiseringen af ministerområdet i 2014 fremgår herunder⁶¹:



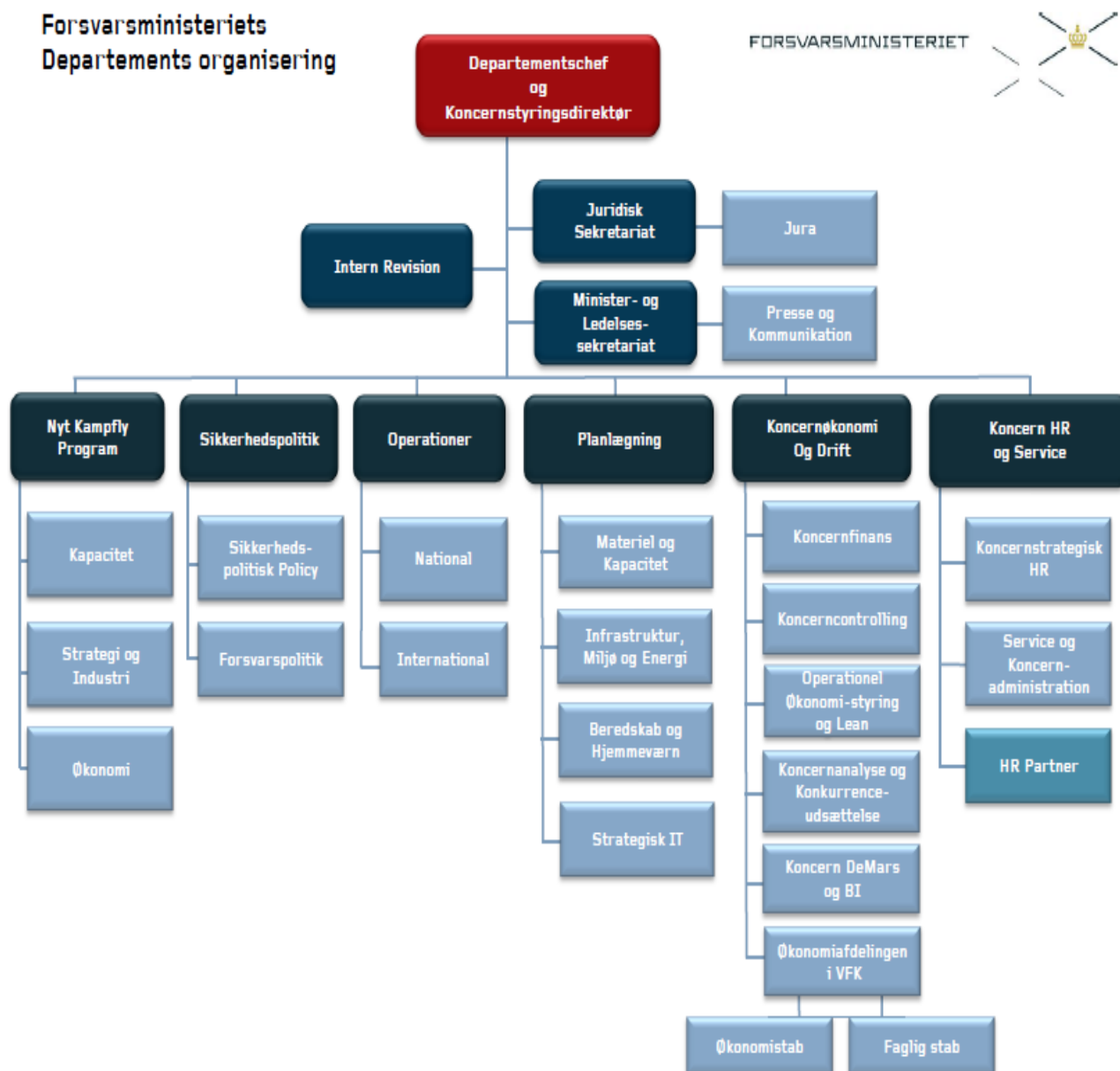
⁶¹ Bilag - Oversigt over Forsvarsministeriets departement 2014

En oversigt over DEP's organisering i 2015 fremgår herunder⁶²:



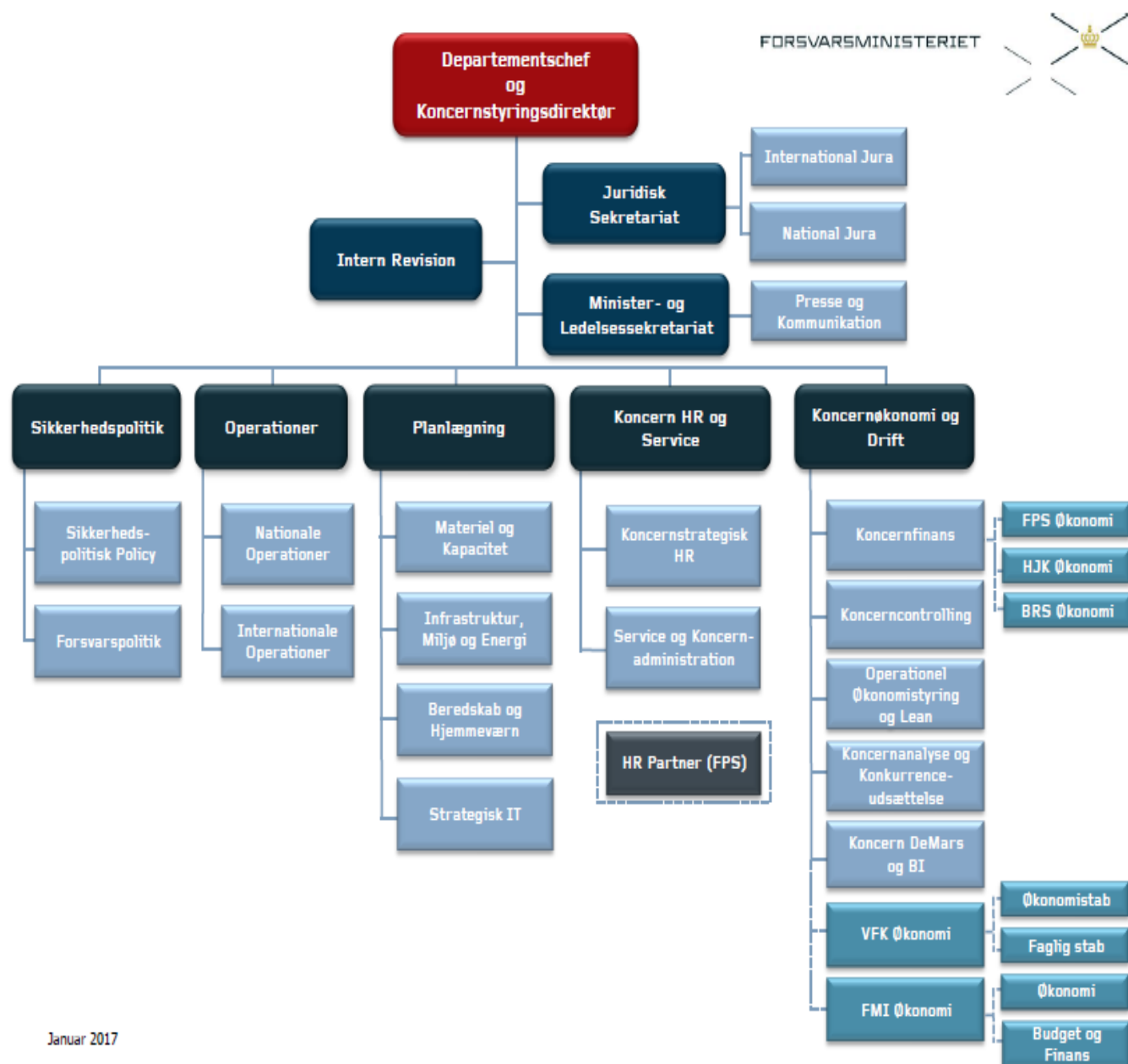
⁶² Bilag - Oversigt over Forsvarsministeriets departement 2015

En oversigt over DEP's organisering i 2016 fremgår herunder⁶³:



⁶³ Bilag - Oversigt over Forsvarsministeriets departement 2016

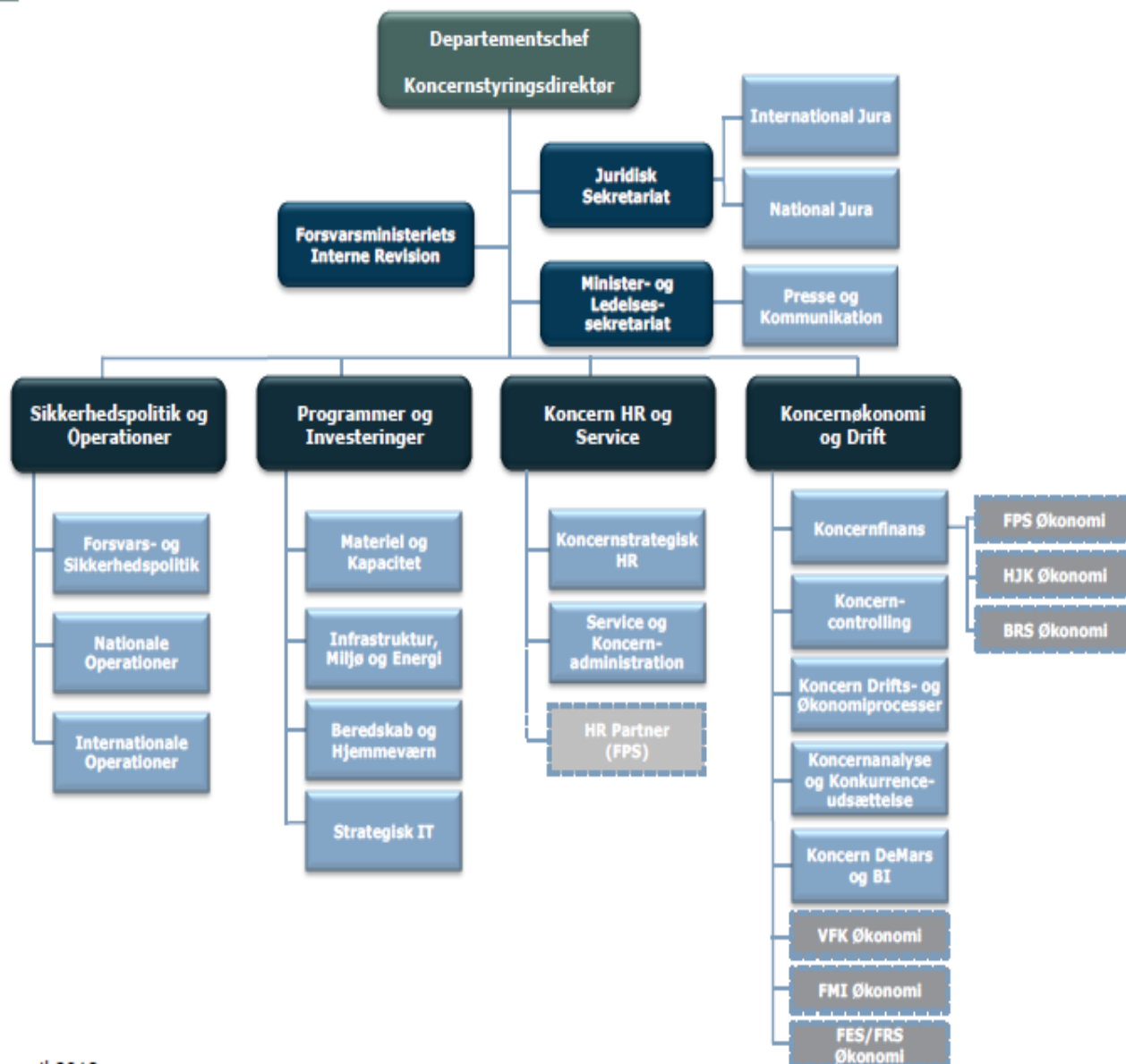
En oversigt over DEP's organisering i 2017 fremgår herunder⁶⁴:



Januar 2017

⁶⁴ Bilag - Oversigt over Forsvarsministeriets departement 2017

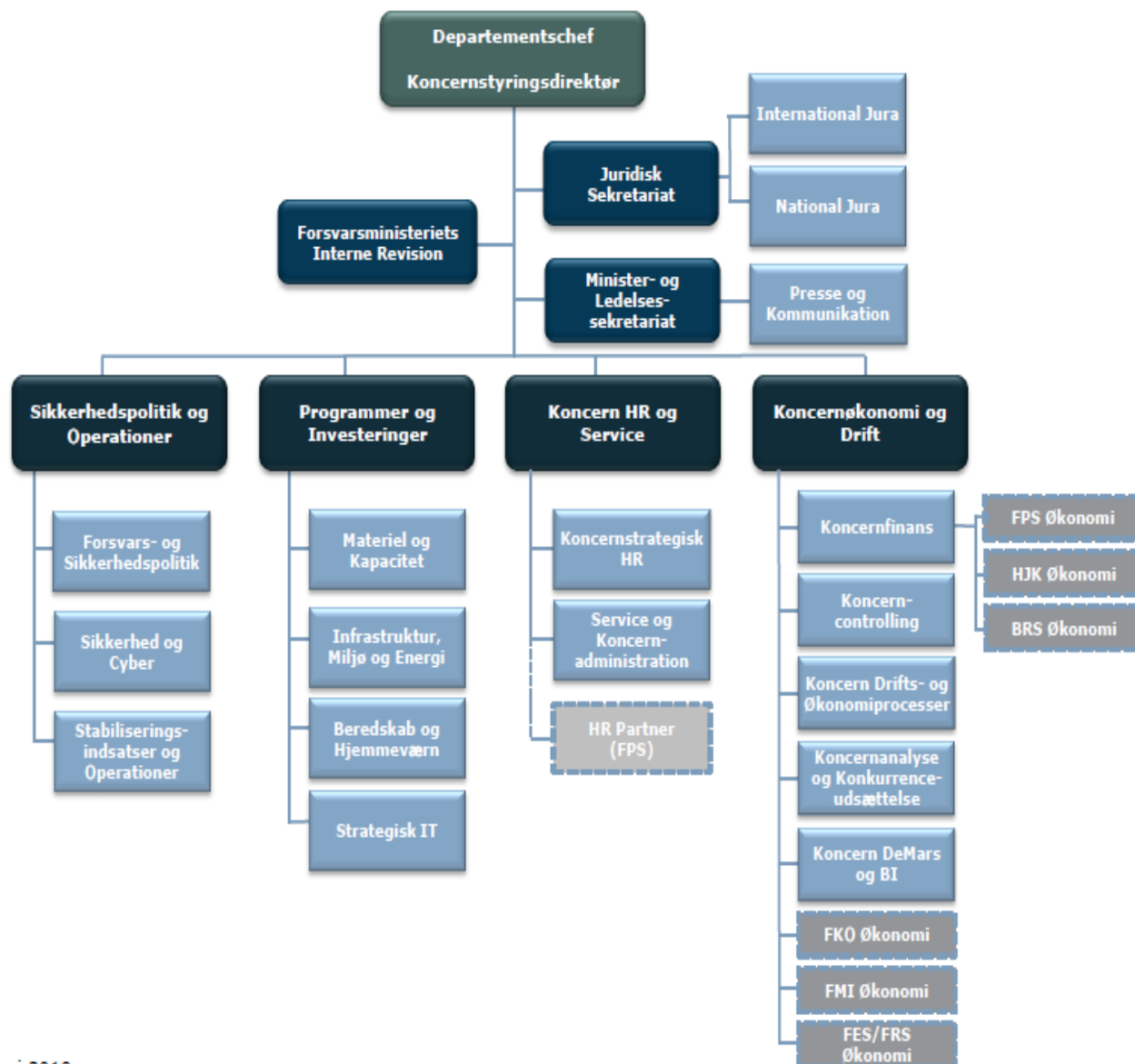
En oversigt over DEP's organisering i 2018 fremgår herunder⁶⁵:



1. april 2018

⁶⁵ Bilag - Oversigt over Forsvarsministeriets departement 2018

En oversigt over DEP's organisering i 2019 fremgår herunder⁶⁶:



Juni 2019

Den øverste ledelse i DEP udgøres frem til og med 2015 af en departementschef. Fra 2016 og frem til undersøgelsesperiodens udløb (og herefter) udgøres ledelsen af en departementschef og en

⁶⁶ Bilag - Oversigt over Forsvarsministeriets departement 2019

koncernstyringsdirektør (men hvor departementschefen har det endelige ansvar og dermed også den afgørende beslutningskompetence).

5.1.2 Udvalgte kontorer

Nedenfor følger en kort redegørelse for udvalgte og for undersøgelsen relevante kontorer i DEP, herunder disses primære opgaver og ansvar, som disse er beskrevet i Forsvarsministeriets tilsynskoncept gældende fra 1. juni 2017⁶⁷. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at DEP den 1. september 2016 overgik til en ny struktur, hvor nogle kontorer skiftede navn, og andre blev lagt sammen, jf. oversigterne i punkt 5.1.1.

5.1.2.1 Kontorer under Koncernøkonomi og Drift (KOD) (før 1. september 2016 Økonomi- og Driftsafdelingen (ØDA))

Koncernfinans (KFI) (før 1. september 2016 Budgetkontoret (ØBU)) er ansvarlig for finanslov, grundbudgetter, udgiftsopfølgning, budgetnotat, kompetencecenter for bevillingsregler, aktstykker, økonomiudvalgssager og samarbejde med Finansministeriet. Derudover er kontoret ansvarlig for prioriteringsoplæg, koncernfælles ledelsesinformation, koordination af revision samt tovholder for tilsyn. Det er således KFI, der er Rigsrevisionens (RR) og Forsvarsministeriets Interne Revisions (FIR) primære indgangsvinkel til DEP, og som koordinerer DEP's opfølgning på RR's og FIR's revisionsager.

Koncerncontrolling (KCO) (før 1. september 2016 Funktionel driftskontor (ØFD)) er ansvarlig for økonomisk og resultatmæssigt tilsyn med Forsvarsministeriets styrelser for regnskab (FRS), personale (FPS), materiel- og indkøb (FMI), etablering (FES), FIR samt Beredskabsstyrelsen (BRS). Kontoret er derudover ansvarligt for lønsumsstyring, organisationsstyring og bidrager i øvrigt til lønstyring. Kontoret er også overordnet ansvarligt for FRS.

Koncern DeMars og BI (KDB) (før 1. september 2016 Økonomisystemskontor (ØSY)) er ansvarlig for økonomisystemer, DeMars udvikling inden for økonomiområdet samt koncernens SAP-plattform. Kontoret er derudover ansvarligt for udvikling og implementering af koncernfælles ledelsesinformation (systemunderstøttende) samt forretningssporene ved SAP S/4HANA.

5.1.2.2 Kontorer under Program og Investering (PIA) (før 1. april 2018 Planlægsafdeling (PLA))

Infrastruktur, Miljø og Energi (PIM) (før 1. september 2016 Materiel- og Bygningskontor (PMB)) er ansvarlig for kapacitetsplanlægning og tilsyn vedrørende ejendomme, skydebaner, øvelsesområder og NATO infrastrukturprojekter i Danmark. Endvidere er kontoret ressortkontor for klima-, energi-, miljø-

⁶⁷ [Bilag - Forsvarsministeriets tilsynskoncept fra 1. juni 2017](#)

og naturområdet i Forsvarsministeriets koncern, og varetager bl.a. udviklingen af ministerområdets ”grønne profil”. Kontoret er også overordnet ansvarligt for FES.

5.1.2.3 Forsvarsministeriets interne revision

Med virkning for 1. september 2016 opsagde Rigsrevisionen den såkaldte §9-aftale med Forsvarsministeriet, jf. Lovbekendtgørelse 2012-01-19 nr. 101 om revisionen af statens regnskaber m.m., § 9, stk. 1, hvorefter Forsvarsministeriets interne revision – som en selvstændig styrelse under Forsvarsministeriet – havde gennemført revision af Forsvarsministeriets område i forlængelse af Rigsrevisionen. Det besluttedes dog i Forsvarsministeriet at opretholde FIR som intern revision med henblik på for DEP at udøve en del af sin tilsynsforpligtelse herigennem. FIR’s nærmere opgaver og ansvar er beskrevet i et governance-papir af 22. maj 2017⁶⁸. Det er heri bl.a. beskrevet, at FIR organisatorisk er oprettet som en selvstændig afdeling i DEP, hvor koncernrevisionschefen refererer direkte til departementschefen for dermed at bevare sin uafhængighed i forhold til den øvrige organisation⁶⁹. Om tilrettelæggelsen af FIR’s revisioner er bl.a. beskrevet følgende:

”Forsvarsministeriets Interne Revision udarbejder årligt en revisionsplan. Revisionsplanen gælder som udgangspunkt for et år af gangen, men kan løbende justeres i løbet af året efterhånden som behov opstår. Den interne revision skal i udgangspunktet ikke gennemføre overlappende revisioner i forhold til Rigsrevisionen.

Oplæg til de obligatoriske revisioner tilvejebringes i samarbejde med Koncernøkonomi- og Driftsafdeling og godkendes indledningsvis af DEP’s ledelse, inden bidrag fra Styrelserne indhentes og den samlede revisionsplan udarbejdes.

I forbindelse med udarbejdelsen af den samlede plan skal denne koordineres med Styrelserne. Oplæg til endelig revisionsplan fremsendes via Koncernstyringsdirektøren (til udtalelse) til godkendelse ved departementschefen. Planen fremlægges efterfølgende for koncernledelsen til drøftelse.”

Om gennemførelsen af revisionerne er bl.a. anført:

”Gennemførelsen af revisionshandlingerne og vurdering af konklusioner etc., sker uafhængigt af driftsorganisationen, således at erklæringer og anbefalinger fra revisionen kan fremstå som uafhængige.

⁶⁸ Bilag - Notat "Governancepapir, Forsvarets Interne Revision" af 22. maj 2017

⁶⁹ Se dog nedenfor i punkt 8.1.1 om bl.a. revisionsbestyrelsen.

(...)

Som koncernrevision vil indsatsområderne løbende skifte i forhold til de behov som vurderes relevante, således at den bedst mulige sikring af hele koncernen opnås.

Den interne revision modtager input til revisionsopgaver fra driftsorganisationens gennemførte controlling- (gentagende løbende kontrol af faste områder) og tilsynsopgaver (opsyn, påtale og ansvar for varetagelse og udførsel af opgaver i relation til de løbende driftsopgaver), men vil ikke selv varetage faste controlling- eller tilsynsopgaver. Resultater fra revisionshandlingerne vil tilsvarende blive stillet til rådighed for gennemførelsen af controllingen og tilsynsopgaven.

Med henblik på løbende at sikre at revisionsresultaterne er mest muligt værdiskabende, sker der en orientering om status og "findings" fra pågående revisioner til DEP's Koncernøkonomi- og Driftsafdeling, således at disse holdes løbende orienteret om revisionsager og orienteringerne af koncernen afstemmes med dem."

FIR har i forbindelse med udarbejdelsen af indeværende rapport oplyst, at der mellem departementschefen og koncernrevisionschefen var en ikke-nedskrevet aftale om, at forhold vedrørende de enkelte revisionskonklusioner og disses konsekvenser for driften, blev drøftet med koncernstyringsdirektøren (DIRKON).

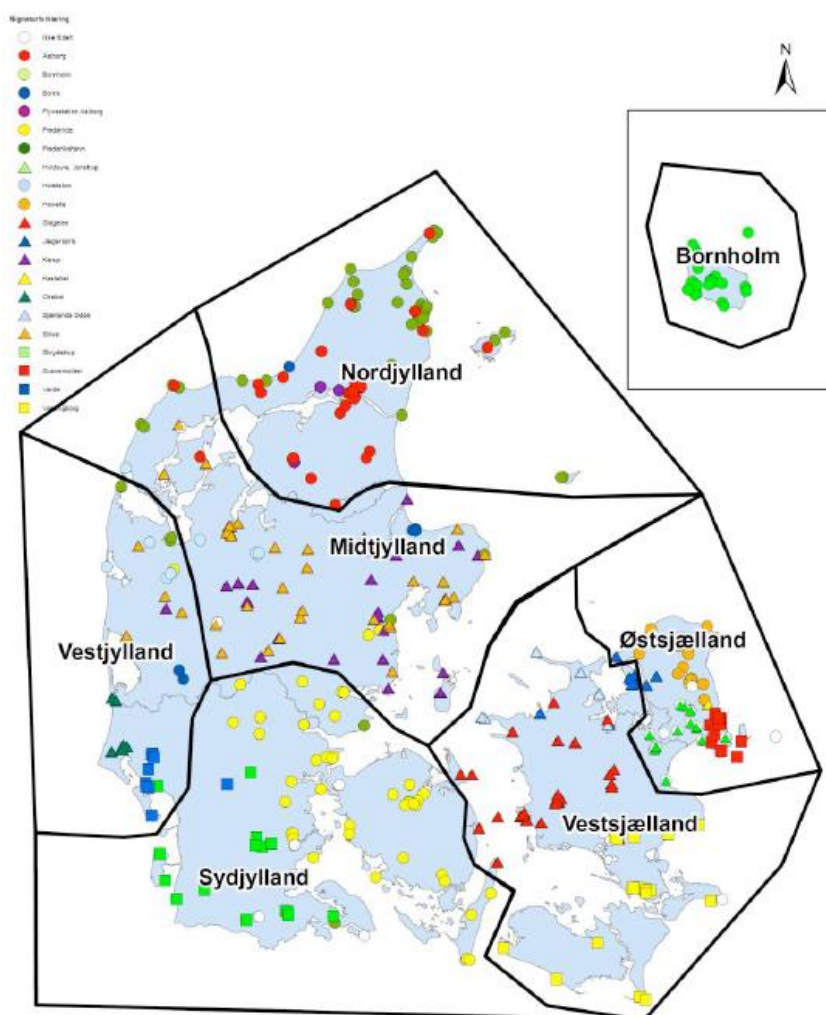
5.2 Organiseringen af FES

Beskrivelsen af organiseringen af FES er baseret på de oplysninger, vi har modtaget fra FMN til brug for indeværende undersøgelse. Beskrivelsen har efterfølgende været sendt i høring ved FMN.

5.2.1 Beskrivelse af FES's opgaver

FES blev etableret den 1. oktober 2014 i forbindelse med reorganiseringen af Forsvaret. FES er en videreførelse af det tidligere Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste.

FES har hovedkontor i Hjørring, men er en landsdækkende virksomhed med decentrale driftsorganisationer placeret på FMN's etableringer. Frem til 2018 var disse decentrale driftsorganisationer betegnet som "driftsområder" (DO'er). Der var frem til 2018 i alt 20 driftsområder. I forbindelse med en organisationsændring med virkning fra 1. januar 2018 blev driftsområderne flere steder sammenlagt til i alt 7 nye distrikter, hvilket er afspejlet i nedenstående billede:



70

FES forvalter 33.000 hektar skyde- og øvelseterræn, hvilket gør FES til Danmarks næststørste lodsejer, og forvalter i øvrigt en lang række fredede naturområder. Desuden har FES 6.000 bygninger med i alt 110.000 lokaler, hvilket i alt bliver 2,6 mio. kvadratmeter bygninger, ligesom FES besidder 885 hektar vej⁷¹.

FES er en selvstændig styrelse under FMN, hvis kerneopgave er at levere full service management og udføre støtteopgaver ved at levere, udvikle og tilpasse de fysiske rammer, som er nødvendige for, at Forsvaret og øvrige kunder kan løse deres opgaver.

⁷⁰ Bilag - FES: Styringsmodel af 12. juli 2019, version 3

⁷¹ <http://www.ejendomsstyrelsen.dk/omos/Pages/om-os.aspx>

FES varetager drift, administration og vedligehold af FMN's arealer og bygninger med tilknyttede faste installationer. FES har desuden ansvar for styringen af tilknyttede facility-management ydelser som rengøring, kantinedrift, arealpleje m.v.

Ligeledes varetager FES bygherreansvaret for ministerområdet ved gennemførelse af bygge- og anlægsprojekter og er ansvarlig for gennemførelse af miljøtiltag på arealer og energitiltag i bygninger.

FES har ansvaret for tilpasning af FMN's bygnings- og arealkapacitet foranlediget af politiske beslutninger og efterspørgslen på ministerområdet. FES varetager også administration af FMN's lejeboliger og eksterne lejemål, bortset fra lejemål administreret af Bygningsstyrelsen.

FES servicerer to segmenter, som er henholdsvis et kundesegment og et brugersegment. Kundesegmentet dækker over de enkelte styrelser og myndigheder under FMN samt eksterne kunder, mens brugersegmentet dækker over operative soldater og andre enheder samt medarbejdere på tjenestestederne. Derudover servicerer FES også FMN's departement med analyser, udkast til aktstykker, oplæg til FMN's Investeringskomité m.m.⁷².

5.2.2 Generelt om budgetanalysen fra 2015 samt facility management-aftalen med ISS 2018

5.2.2.1 Budgetanalyse 2015

I perioden 11. maj 2015 til 21. oktober 2015 blev der gennemført en budgetanalyse, der havde til formål at identificere mulige konkrete tiltag i forhold til at effektivisere drift, vedligehold og ejerskab af Forsvarsministeriets bygningsdrift og arealer⁷³.

Budgetanalysen kom med anbefalinger for syv udvalgte områder⁷⁴, der vedrørte:

- 1) Fuld udlicitering af en række områder (intensivt plejede arealer, naturpleje, teknisk drift, skydebaner og skydeøvelsesterræner m.v.)
- 2) Konsolidering af eksisterende kontrakter og øget anvendelse af outcome-baserede mål gennem brug af en resultatbaseret kontrolmodel for udliciterede tjenester, som muliggør løbende effektivisering og innovation hos leverandøren og dermed besparelser hos FES

⁷² [Bilag - FES: Mål - og resultatplan 2020](#)

⁷³ [Bilag - Budgetanalyse af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse af 21. oktober 2015](#)

⁷⁴ [Bilag - Budgetanalyse af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse af 21. oktober 2015, side 5-8](#)

- 3) Effektivisering af desk via en centralisering af den daværende desk-funktion i én central servicedesk
- 4) Optimering af driftsområder ved en tilpasning af antallet af driftsområder til 4-9 og på baggrund heraf justere antallet af ledelsesårsværk og årsværk beskæftiget med påvisning og controlling af leverandørernes opgaveløsning
- 5) Kapacitetsudnyttelse for udvalgte ydelser ved, at overskudskapacitet enten sættes i dvale, udlejes eller afhændes
- 6) Efterspørgselsstyring ved enten at lægge driftsbevillingen ved brugerne i stedet for hos FES, eller at give brugerne mulighed for at disponere over en andel af besparelsen i finans kroner, når der gennemføres effektiviseringer af arealforbruget
- 7) Overdragelse/øget samarbejde ved erfaringsudveksling m.v. i forhold til fredede bygninger.

På baggrund af budgetanalysen blev det i "Iværksættelsesdirektiv vedrørende implementering af budgetanalyse af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse"⁷⁵ dateret 10. marts 2016 besluttet, at anbefalingerne fra budgetanalysen skulle iværksættes.

Det fremgår af iværksættelsesdirektivet, at implementeringen af anbefalingerne forventningsvis ville kunne opnå nedenstående provenuer i de enkelte år:⁷⁶

Skøn for trinvis indhentning af udvalgets anbefalinger (mio. kr., 2015-pl).

Analyse	2016	2017	2018	2019	2020 og frem
Yderligere udlicitering	0	-2	18	22	26
Indkøb, heraf	0	4,5	45,5	51	56
a) Resultatbaseret Kontrolmodel	0	4,5	28,5	34	39
b) Serviceniveau, heraf	0	0	17	17	17
Effektivisering af desk	-2,7	-4,5	24,5	33,5	33,5
Optimering af driftsområder	0	3	3	16,5	16,5
Kapacitetsudnyttelse, heraf	0	9	32	46	46
Efterspørgselsstyring	-	-	-	-	-
Overdragelse/øget samarbejde	-	-	-	-	-
Intern overhead	0	0	0	9	9
Overhead, træk på styrelser	0	<1	2,5	3,7	3,7
Justering for overlap	0	-1	-3	-4,5	-4,5
I alt¹	-3	9	123	178	186

⁷⁵ Bilag - Iværksættelsesdirektiv vedrørende implementering af budgetanalyse af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse af 10. marts 2016

⁷⁶ Bilag - Iværksættelsesdirektiv vedrørende implementering af budgetanalyse af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse af 10. marts 2016

5.2.2.2 Udbudsstrategien

Med afsæt i budgetanalysens konklusioner udarbejdede FES i foråret 2016 en ”Facility Management Udbudsstrategi”⁷⁷, som indeholder følgende fire overordnede afsnit med dertilhørende underafsnit:

1. Målsætninger – afsnittet omhandler, hvad der skal opnås med udbudsstrategien
2. Serviceomfang – afsnittet omhandler, hvilke services der skal henholdsvis ikke skal udbydes
3. Bundling og kommerciel model – afsnittet omhandler, hvordan målsætningerne skal realiseres
4. Roadmap og implementeringsplan

Der fremgår fire overordnede målsætninger af udbudsstrategien, som er 1) omkostningsbesparelser, hvor det realistiske niveau blev estimeret til mellem kr. 89 og 121 mio., 2) brugertilfredshed, 3) professionalisering af egen organisation, og 4) øget interesse for FES som kunde.

Det fremgår af udbudsstrategiens afsnit om serviceomfang, at FES udover de på tidspunktet allerede helt eller delvis udbudte opgaver ligeledes skulle udbyde følgende opgaver:

- Bygningsdrift og vedligehold, herunder sikringsinstallationer
- Lokale receptionsopgaver
- Brandberedskab KCDK
- Skivedepoter (vedligehold af skydeskiver, skydeskivefabrikation og opsætning)
- Miljøpladser (en del af affaldshåndtering)
- Diverse opgaver i KCDK
- Natur- og skovarealer

Det fremgår af udbudsstrategien, at følgende serviceområder ikke skulle udbydes, men driftes med egne ressourcer:

- Kundeserviceflade, inkl. systemunderstøttelse
- Større opgaver i relation til ejendomsporteføljen, herunder større vedligehold, sikkerhed, energi, arbejdsmiljø og miljøforhold generelt
- Teknisk og militær udvikling af skydebaner og skyde- og øvelsesterræner
- Skydesikkerhed

⁷⁷ [Bilag - Facility Management Udbudsstrategi for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse af 1. maj 2016](#)

Om de enkelte DO'ers rolle fremgår det af udbudsstrategien, at de skulle gå fra at være delvist udførende til udelukkende at være tilsynsførende med opgaver som tilsyn, koordinering, eskortering, varekontrol, og øvrige tilsvarende opgaver af denne natur.

I udbudsstrategien beskrives også den partnerskabsmodel, der lå til grund for indgåelsen af facility management-aftalen med ISS. Det fremgår således, at der blev valgt en partnerskabsmodel med delte strategiske målsætninger og en incitaments- og styringsstruktur, der støttede op om opnåelsen af disse målsætninger. Om selve partnerskabsdefinitionen fremgår det af udbudsstrategien, at der i den formelle aftale bl.a. bør defineres 1) fælles forretningsmæssige outcomes, 2) klare output for hver service, 3) en prismodel, der understøtter og belønner adfærd til fordel for såvel køber som leverandør og 4) en samarbejdsmodel baseret på information og feedback frem for controlling.

5.2.2.3 Facility management-aftalen med ISS

Efter gennemførelse af et udbud indgik FES i 2017 en partnerskabskontrakt med ISS om levering af facility management-ydelser (i det følgende betegnet som "FM-aftalen"). FM-aftalen trådte i kraft den 1. februar 2018.

FM-aftalens Bilag 2 beskriver den valgte styringsmodel⁷⁸. Til bilaget er knyttet en række underbilag, der bl.a. beskriver bestillingsprocesser, performancemåling samt roller i forbindelse med udførelsen af kontrakten.

Performancemåling

FM-aftalens underbilag 2.4⁷⁹ omhandler performancemåling. Heri beskrives de enkelte KPI'er, der er fastsat i FM-aftalen. Af underbilag 2.4, afsnit 2.6., fremgår det, at et af KPI'erne omhandler "Faktisk omkostningsreduktion af Købers udgifter til Aftalen". Af underafsnit 2.6.1. om formål og baggrund fremgår det, at der i FM-aftalen arbejdes med et "Åben bog-princip". Følgende er således anført:

"Partnerskabets evne til løbende at reducere omkostninger ses som et centralt succeskriterie i Aftaleperioden.

Der arbejdes i nærværende Aftale med et Åben bog-princip, hvor besparelser, som realiseres i forhold til Baseline, som udgangspunkt deles 50/50 mellem Køber og Leverandør. Se Bilag 5 –

⁷⁸ [Bilag - FES: Bilag 2 Styringsmodel af 12. juli 2019, version 3](#)

⁷⁹ [Bilag - FES: Bilag 2.4 Performancemåling af 15. september 2017, version 2](#)

Betalingsmekanisme for uddybning og specifikation af mekanismerne for denne deling, herunder også undtagelser til førnævnte udgangspunkt.

Det er forventningen, at Parterne i fællesskab kan realisere langt mere nytænkende og omfangsrige tiltag for besparelser, end Parterne ville kunne gennemføre hver for sig uden hinandens opbakning og sparring.”

Det fremgår af Bilag 5 – Betalingsmekanisme⁸⁰, afsnit 1, at ISS modtager en såkaldt fast margin på de tilbudte omkostninger, og at FES og ISS som udgangspunkt deler meromkostninger eller besparelser 50 / 50 i det omfang, at de realiserede omkostninger vurderet på baggrund af en 12 måneders periode afviger fra ISS's tilbudte omkostninger. Åben bog-princippet indebærer bl.a., at ISS opgør og dokumenterer en række omkostninger med fuld transparens for FES, og FES har således fuld indsigt i ISS's interne og eksterne omkostninger. Det fremgår endvidere af bilaget, at denne mekanisme har til hensigt dels at undgå, at FES betaler for høj en præmie for ISS's risiko for øgede omkostninger, dels at FES og ISS opnår et fælles incitament til vedvarende at arbejde for omkostningsbesparelser til fælles gavn.

Bilag 2.4, afsnit 3, indeholder endvidere en beskrivelse af opfølgning og kontrol med serviceleverancer under FM-aftalen, og det fremgår heraf, at kontrol med serviceleverancer varetages af FES og ISS som en del af driften, hvor der følges op på henholdsvis ”kvalitet” og ”økonomi”.

Om kvalitetskontrollen fremgår følgende af underbilag 2.4:

”Kvalitetskontrollen har til formål at måle servicekvaliteten og skabe datagrundlaget for performancemålinger.

Kvalitetskontrollen baseres på tre datapunkter: Leverandørens egenkontrol, bruger-og kunde-klager og fejlmeldinger samt Købers stikprøvekontrol.

Resultater fra kvalitetskontrollen vil indgå som data i performancemålingerne på relevante KPI'er.”

(Vores fremhævnings)

Om leverandørens (ISS) egenkontrol fremgår følgende af underbilag 2.4, afsnit 3.1.1.:

”Leverandørens egenkontrol skal dokumentere overholdelse af Serviceniveauer pr. Serviceområde og Delservices samt per Distrikt og Etablissement.

⁸⁰ [Bilag - FES: Bilag 5 Betalingsmekanisme af 4. september 2017, version 3](#)

Egenkontrollen skal være effektiv og udføres løbende på en konsistent og troværdig måde, således at der gives et dækkende billede af den leverede servicekvalitet, og således at denne kan danne grundlag for en systematisk opfølgning, herunder således at egenkontrollen kan anvendes til forebyggelse af fejl i leverancen.

Dokumentationen af egenkontrollen skal være struktureret på en måde, der skaber overblik over serviceleverancen, inkl. de fejl og problemområder, som er identificeret gennem egenkontrollen, herunder hvorvidt disse er udbedret.

Egenkontrol-dokumentation skal løbende stilles til rådighed i et på forhånd aftalt format. Der følges op på egenkontrollen månedligt Distriktsniveau.”

Om klager og fejlmeldinger fremgår følgende af underbilag 2.4, afsnit 3.1.2.:

”Klager og fejlmeldinger modtages og registreres og behandles via Servicecenterets henvendelsesproces, jf. bilag 2.2.

Klager og fejlmeldinger indmeldes og behandles løbende. Der følges op på klager og fejlmeldinger månedsvis på Distriktsniveau, hvor eksempelvis antal klager og fejlmeldinger samt udvikling og evt. behov for korrigerende aktiviteter diskuteres og aftales.”

Om købers (FES's) stikprøvekontrol fremgår følgende af underbilag 2.4, afsnit 3.1.3.:

”Stikprøvekontroller planlægges af den Lokale FM ansvarlige med udgangspunkt i dennes viden om de lokale serviceleverancer og evt. problemområder. Stikprøver kan foretages på alle Serviceydelser (Serviceområder og Delservices).

Stikprøvekontroller kan være varslede såvel som uvarslede og variere i omfang, afhængigt af den Lokale FM ansvarliges vurdering af behovet for stikprøvekontroller. Den Lokale FM ansvarlige kan involvere Leverandøren i planlægning og udførelse efter behov.

Der følges op på stikprøvekontroller månedligt på lokalt niveau.”

Roller

FM-aftalens underbilag 2.6⁸¹ beskriver 13 væsentlige roller, som er omfattet af FM-aftalens styringsmodel. Udvalgte roller beskrives herunder.

Det fremgår af underbilag 2.6, afsnit 1.6., at der til hvert distrikt tilknyttes en rolle som "Lokal FM-ansvarlig", som bl.a. varetager ansvaret for det enkelte distrikts serviceløsning og løsning af lokale problemstillinger/håndtering af risici omkring serviceydelsen. Blandt de specifikke områder, som den "Lokale FM-ansvarlige" har ansvar for, kan nævnes:

- Økonomisk ansvarlig for, at distriktet opnår resultatdelmål, især at sikre kerneydelsernes opetid ved planlægning og udførelse af serviceydelser
- Føre tilsyn i øvrigt med serviceydelsestid og kvalitet på distrikts- og etablissemensniveau til overholdelse af det aftalte serviceniveau
- Deltage i driftsstyring og finansiel styring på egne etablissementer
- Vurdere behov for stikprøvekontrol af leverandørens egenkontrol

Det fremgår af underbilag 2.6, afsnit 1.7., at der også oprettes flere roller som "FM analytiker og supporter", som skal assistere de lokale FM-ansvarlige i distrikterne i at udføre deres planer på opfølgning og analyse af serviceydelser inden for deres respektive driftsområder, eksempelvis ved at udføre stikprøvekontrol efter den lokale FM-ansvarliges plan. Blandt de specifikke ansvarsområder, som rollen som "FM analytiker og supporter" varetager, fremgår blandt andet:

- Assistere lokale FM ansvarlige med at analysere og udføre specifikke driftsanalytiske opgaver for denne, herunder stikprøvekontrol, rapportering af trinvis forbedringer m.v.

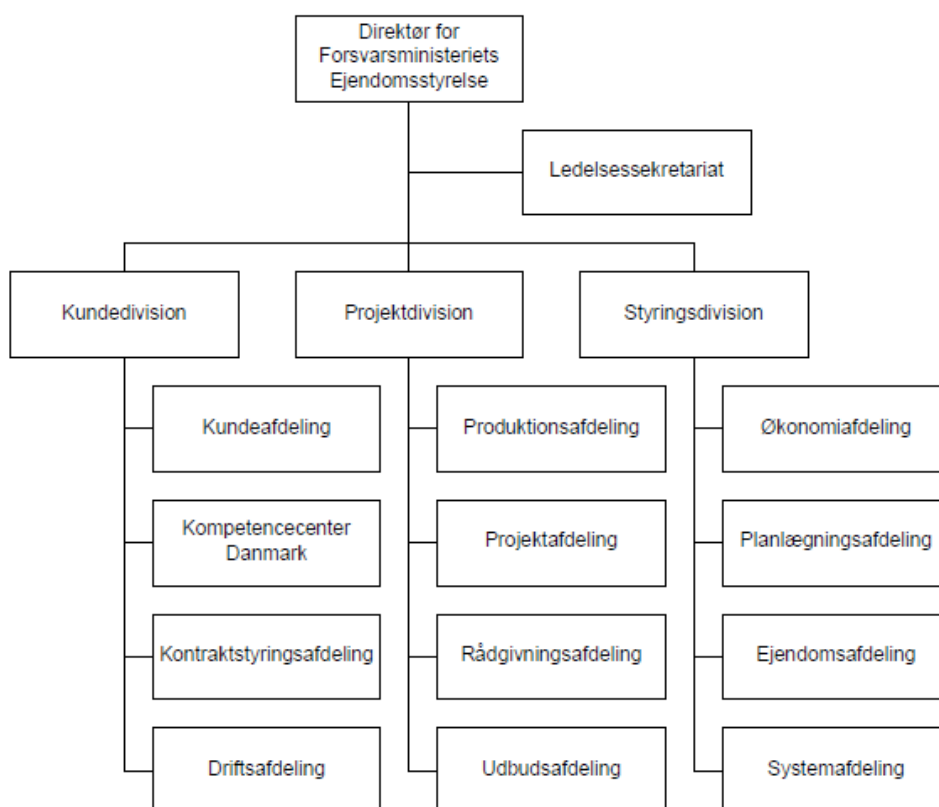
Det fremgår af underbilag 2.6, afsnit 1.7., at der lokalt tilknyttes en rolle som "Lokal bygningssagkyndig", som varetager tilsyn og godkendelse af projekter, der sættes i gang af leverandøren efter ordre fra Produktionsafdelingen i FES. Blandt de specifikke ansvarsområder, som rollen som "Lokal bygningssagkyndig" varetager, er bl.a. at varemødtage projekter ved afslutning og slutrapportere på tidsplan, budget og kvalitet, herunder overholdelse af projektets kravspecifikation.

I forlængelse af FM-aftalens ikrafttrædelse har der været en dialog mellem FES og ISS om, hvorvidt ISS levede op til kravene i de aftalte mekanismer.

⁸¹ [Bilag - FES: Bilag 2.6 Roller af 3. juli 2017, version 1](#)

5.2.3 Generel beskrivelse af FES's organisering over perioden

Organisationen i FES var fra oktober 2014 og frem til 2019 opdelt i tre underliggende divisioner, henholdsvis "Kundedivisionen", "Projektdivisionen" og "Styringsdivisionen" samt et "Ledelsessekretariat". Organisationen i denne periode er illustreret ved nedenstående organisationsdiagram:



Kilde: FES' årsberetning 2015⁸², 2016⁸³, 2017⁸⁴ og 2018⁸⁵

FES overgik med virkning fra 1. januar 2018 til en ny struktur som følge af en implementering af budgetanalysens anbefalinger⁸⁶ ⁸⁷. Dette medførte bl.a. etablering af et centralt servicecenter, øget

⁸² Bilag - Årsberetning for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, 2015

⁸³ Bilag - Årsberetning for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, 2016

⁸⁴ Bilag - Årsberetning for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, 2017

⁸⁵ Bilag - Årsberetning for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, 2018

⁸⁶ Bilag - FES "Kort historik 2007-2019"

⁸⁷ Se nærmere om budgetanalysens anbefalinger i afsnit 5.2.2.1

udlicitering på baggrund af ikrafttrædelsen af FM-aftalen med ISS, en adskillelse af økonomifunktionen fra organisationen som et partnerelement samt en reduktion af antallet af driftsområder fra 20 til syv distrikter⁸⁸. Den overordnede struktur med en opdeling i tre divisioner blev dog bibeholdt, og organisationsændringen havde således ingen betydning for de opgaver, de enkelte divisioner var ansvarlige for. Dette dog med undtagelse af, at udbudsopgaven i Projektdivisionen i forbindelse med det større fokus på FM-aftalen blev nedlagt og opgaverne overført til den nyoprettede Juridiske Afdeling i Styringsdivisionen, samt at økonomiafdelingen blev nedlagt i Styringsdivisionen og overført til FMN som et økonomisk partnerelement⁸⁹.

Der gives i de følgende punkter en kort beskrivelse af de enkelte divisioner m.v. i FES, herunder hvilke ansvarsområder der er forankret i hvilke dele af organisationen.

5.2.3.1 Ledelsessekretariatet

Ledelsessekretariatet er ansvarlig for betjening af ledelsen i FES med administrativ støtte, HR støtte, planlægning af seminarer, organisationsudviklingsopgaver, forberedelser til møder m.m. Desuden har Ledelsessekretariatet ansvar for overordnede og tværgående strategi-, analyse- og sagsbehandlingsopgaver, herunder betjening af politiske udvalg og ministeren, borgerhenvendelser samt aktindsigtssager. Ledelsessekretariatet har derudover ansvar for presse- og kommunikationsopgaver, bl.a. i form af kommunikationsstøtte til ledelsen og til understøttelse af øvrige opgaver i FES. Ligeledes er arbejdsmiljøopgaver forankret i Ledelsessekretariatet⁹⁰.

5.2.3.2 Kundedivisionen (KD)

Kunedivisionen er overordnet ansvarlig for facility management-ydelser, der skal leveres til alle brugere af etableringer under Forsvarsministeriets myndighedsområde. Kundedivisionen har ansvar for kontraktstyring af facility management-aftalen og sikring af de lokale ydelser ved bestilling i servicecenter samt koordinering og kvalitetssikring af lokale opgaver i distrikterne/driftsområderne. Kundedivisionen besidder endvidere det overordnede ansvar for materielforvaltning og militær sikkerhed i FES, samt planlægning, gennemførelse og kontrol af sikringsprojekter på alle etableringer under Forsvarsministeriets myndighedsområde samt udvikling, inspektion og varetagelse af ydre sikkerhed i de største skydeområder.

⁸⁸ En oversigt over de syv distrikter fremgår af afsnit 5.2.1

⁸⁹ [Bilag - "Ejendomsstyrelsens opgaver og organisering 2017-18" af 10. juli 2020](#)

⁹⁰ [Bilag - "Ejendomsstyrelsens opgaver og organisering 2017-18" af 10. juli 2020](#)

Kundedivisionen er desuden ansvarlig for brugerundersøgelser og holder nær kontakt med garnisonerne for at sikre tilfredsheden med de lokale ydelser, herunder forplejning, booking af faciliteter, rengøring, materiel og militær sikkerhed m.v.⁹¹

Kundedivisionen havde i perioden fra 1. oktober 2014 og frem til 1. januar 2018 20 driftsområder. I forbindelse med en omstrukturering af FES pr. 1 januar 2018 blev antallet af driftsområder reduceret fra 20 til 7.

Kundedivisionen har følgende afdelinger:

- Kundeafdelingen
- Kompetencecenter DK (KCDK)
- Kontraktstyringsafdelingen
- Driftsafdelingen

Afdelingerne beskrives nærmere i det følgende.

Kundeafdelingen har det overordnede ansvar for FES servicecenter og driftsområderne/divisionerne ude i landet.

Kundeafdelingen sikrer, at Forsvarsministeriets brugere af facility management-services har én indgang til henvendelser og oprettelse af bestillinger og klager. Kundeafdelingen sikrer desuden, at forretningsområderne kapacitet, vedligeholdelse og service fungerer optimalt på alle etableringer i landet. Fra centralt hold udføres sagsbehandling, bred koordinering og forvaltning af rammerne for driften. Lokalt varetages drift af etableringer og leverancen af Ejendomsstyrelsens services i dialog med brugerne og facility management-leverandøren. Kundeafdelingen overtog i 2018 ansvaret for skov- og naturpleje fra Kompetencecenter DK.

Kompetencecenter DK administrerer og drifter faciliteterne i skyde- og øvelsesterrænerne, herunder booking, planlægning og betaling. Herudover leder og koordinerer KCDK planlægning, iværksættelse og kontrol af den samlede praktiske udførelse af skov- og naturdriften på Forsvarsministeriets arealer i Danmark. KCDK blev i 2018 underlagt Driftsafdelingen, som samtidig skiftede navn til Materiel- og Sikkerhedssektionen. Opgaver vedr. skov- og naturpleje samt booking og administration af faciliteter overgik til Kundeafdelingen.

⁹¹ [Bilag - "Ejendomsstyrelsens opgaver og organisering 2017-18" af 10. juli 2020](#)

Kontraktstyringsafdelingen har ansvar for styring og optimering af indgåede kontrakter og rammeaftaler for varer og services.

Driftsafdelingen har det overordnede ansvar for Ejendomsstyrelsens materielforvaltning, den militære sikkerhed i styrelsen, planlægning og gennemførelse af sikringsprojekter på Forsvarsministeriets etableringer. Driftsafdelingen skiftede i 2018 navn til Materiel- og Sikkerhedsafdelingen og inkorporerede samtidig KCDK, herunder udvikling og inspektion af skydebaner samt skydesikkerheden i forbindelse med Forsvarsministeriets skydeområder.

5.2.3.3 Projektdivisionen (PD)

Projektdivisionen har til hovedopgave at varetage nybyggeri og vedligeholdelsesopgaver samt miljø- og energiledelse. Derudover er Projektdivisionen ansvarlig for udbud samt udbudsrelaterede opgaver⁹².

Projektdivisionen har følgende afdelinger:

- Produktionsafdelingen
- Projektafdelingen
- Rådgivningsafdelingen
- Udbudsafdelingen

Afdelingerne beskrives nærmere i det følgende.

Produktionsafdelingen har ansvar for rammen for bygge- og vedligeholdelsesprojekter (BVP-rammen) og skal prioritere midler mellem forskellige puljer, hvorfra der skal prioriteres og iværksættes vedligeholdelsesprojekter, som løbende op- og nedskrives.

Produktionsafdelingen udarbejder en årlig produktionsplan, som indeholder alle planlagte vedligeholdelsesprojekter for næstkommende år samt en del projekter for to år ude i fremtiden. Dette udarbejdes ud fra en 10-årsplan, der baserer sig på bygningssyn.

Produktionsafdelingen administrerer og har det fulde budgetansvar for vedligeholdelse i facility management-kontrakten. Det drejer sig om planlægning af vedligeholdelsesopgaver, godkendelse af prissætninger på bestillingsydelser og kontraktstyring og opfølgning på opgaver.

⁹² [Bilag - "Ejendomsstyrelsens opgaver og organisering 2017-18" af 10. juli 2020](#)

Produktionsafdelingen har også ansvar for mindre opgaver på vedligeholdelse og tekniske basisinstallationer, som meldes ind via facility management-leverandørens platform, herunder akutte opgaver. Produktionsafdelingen godkender de bestilte opgaver.

Projektafdelingen er ansvarlig for at gennemføre alle større bygge- og anlægsprojekter (BAP), dvs. alle projekter på BAP-rammen (anlægsmidler), samt større projekter på BVP-rammen (driftsmidler). Projektafdelingen bistår samtidig koncernen med byggefaglig rådgivning på visse områder blandt andet Forsvarsministeriets fredede bygninger og forhold i Arktis, herunder i Grønland og på Færøerne.

Rådgivningsafdelingen agerer koncernfælles rådgiver og servicerer hele Forsvarsministeriets myndighedsområde og eksterne tilsynsmyndigheder med opgaveløsninger inden for miljø-, natur- og planområdet, herunder myndighedsbehandling. Rådgivningsafdelingen deltager i flere nationale og internationale netværk samt diverse fora inden for ovennævnte ansvarsområder.

Rådgivningsafdelingen har ansvaret for koordinering af Ejendomsstyrelsens bidrag til opdatering og målopfyldelse af Forsvarsministeriets strategier på det grønne område, herunder løbende bidrag til opdatering af politikken på det grønne område. Herudover har afdelingen ansvaret for rådgivning i forbindelse med overholdelse af gældende lovgivning på miljø-, natur- og planområdet i Forsvarsministeriets myndighedsområde.

Udbudsafdelingen har ansvaret for at gennemføre udbud og håndterer alle udbudsretslige og udbudsrådgivende spørgsmål. Udbudsafdelingen blev i 2018 nedlagt og inkorporeret i den nyoprettede Juridiske afdeling i Styringsdivisionen.

5.2.3.4 Styringsdivisionen (SD)

Styringsdivisionen har til hovedopgave at varetage og koordinere de overordnede styringsopgaver i FES. Divisionen har derudover det overordnede HR-ansvar i FES og varetager i den forbindelse koordinering med HR Partnerelementet i FPS⁹³.

Styringsdivisionen har følgende afdelinger:

- Økonomiafdelingen
- Planlægningsafdelingen
- Ejendomsafdelingen
- Systemafdelingen

⁹³ Bilag - "Ejendomsstyrelsens opgaver og organisering 2017-18" af 10. juli 2020

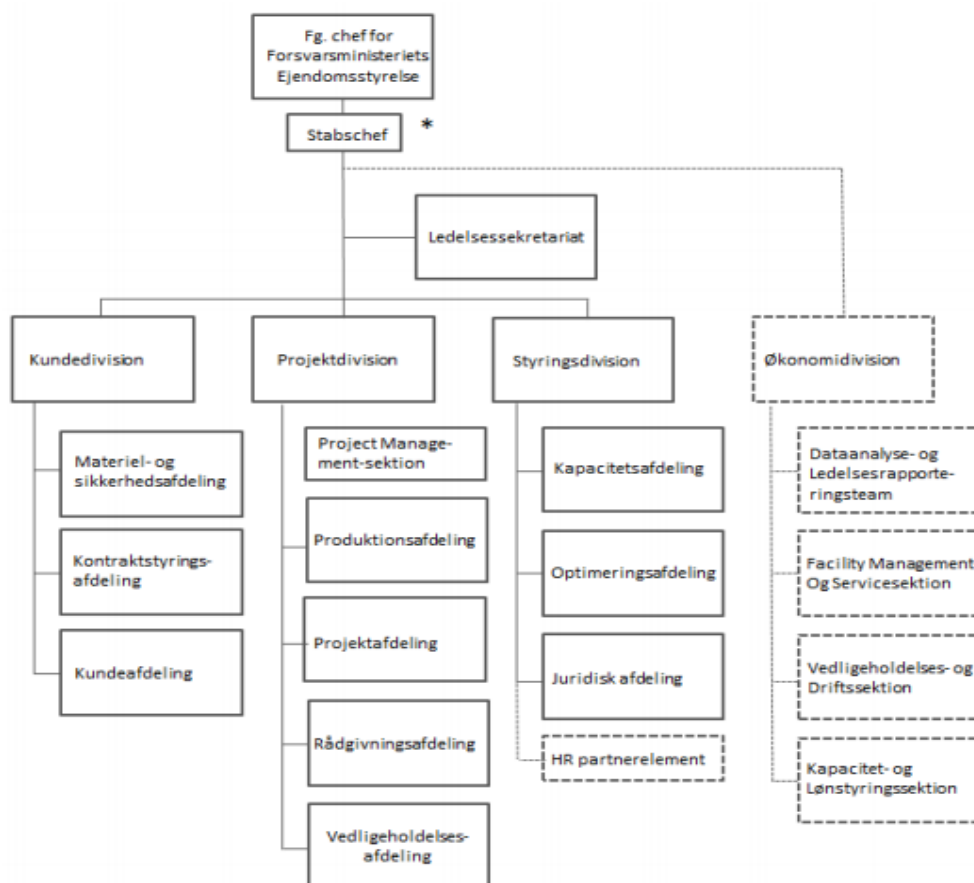
- Juridisk Afdeling

Afdelingerne beskrives nærmere i det følgende.

Frem til 1. januar 2018 var FES's økonomaafdeling underlagt Styringsdivisionen. Økonomaafdelingen havde til formål at rammesætte økonomistyring og økonomisk opfølgning på tværs af FES's divisioner, afdelinger og sektioner samt sikre økonomisk rådgivning af de budgetansvarlige chefer fra investeringsbeslutning til opfølgning på fremdrift og forbrug på projektniveau, herunder kvalitetssikre alle økonomiske beslutningsgrundlag.

FES overgik den 1. januar 2018 til en ny struktur, og i den forbindelse overgik økonomaafdelingen til at være et økonomisk partnerelement under Forsvarsministeriet. I forbindelse med høringen af nærværende rapport har DEP bemærket, at i relation til den faglige opgavevaretagelse for FES refererede økonomichefen til chefen for styringsdivisionen.

I august 2019 blev det økonomiske partnerelement omdannet til en selvstændig division under Forsvarsministeriet, hvilket fremgår af nedenstående organisationsdiagram⁹⁴⁹⁵. I relation til den faglige opgavevaretagelse for FES refererede chefen for økonomi herefter til FES-CH.



* Stabschef-funktionen er tilføjet organisationen medio december 2019.

Planlægningsafdelingen er ansvarlig for planlægning, koordinering og tilvejebringelse af kapacitet, hvilket omfatter ansvar for kontakt med Forsvarsministeriets myndigheder (NIV I og II) vedrørende etablisementsmæssige behov, udvikling og kapacitetsudnyttelse.

Planlægningsafdelingen forestår opgaven med optimering af anvendelse af bygninger, arealer og anlæg. I 2018 skiftede afdelingen navn til Kapacitetsafdelingen samtidig med at Ejendomsafdelingen og boligkontoret blev inkorporeret i afdelingen.

⁹⁴ <https://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/2019-Forsvarsministeriets-Ejendomsstyrelses-aarsberetning-wcag.pdf>

⁹⁵ Vedligeholdelsesafdelingen blev etableret med virkning fra 1. august 2019.

Ejendomsafdelingen har ansvaret for de ejendomsjuridiske opgaver, opbygning af en ejendomsporteføljestyring, central samling af kontrakter fra den øvrige struktur samt digitalisering, strukturering og effektivisering af ejendomsdata. Afdelingen forestår ligeledes kontraktadministration. Afdelingen blev underlagt Kapacitetsafdelingen i 2018.

Systemafdelingen har ansvaret for masterdatamanagement, IT-forretningsunderstøttelse og støtte til udførelse af Ejendomsstyrelsens kerneopgave for procesoptimering, der alle understøtter og supplerer hinanden. I 2018 skiftede afdelingen navn til Optimeringsafdelingen.

Juridisk Afdeling blev nyoprettet i 2018 og er Ejendomsstyrelsens juridiske kompetencecenter, der fastlægger bestemmelser og processer for udbuds- og indkøbsvirksomhed i Ejendomsstyrelsen, rådgiver de øvrige afdelinger i Ejendomsstyrelsen på det juridiske område og gennemfører konkrete udbud i nært og tværfagligt samarbejde med de øvrige afdelinger. Endvidere rådgiver og udarbejder Juridisk Afdeling politikker og bestemmelser for øvrige dele af Ejendomsstyrelsens virke.

5.2.3.5 Den organisatoriske placering af ansvaret for varemottagelse

Ansvaret for varemottagelse m.v. kan ikke placeres et enkelt sted i organisationen, da det afhænger af, hvilken type af ydelse, der er tale om.

På anmodning fra Kundedivisionen og Styringsdivisionen blev der til et direktionsmøde den 17. januar 2018 udarbejdet et udkast til et direktiv for roller og ansvar i forbindelse med overgangen til den nye organisation med virkning fra 1. januar 2018 samt ikrafttrædelse af FM-aftalen fra 1. februar 2018⁹⁶.

Direktivets afsnit 4 om roller og ansvar for distriktschefer beskriver bl.a. distriktets kerneopgave:

"Distriktets kerneopgave er, at sikre bedst mulig serviceleverance for FM serviceydelser, vedligehold af bygninger og anlæg og udnyttelse kapaciteter og nybyggerier ved at bidrage til/vedligehold igennem tilsyn og ledelse af lokale leverandører i partnerskabsånden.

Byggeledere fra PROJ og Teknikere fra PROD bidrager med faglig indsigt i denne opgave."

Hvert enkelt distrikt ledes af en distriktschef, som organisatorisk er underlagt Kundedivisionen.

⁹⁶ Bilag - FES: "Metode til afklaring af roller og ansvar" af 2. januar 2018

Direktivet beskriver, at et af distriktschefernes ansvarsområder er at ”*Sikre optimal leverance fra leverandører (tilsyn, eskortering af ikke sikkerhedsgodkendte leverandører, varemottagelse af bygningsvedligehold og mindre flytninger)*”.

Det fremgår af direktivets afsnit om produktionsafdelingens rolle, som organisatorisk er underlagt Projektdivisionen, at produktionsafdelingen er repræsenteret ved teknikere i distrikterne, som beskæftiger sig med tekniske opgaver. Produktionsafdelingens medarbejdere i distrikterne har bl.a. som ansvarsområde at varemottage vedligeholdelsesopgaver, herunder at gennemføre administrativ varemottagelse af udførte vedligeholdelsesopgaver mellem kr. 10.000-100.000, og i samarbejde med distriktet gennemføre stikprøvekontrol.

Om projektafdelingens rolle, som organisatorisk også er underlagt Projektdivisionen, fremgår det af direktivet, at projektafdelingen er aktivitets- og procesansvarlige for bygge- og større vedligeholdelsesprojekter, der sendes i licitation og udføres af eksterne leverandører. Projektafdelingen er repræsenteret i distrikterne ved byggeledere, hvor byggeledernes opgaver bl.a. indebærer at gennemføre administrativ varemottagelse af bygge- og større vedligeholdelsesprojekter samt udøve stikprøvekontrol heraf på baggrund af vedligeholdelsessektionens instrukser, der afgives fra hovedkontoret.

Der er således et overlap mellem ansvaret for varemottagelse, idet det overordnede ansvar for at sikre varemottagelse i distrikterne er placeret ved distriktschefen, som er underlagt Kundedivisionen, mens den egentlige varemottagelse gennemføres af medarbejdere fra henholdsvis Produktionsafdelingen og Projektafdelingen, der begge organisatorisk er underlagt Projektdivisionen.

Desuden vil Styringsdivisionen – og senere Økonomidivisionen – som overordnet ansvarlig for økonomistyringen i FES også have et ansvar for tilrettelæggelsen af varemottagelsen.

6. BERETNINGER, RAPPORTER M.V. OM KONTROLMILJØET VED FES

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan placeres et ledelsesmæssigt ansvar for et manglende kontrolmiljø i Forsvarsministeriets departement, er det relevant at vurdere, om der kan være et ansvar forbundet med eventuel manglende håndtering af Rigsrevisionens (RR) og Forsvarsministeriets Interne Revisions (FIR) bemærkninger. Nedenfor følger således en redegørelse af de væsentligste revisioner, som henholdsvis RR (punkt 6.1) og FIR (punkt 6.2) har gennemført af relevans for undersøgelsesperioden. Herudover omtales resultatet af henholdsvis rejseholdets undersøgelser (punkt 6.3) og Deloitte's revisionsundersøgelse (punkt 6.4), samt forløbet i forbindelse med en række politianmeldelser (punkt 6.5).

6.1 Rigsrevisionens beretninger

6.1.1 Revisionen af byggeprojekter (Flådestation Frederikshavn og Grønne Etablissementer) ved FES

I 2017 gennemførte RR en revision af udvalgte byggeprojekter udført hos FES, hvilket blev endeligt af-rapporteret ved rapport om revisionen af byggeprojekter ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse af marts 2018⁹⁷. Formålet med revisionen var at vurdere, om FES styrede de udvalgte byggeprojekter i overensstemmelse med god offentlig økonomistyring og forvaltning, herunder sparsommelighed i henhold til pris, tid og kvalitet. Bl.a. undersøgte RR, om FES havde etableret et solidt projektstyringsgrundlag, under hensyn til pris, tid og kvalitet.

RR vurderede samlet i rapportens afsnit 11, at FES ikke styrede de udvalgte byggeprojekter i overensstemmelse med god offentlig økonomistyring og forvaltning, og at FES ikke havde dokumenteret, at de udvalgte byggeprojekter var gennemført sparsommeligt i henhold til pris, tid og kvalitet.

Om FES's projektstyringsgrundlag bemærkede RR uddybende (afsnit 55):

”Vi vurderer, at FES' opfølgning på milepæle, økonomi og kvalitet, samt styring af risici, i projekt Grønne Etablissementer og projekt Flådestation Frederikshavn har flere økonomistyringsmæssige svagheder. Dette er baseret på, at vi vurderer, at FES' opfølgning ikke indeholder dokumentation for alle væsentlige risici, og at der ikke foreligger al nødvendig information om udviklingen i de enkelte projekter i forhold til milepæle, kvalitet, økonomi, risici og afsatte bevillinger på Finansloven. Særligt FES' styring af risici for projekt Grønne Etablissementer (herunder især projekt Aalborg kaserner) forekommer usikker.

Vi vurderer også, at FES på et tidligere tidspunkt burde have orienteret Forsvarets Investeringskomité om de væsentlige risici og økonomiske udfordringer ved projekt Grønne Etablissementer (herunder især projekt Aalborg kaserner). FES burde have orienteret om, at byggeprojektet havde en usædvanlig lille risikoreserve på kun 4 %, hvilket vi vurderer som lavt for netop et udviklingsprojekt. Vi vurderer også, at FES burde have orienteret om, at budgetgrundlaget (det styrende budget) for det udbudte projekt Aalborg kaserner oversteg den samlede bevilling (som er opført på Finansloven) med ca. 1,4 mio. kr.”

(Vores fremhævning)

⁹⁷ Bilag - Rapport om revisionen af byggeprojekter ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse af marts 2018

RR bemærkede i tilknytning til rapportens konklusioner (afsnit 11), at Forsvarsministeriets departement havde oplyst, at de efterfølgende havde iværksat forskellige initiativer for at styrke FES's projektstyring, hvilket RR fandt meget velbegrundet og hensigtsmæssigt.

6.1.2 RR's løbende finansielle revision af Forsvarets koncern for regnskabsåret 2018

I RR's Management letter af 31. januar 2019 vedrørende den løbende finansielle revision af Forsvarets koncern for regnskabsåret 2018 gjorde RR Forsvaret opmærksom på de væsentligste resultater fra den løbende revision⁹⁸.

Bl.a. havde RR en række bemærkninger til området "Styring af brugerrettigheder til DeMars (SAP) og funktionsadskillelse", hvor RR bl.a. anførte følgende:

"Vi har i revisionen endvidere konstateret, at FRS ikke har adgang til at føre systematisk kontrol med alle planlagte og godkendte roller på tværs af ministeriet, og kun har en rådgivende funktion i forhold til ministeriets styrelser. Dette medfører, at FRS ikke selv kan "lukke" for konstaterede rollekonflikter. Det er alene de ansvarlige chefer i styrelserne, der kan beslutte, om roller skal lukkes. FRS fører ikke kontrol med, om disse roller bliver "lukket" eller om der bliver udført kompenserende kontroller. Sagt med andre ord har FRS hverken adgang til at føre kontrol med, at roller bliver tildelt hensigtsmæssigt eller kontrollere, at styrelserne gennemfører egenkontrol af potentielle rollekonflikter og kompenserende kontroller.

Det er vores foreløbige vurdering, at Forsvaret ikke har et samlet overblik over potentielle rollekonflikter i DeMars samt at Forsvaret ikke altid udføre kompenserende kontroller i tilfælde af rollekonflikter.

Forsvaret har i sit høringssvar til udkast til dette Management Letter oplyst, at det på visse områder bevidst er valgt, at der ikke skal være funktionsadskillelse, og at FRS i denne sammenhæng i den månedlige rapportering skal påpege manglende funktionsadskillelse.

Vi har i revisionen konstateret, at FRS gentagne gange over for styrelserne har påpeget, at der er manglende funktionsadskillelse mellem rekvirent, indkøber og godkender. Forholdet er fx afrapporteret hver måned til ledelsen i FES uden, at der tilsyneladende er foretaget yderligere kontrol heraf i FES. Forsvaret har efterfølgende oplyst, at der i FES er igangsat et særligt arbejde med at se på roller, funktionsadskillelse mv. i styrelsen, herunder for at vurdere risici og se på mulige forbedringer af kontrolmiljøet.

⁹⁸ Bilag - RR's endelige management letter om den løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018

Vi har i revisionen endelig konstateret, at FRS har en del bemærkninger til styrelserne omkring manglende prokuraoverholdelse.

Som det er i dag, er det op til den enkelte styrelse at beslutte, om der skal være funktionsadskillelse og udføres kompenserende kontroller. Det indebærer en risiko for uensartet regnskabsmæssig kvalitet. Det er vores vurdering, at denne risiko kunne mindskes, hvis fx FRS havde et overordnet ansvar eller beføjelser til at iværksætte kompenserende kontroller. (...)

(Vores fremhævninger)

RR anførte i sin risikovurdering af de nævnte forhold bl.a., at manglende overblik over potentielle rollekonflikter i DeMars, manglende funktionsadskillelse og fravalg af kompenserende kontroller i tilfælde af rollekonflikter medførte ”en forhøjet risiko for utilsigtede og tilsigtede fejl i regnskabet og bevillingsafregningen samt øget risiko for besvigelser”. Endvidere angav RR bl.a. følgende direktiver til Forsvaret:

”Hvis ledelsen vurderer, at de konkrete rollekonflikter skal fortsætte, skal ledelsen sikre, at der bliver udført tilstrækkelige kompenserende kontroller. Ledelsen skal sikre, at der i videst muligt omfang er funktionsadskillelse, og at prokura bliver overholdt. Hvis ledelsen vurderer, at der i ganske særlige situationer ikke skal være funktionsadskillelse, skal ledelsen sikre, at der bliver udført tilstrækkelige kompenserende kontroller.”

6.1.3 RR's afsluttende finansielle revision af Forsvarets koncern for regnskabsåret 2018

I RR's Management letter af 12. juni 2019 vedrørende den afsluttende finansielle revision af Forsvarets koncern for regnskabsåret 2018 gjorde RR Forsvaret opmærksom på de væsentligste resultater fra den afsluttende revision.

Som opfølgning på RR's løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018, jf. punkt 6.1.2, anførte RR igen en række bemærkninger til brugerrettigheder til DeMars (SAP), funktionsadskillelse og prokuraforhold. Med henvisning til det i Management letter af 31. januar 2019 anførte, anførte RR bl.a. følgende:

”I vores afsluttende finansielle revision har vi i relation til disse problemer endvidere konstateret, at prokuraforhold i Forsvaret ikke er opdateret. FMN har oplyst, at prokura understøttes uden for DeMars via underskriftsblade og prokuramatrix. Vores revision har vist, at FRS i flere tilfælde har påpeget, at underskriftbladene ikke er opdaterede. Vi har endvidere konstateret, at FES' prokuramatrix ikke følges.

Derudover har vi konstateret, at FRS ikke kan udføre en fyldestgørende finansiell controlling i forhold til risiko for besvigelser. Dette skyldes, at underliggende kontrakter, indkomne tilbud

mv., eller entydig henvisning til en konkret journalsag herom, i de gennemgåede sager, ikke er vedhæftet i DeMars.

I vores revision har vi tilsvarende konstateret, at FES har sendt indkøbsordrer til leverandører uden, at disse dokumenteres i DeMars med de modtagne tilbud eller ved at henvise entydigt til en journalsag med tilbuddene.

(Vores fremhævninger)

I sin risikovurdering af de anførte forhold bemærkede RR, at Forsvarsministeriet havde oplyst, at der var igangsat diverse aktiviteter til styrkelse af området (projekt betryggende kontrolmiljø, jf. punkt 8.1.24). RR vurderede samlet, at forholdene indebar en ”*vis risiko for besvigelser i Forsvaret*”. RR gentog derudover bl.a. de i Management letter af 31. januar 2019 anførte direktiver til ledelsen i Forsvaret.

6.1.4 Beretning 8/2019 vedrørende indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse

I løbet af 2019 gennemførte RR en revision af indkøb foretaget i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES) i 2018. Revisionen blev afsluttet ved RR's beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger den 6. december 2019⁹⁹.

Statsrevisorerne havde følgende bemærkninger i beretningen:

”Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Forsvarets indkøb på vedligeholdelsesområdet er forvaltet i strid med gældende regnskabsregler og ikke lever op til helt basale krav om registrering, dokumentation og kontrol af indkøb. Rigsrevisionens gennemgang af 64 vedligeholdelsesprojekter har vist, at der var helt basale fejl og mangler i 54 af projekterne, fx manglende funktionsadskillelse, mangelfulde forretningsgange og mangel på intern kontrol.

Der er således høj risiko for, at der begås fejl, svig og berigelsesforbrydelser, når Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse foretager indkøb på vedligeholdelsesområdet – uden at Forsvarsministeriet efterfølgende kan opdage det.

Statsrevisorerne er bekendt med, at der i én sag ved retten er rejst tiltale mod 2 tidligere medarbejdere fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse samt medarbejdere hos leverandører og underleverandører om mandatsvig, bedrageri og bestikkelse, og at der i en anden sag er indgivet politianmeldelse af yderligere 2 medarbejdere i styrelsen.

⁹⁹ [Bilag - Rigsrevisionens beretning vedrørende indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger](#)

Statsrevisorerne kritiserer, at Forsvarsministeriet på dette område ikke har levet op til sit ansvar for at tilrettelægge regnskabsvæsenet og kontrollere, at reglerne overholdes. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke i tide har underrettet Rigsrevisionen om konstaterede uregelmæssigheder.

Statsrevisorerne finder det helt uacceptabelt, at Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i flere tilfælde har givet Rigsrevisionen ufuldstændige og urigtige oplysninger. Statsrevisorerne påtæller, at dette er i strid med lov om revisionen af statens regnskaber m.m., § 12.”

(Vores fremhævning)

Rigsrevisionens hovedkonklusioner i beretningen var som følger:

”Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet, da der ikke har været den nødvendige funktionsadskillelse, og da dokumentationen for indkøbene enten er mangelfuld, misvisende eller ikke eksisterende. Ministeriet har dermed ikke levet op til helt basale krav til forvaltning på indkøbsområdet. I øvrigt kan der rejses alvorlig tvivl om, hvorvidt den dokumentation, som FES har leveret til Rigsrevisionen, er fyldestgørende og indeholder korrekte oplysninger. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at FES i flere tilfælde har givet Rigsrevisionen urigtige oplysninger.

Konsekvensen er høj risiko for fejl og svig i forbindelse med indkøb på vedligeholdelses-området, som Forsvarsministeriet ikke efterfølgende kan opdage.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har sikret, at der er klare skriftlige forretningsgange for FES, der beskriver en funktionsadskillelse, hvor mindst 2 medarbejdere er inde over hvert indkøb. Funktionsadskillelsen er heller ikke systemunderstøttet, da samme medarbejder både kan oprette en indkøbsordre og efterfølgende vare-modtage den i økonomisystemet.

Undersøgelsen viser videre, at FES' faktiske indkøb af vedligeholdelsesydelser ikke overholder kravene til funktionsadskillelse, kontrol og dokumentation. Rigsrevisionens gennemgang af en stikprøve på 64 konkrete vedligeholdelsesprojekter viser, at der er helt basale fejl eller mangler i 54 af projekterne, fx manglende funktionsadskillelse og manglende dokumentation for, at det indkøbte svarer til det aftalte for så vidt angår pris, kvalitet, mængde.

I stikprøven indgår en sag om indkøb af elarbejde på 14 redningsstationer i december 2018. FES har givet Rigsrevisionen dokumentation for arbejdet i form af afleveringsprotokoller

underskrevet af leverandøren. Leverandøren har dog ifølge egne oplysninger ikke underskrevet de pågældende dokumenter. Leverandøren har herudover oplyst, at arbejdet slet ikke var gennemført på det tidspunkt, som FES havde oplyst, hvilket Forsvarsministeriet efterfølgende har bekræftet. I samme sag har FES betalt en regning på 100.000 kr. ekskl. moms for arbejde, som aldrig er blevet udført. FES opdagede først fejlen, da Rigsrevisionen bad om dokumentation for den modtagne kreditnota.

Rigsrevisionens gennemgang af stikprøven viser endvidere en sag om bestilling af reovering af cykelskure, som tilsyneladende konverteres til indkøb og opsætning af tekøkkener til et højere beløb. Da varemottagelsen henviser til reovering af cykelskure, mens fakturaen lyder på betaling for tekøkkener, og idet der ikke findes yderligere dokumentation i sagen, er det uklart, hvad FES har bestilt, fået leveret og betalt for.

Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet bør gennemgå indkøb på vedligeholdelsesområdet for at vurdere, hvor udbredt den manglende kontrol, dokumentation mv. er. Gennemgangen bør inkludere det omtalte vedligeholdelsesarbejde på de 14 redningsstationer, så ministeriet sikrer, at de faktiske indkøb stemmer overens med det bestilte, og at der foreligger den fornødne dokumentation for indkøbene.”

(Vores fremhævning)

Endvidere var i beretningen angivet følgende om Forsvarsministeriets reaktion på beretningen:

”Forsvarsministeriet anerkender generelt det billede, der bliver fremstillet i beretningen, og er enig med Rigsrevisionen i, at der er flere forhold hos FES, som der skal rettes op på. Ministeriet erkender, at der ikke har været et entydigt ledelsesmæssigt fokus på vedligeholdelsesområdet hos FES, og at der ikke har været en tilstrækkelig funktionsadskillelse. Ministeriet vil gennemføre en centralisering af indkøbsfunktionen hos FES i 2020 med henblik på bl.a. at forbedre kontrollen. Herudover vil ministeriet bl.a. have særligt fokus på kravene til dokumentation.”

6.2 Rapporten fra Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR)

6.2.1 Indledende om FIR's bedømmelse

FIR har i sin afrapportering af de nedenfor refererede gennemførte revisioner anvendt en bedømmelses/vurderingsskala, der i de omtalte revisionsrapporter har følgende ordlyd:

- **”Meget tilfredsstillende:** Virksomheden har opfyldt alle væsentlige standarder, og der er ikke behov for forbedringer på de undersøgte områder.

- **Tilfredsstillende:** Virksomheden har opfyldt hovedparten af de væsentlige standarder, men der er enkelte områder, hvor der er basis for forbedringer.
- **Ikke helt tilfredsstillende:** Virksomheden har ikke opfyldt flere af de væsentlige standarder. Der bør foretages forbedringer.
- **Ikke tilfredsstillende:** Virksomheden har ikke opfyldt hovedparten af de væsentligste standarder. Der skal snarest foretages forbedringer.”

6.2.2 Revision 24-2013: FKO Bilagsgennemgang

Medio 2013 gennemførte FIR en revision af indkøb på Forsvarskommandoens myndighedsområde. Revisionen blev afrapporteret i februar 2014 med titlen: FKO Bilagsgennemgang¹⁰⁰. Det fremgår af rapporten, at formålet med revisionen bl.a. var at undersøge Forsvarets bestemmelser for funktionsadskillelse, om rolletildelinger i Forsvarets ERP-system (DeMars) understøttede den krævede funktionsadskillelse, og om bemyndigelsen af medarbejdere understøttede reduktion af risiko for svig. Revisionen var opdelt i to revisionstemaer: 1) ”grundlaget for et rigtigt regnskab” og 2), ”om dispositionerne er i overensstemmelse med love og regler, herunder vurdering af de tiltag, som er taget for at sikre, at der kun foretages lovlige dispositioner”. Herudover var der opstillet en række konkrete kontrolmål, jf. rapportens afsnit 5. Kontrolmålene for revisionstema 2 var følgende:

- ”5. Er Forsvarets bestemmelser for funktionsadskillelse tilstrækkelige?
6. Er IT - systemernes understøttelse af funktionsadskillelse tilstrækkelige?
7. Er Statens og Forsvarets bestemmelser for funktionsadskillelse overholdt?
8. Understøtter rolletildelinger i DeMars den krævede funktionsadskillelse?
9. Understøtter bemyndigelsen af medarbejdere, at risiko for svig reduceres?
10. Er der et klart transaktionsspor for de forskellige trin i indkøbsprocesserne?
11. Er der tegn på svig? Er indkøb forretningsmæssigt begrundet (modsat privat køb)?”

FIR konkluderede i forhold til revisionstema 2 i rapporten (afsnit 12), at:

”(...) Forsvaret ikke i enhver henseende ses at have gennemført tiltag til sikring af lovlige dispositioner og reducere risiciene for dels besvigelser og tyveri, og dels for at fejl og uregelmæssigheder skjules, hvilket er **ikke helt tilfredsstillende**.”

¹⁰⁰ [Bilag - Revision 24-2013: FKO Bilagsgennemgang](#)

FIR gennemgik i forbindelse med revisionen Forsvarets bestemmelser om funktionsadskillelse (regnskabsinstruksen¹⁰¹ og FKOBST SUP 385-1, jf. punkt 4.2) og bemærkede på den baggrund (afsnit 48), at bestemmelsernes krav til funktionsadskillelse i praksis sås tredelt i henholdsvis:

- ”1. Rekvisition/Godkendelse/Oprettelse af indkøbsordre/Fakturabehandling
2. Varemodtagelse
3. Bogføring (og evt. fakturabehandling)”

I forlængelse heraf bemærkede FIR (afsnit 51 og 56), at effekten af en funktionsadskillelse i praksis ikke kun afhænger af, hvordan den formelle opdeling af processen er konstrueret, men også af virksomhedens størrelse, organisering, og hvilke funktioner, der i praksis udføres i de enkelte led. En formel funktionsadskillelse bidrager altså ikke nødvendigvis til at forhindre fejl, besvigelser, tyveri, uregelmæssigheder, andre ulovligheder eller fejlagtig regnskabsrapportering, hvis ikke adskillelsen sikrer involvering (aktiv kritisk stillingtagen til indkøbets rimelighed) af mere end én person. Om adskillelsen af indkøber/disponent og bogholder i Forsvarets bestemmelser, bemærkede FIR (afsnit 52-55), at henset til Forsvarets concerns størrelse og organisering, hvor bogholderfunktionen i praksis efter FIR's vurdering ikke syntes at have haft mulighed for at forholde sig kritisk til konkrete indkøb, herunder disses relevans, godkendelse og forretningsmæssige begrundelse, fandtes denne adskillelse ikke egnet til at opnå formålet med funktionsadskillelse: at mindske risiko for fejl og uregelmæssigheder, fejlagtig regnskabsrapportering, samt besvigelser, tyveri eller andre ulovligheder. FIR vurderede (afsnit 58) således, at hverken bogførings- eller varemodtagelsesfunktionen i tilstrækkeligt omfang medvirkede til den ønskede involvering af flere personer i indkøbsprocessen, da de to led ikke medvirkede til at foretage en egentlig kontrol/vurdering/godkendelse af indkøbet. Endvidere bemærkede FIR (afsnit 60-61), at selv i de tilfælde, hvor der måtte have været konstateret uoverensstemmelser ved varemodtagelse/betaling, var det overladt til disponenten/indkøberen at rette en sådan uoverensstemmelse og godkende indkøbet alligevel. Sammenfattende fandt FIR (afsnit 39), at

*”bestemmelserne for funktionsadskillelse ikke i sin helhed ses at sikre etablering af en i alle sammenhæng helt tilstrækkelig funktionsadskillelse, med henblik på i nødvendigt omfang at reducere risikoen for svig, fejl, uregelmæssigheder og fejlagtig regnskabsrapportering, hvilket er **ikke helt tilfredsstillende.**”*

FIR undersøgte med revisionen også den systemmæssige understøttelse af det formelle bestemmelsesgrundlag for funktionsadskillelse. FIR bemærkede i den forbindelse (afsnit 73-74) bl.a., at der ikke fandtes systemmæssige spærringer, som forhindrede, at den person, som oprettede et indkøb, kunne varemodtage samme indkøb, og at der var givet mulighed for at fravælge varemodtagelse på en indkøbsordre.

¹⁰¹ [Bilag - Regnskabsinstruks for regnskabsførende institution Forsvarskommandoen, version 2014 08](#)

FIR konkluderede således, at da såvel fakturamodtagelse og betaling gennemførtes automatisk, hvis fakturaen matchede indkøbsordren, kunne hele indkøbsprocessen gennemføres af en enkelt person med rolle som indkøber.

Endelig foretog FIR en stikprøvegennemgang af gennemførte indkøb, på hvilken baggrund FIR bl.a. konkluderede (afsnit 98), at 43 ud 91 indkøb ved indkøbsordre var gennemført ”*med samme person som disponent, indkøber og varemottager*”, og at disse indkøb ikke i tilstrækkeligt omfang var kontrolleret ”*via kompenserende kontroller*” (afsnit 102). Hertil foretog FIR en gennemgang af rolletildelinger i DeMars og konstaterede (afsnit 118), at omfanget af personer, som tildeltes indkøbsroller med mulighed for at gennemføre indkøbsforløb på egen hånd, efter FIR’s vurdering medførte ”*en høj iboende risiko*”, hvilket burde ”*give anledning til refleksion*”.

Sammenfattende vurderede FIR (afsnit 15), at Forsvarets egne bestemmelser ikke i tilstrækkeligt omfang sikrede en tilstrækkelig begrænsning af risiko for svig, tyveri eller andre ulovligheder, herunder ved at Forsvarets egne bestemmelser om tildeling af roller ikke sås overholdt i enhver henseende, idet indkøb blev foretaget uden den i princippet krævede funktionsadskillelse. FIR bemærkede i den sammenhæng, at et stort antal medarbejdere var tildelt alle beslutningsrelaterede roller i indkøbsprocessen og dermed reelt adgang til at gennemføre indkøb alene. Endvidere fandtes der ikke begrænsninger af, hvem der kunne anmode om oprettelse af kreditorer, eller hvem man kunne anmode om at få oprettet (eksempelvis sig selv).

FIR vurderede (afsnit 16), at de konstaterede forhold var kvalitativt væsentlige, og potentielt kunne medføre ”*et uhensigtsmæssigt indtryk af Forsvarets økonomistyring og controlling, med negativ fokus og omtale til følge*”. FIR bemærkede dog også, at bilagsgennemgangen ikke havde påvist konkrete tilfælde af ”*svig, uregelmæssigheder eller væsentlige fejl*”.

På baggrund af den gennemførte revision anbefalede FIR (afsnit 18) bl.a.¹⁰²:

- a. *At Forsvarets bestemmelsesgrundlag etablerer krav om en funktionsadskillelse mellem indkøber og godkender roller, eller at der etableres lignende tiltag, der sikrer styrken i ”de fire øjnes princip” ved indkøb via indkøbsordre*
- b. *At der etableres systemmæssig understøttelse af ovenstående punkt, eksempelvis ved at etablere en funktionsadskillelse i DeMars, så oprettelse af indkøbsordre / artskontering ikke kan kombineres med godkendelse af samme person - med mindre personen undtagelsesvis tildeles muligheden*

¹⁰² Til forskel fra de øvrige revisioner omtalt i nærværende rapport er der i FIR’s afrapportering af revision 24-2013 ikke angivet en nærmere kvalificering af de anførte anbefalinger (som ex. væsentlige / mindre væsentlige).

- c. *At der etableres systemmæssig understøttelse af Forsvarets egne regler for funktionsadskillelse, så det systemmæssigt forhindres, at samme person kan optræde som både indkøber/godkender og varemottager på samme indkøb, eller ved at der automatisk udarbejdes afviger rapporter, som tilgår relevant controlling-instans, hvis denne rollekombination benyttes”*

6.2.3 Revision 9b-2015: Funktionsadskillelse i DeMars

Som opfølgning på den gennemførte bilagsrevision i 2013, som FIR afrapporterede i februar 2014, jf. punkt 6.2.2, gennemførte FIR i oktober til december 2015 en ny revision af indkøb i Forsvaret. Revisionen blev afrapporteret i december 2015 med titlen: ”Funktionsadskillelse i DeMars”¹⁰³. Det er i rapportens afsnit 1 anført, at formålet med revisionen var at bidrage til at afdække de i revision 24-2013 undersøgte dispositioners lovlighed og skyldige økonomiske hensyn. Konkret havde FIR opsat følgende kontrolmål, som er gengivet i rapportens afsnit 2:

- *Er Forsvarets bestemmelser og IT-systemernes understøttelse af funktionsadskillelse tilstrækkelige?*
- *Understøtter rolletildelinger i DeMars den krævede funktionsadskillelse?*

Overordnet konkluderede FIR i rapportens afsnit 3, at:

*”Forsvarets bestemmelser er tilstrækkelige til at opfylde Moderniseringsstyrelsens krav, hvilket er **tilfredsstillende**, men er ikke tilstrækkelige til at sikre ”De fire øjnes princip”. Etablering af ”De fire øjnes princip” er ikke et krav, men er en foranstaltning, som Forsvarsministeriets Interne revision vil anbefale, at Forsvaret overvejer at implementere med henblik på at reducere risiko for svig i forbindelse med indkøb”.*

(Vores fremhævning)

FIR bemærkede i afsnit 27, at der ikke var ændret i bestemmelser vedrørende funktionsadskillelse siden revision 23-2013, hvorfor de grundlæggende konklusioner vedrørende bestemmelsesgrundlaget var de samme. FIR redegjorde dog i rapporten ikke præcist for årsagen til, at det relevante bestemmelsesgrundlag i revision 9b-2015 opnåede bedømmelsen ”**tilfredsstillende**”, når samme bestemmelsesgrundlag i revision 24-2013 var bedømt ”**ikke helt tilfredsstillende**”, jf. punkt 6.2.2. Dette forhold er nærmere vurderet i punkt 8.2.

¹⁰³ Bilag - FIR "Funktionsadskillelse i DeMars", december 2015

”De fire øjnes princip” blev i 9b-2015-rapportens afsnit 29 beskrevet som et princip om, at to personer er involveret i godkendelsen/autorisationen af en aktion (fx. beslutning om anskaffelse), førend der kan tages aktion. FIR bemærkede i den forbindelse i rapportens afsnit 32, at der i Forsvarets bestemmelser vedrørende brug af indkøbsordrer ikke var et sådant krav om opdeling af autorisationsprocessen, idet bestemmelserne ikke indeholdt krav om, at rekvirent, indkøber og disponent/godkender indbyrdes skulle være adskilte.

FIR bemærkede (afsnit 33-34), at varemottagerrollen ifølge bestemmelserne skulle være adskilt fra rekvirent-, indkøber- og disponent/godkenderrollerne, men da varemottagelsen i Forsvaret primært bestod af en mængde- og typemæssig kontrol af, at det leverede svarede til det bestilte, indeholdt dette led ifølge FIR ikke en vurdering/bekræftelse af rimeligheden eller lovligheden af det indkøbte. Varemottagelsesleddet kunne således ikke anses som en del af autorisationsleddet, herunder en opdeling af autorisationsleddet, og funktionsadskillelsen mellem varemottagelse og den øvrige indkøbsfunktion sikrede dermed ikke ”de fire øjnes princip”. FIR bemærkede endvidere, at bogføringsfunktionen også var adskilt fra indkøbsfunktionen, men da opgaven for den bogførende) primært var at sikre, at der var foretaget en korrekt kontering, momspåleggelse etc., og ikke at vurdere/bekræfte rimeligheden af det indkøbte, fandt FIR heller ikke, at dette led bidrog til efterlevelse af de ”de fire øjnes princip”.

Som citeret ovenfor anbefalede FIR, at Forsvaret overvejede at implementere ”de fire øjnes princip”. Derudover anbefalede FIR i rapportens afsnit 46-50 en række konkrete tiltag, herunder kontrol af funktionsadskillelse af indkøber (den der opretter en indkøbsordre) og varemottager, samt kontrol af den faktiske varemottagelse. Sammenfattende anførte FIR i rapportens afsnit 9 følgende ”Væsentlige anbefalinger”, hvilket ifølge rapportens bilag 2 ”*Skal gives høj prioritet - Bør adresseres snarest*”:

”Forsvarsministeriets Interne Revision anbefaler, at det overvejes at stille krav om opdeling af autorisationsprocessen ved indkøb med indkøbsordre for at mindske risikoen for svig. Opdelingen kan eksempelvis ske ved at indføre krav om rekvirition ved alle indkøb, hvor rekvirent skal være forskellig fra indkøber, så funktionsadskillelsen styrkes og ”De fire øjnes princip” sikres ved indkøb via indkøbsordrer.”

Selvom FIR i rapporten således beskrev ”de fire øjnes princip” som en foranstaltning, der ikke kan udledes af regnskabsbekendtgørelsen som et egentligt ”krav”, gjorde FIR opmærksom på, at manglende iagttagelse af princippet kunne medføre risiko for svig.

6.2.4 *Revision 8b-2017: Disponering, varemottagelse og fakturakontrol ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse*

I 2017 gennemførte FIR en revision af bygningsvedligeholdelse i FES. Revisionen blev afrapporteret i februar 2018 med titlen: "Disponering, varemottagelse og fakturakontrol ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse"¹⁰⁴. Det er i rapportens afsnit 5 anført, at revisionen bl.a. var foranlediget af "mulige besvigelser på visse dele af bygningsvedligeholdelsesområdet" og gennemført som opfølgning på den i 2015 gennemførte revision af funktionsadskillelsen i indkøbsprocesser i Forsvaret, jf. punkt 6.2.3. I rapportens indledning (afsnit 6) anførte FIR endvidere følgende:

"Forsvarsministeriets Interne Revision er bekendt med, at der i 2017 har været flere sager om muligt svig og bedrag inden for etablisementsområdet. Det er Forsvarsministeriets Interne Revisions vurdering, at årsagen til disse forhold har en direkte relation til manglende funktionsadskillelse og/eller manglende kontroller hermed. Set i det lys, så vurderes revisionens aktualitet, konklusioner og anbefalinger at være yderligere relevant."

(Vores fremhævning)

FIR havde for revisionen opsat følgende kontrolmål, som er gengivet i rapportens afsnit 11:

"a. Findes tilstrækkelige overordnede kontroller, der sikrer en tilfredsstillende funktionsadskillelse mellem indkøber og varemottager i forhold til bestemmelserne på området?"

b. Har Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse en tilfredsstillende funktionsadskillelse mellem disponent, indkøber og varemottager, i forhold til at sikre at der er reel funktionsadskillelse på området for bygningsvedligeholdelse?"

FIR konkluderede (afsnit 14-15) på baggrund af de opsatte kontrolmål og den gennemførte revision følgende:

- *At der ikke findes tilstrækkelige overordnede kontroller, der kan medvirke til at sikre en tilfredsstillende funktionsadskillelse mellem indkøber og varemottager i forhold til bestemmelserne på området, hvilket er **ikke tilfredsstillende***

¹⁰⁴ [Bilag - Revision 8b-2017 "Disponering, varemottagelse og fakturakontrol ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse"](#)

- *At der ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ikke er en tilfredsstillende personadskillelse mellem disponent, indkøber og varemottager, i forhold til at sikre at der er reel funktionsadskillelse, hvilket er **ikke tilfredsstillende***

*Samlet vurderer Forsvarsministeriets Interne Revision, at der på de reviderede områder ikke er tilstrækkelig funktionsadskillelse, hvilket er **ikke tilfredsstillende**.*"

Nedenfor følger i punkt 6.2.4.1 en kort omtale af FIR's gennemgang af bestemmelsesgrundlaget. I punkt 6.2.4.2 og 6.2.4.3 redegøres nærmere for FIR's behandling af henholdsvis kontrolmål a og b. I punkt 6.2.4.4 omtales kort øvrige forhold, som FIR fandt relevante at beskrive i forbindelse med revision 8b-2017, og endelig følger i punkt 6.2.4.5 en kort omtale af de på baggrund af revisionen anførte anbefalinger fra FIR.

6.2.4.1 Om bestemmelsesgrundlaget

FIR redegjorde i rapportens punkt 4 for regelgrundlaget, herunder for gældende krav til kontrol af indkøb i FES samt placeringen af ansvaret herfor i Forsvarets koncern, med henblik på indledningsvis at vurdere, hvorvidt der var etableret formel funktionsadskillelse i bestemmelsesgrundlaget for FES.

FIR bemærkede (afsnit 50), at de regnskabsmæssige registreringer vedrørende indkøbsordrer i FES foretoges maskinelt på baggrund af maskinel betaling, og at en eventuel manuel håndtering af betalingen ofte blev håndteret af samme person, som havde oprettet indkøbsordren (se herom i gengivelsen af relevante afsnit fra regnskabsinstruksen, punkt 4.3). På denne baggrund opfyldte FES's fastlagte indkøbs- og betalingsprocesser vedrørende indkøb via indkøbsordrer efter FIR's vurdering ikke umiddelbart regnskabsbekendtgørelsens § 28, stk. 1, 1. pkt., om funktionsadskillelse. FIR vurderede dog (afsnit 69), at Forsvarets regnskabsinstruks (punkt 2.1.4, som omtalt i punkt 4.3 ovenfor) indeholdt særlige bestemmelser vedrørende personmæssig adskillelse mellem regnskabsmæssig registrering og betaling, således at kravet om alternativ kontrol, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 28, stk. 1, 2. pkt., fandtes opfyldt.

Om ansvaret for denne kontrol bemærkede FIR (afsnit 71) følgende:

"På baggrund af regnskabsinstruksens fastlæggelse af, at ansvaret for gennemførelsen af [kontrol om funktionsadskillelse] ligger hos Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse og ud fra regnskabsstyrelsens koncept for finansiel controlling, så er det Forsvarsministeriets Interne Revision vurdering, at Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse har ansvaret for at rapportere til styrelserne om ovennævnte kontroller og om afvigelser og mangler i forhold hertil"

Vurderingen baserede FIR (afsnit 65-67) bl.a. på det forhold, at FRS i praksis gennemførte kontrol af sammenfald mellem opretter af indkøbsordre og varemottager ved indkøb i FES og efterfølgende afrapporterede dette til FES, hvilket – efter FIR's opfattelse – medførte en de-facto forpligtigelse til at sikre, at afrapporteringen indeholdt en retvisende og dækkende tilbagemelding vedrørende den gennemførte kontrol. FIR vurderede desuden, at FRS's konkrete format for afrapportering signalerede, at afrapporteringen indeholdt en vurdering af, i hvilket omfang der var konstateret mangler eller behov for fremtidige justeringer.

Sammenfattende fandt FIR således, at der i Forsvarets bestemmelsesgrundlag fandtes tilstrækkelige bestemmelser om funktionsadskillelse, og der på baggrund heraf påhvilede FRS et ansvar for at kontrollere dette.

6.2.4.2 Vedrørende kontroller (kontrolmål a)

Til afdækning af det faktiske kontrolmiljø etableret hos FRS gennemgik FIR FRS's kontrol for august 2017 og konstaterede bl.a., at ud af en population på 542 indkøb havde FRS udvalgt 24 stikprøver til nærmere gennemgang. Af disse var der elektroniske rekvisitioner fra en anden person end indkøber/varemottager i ni tilfælde, hvorved funktionsadskillelsen af FRS vurderedes at have været til stede. FIR bemærkede, at 15 fakturaer – eller 63 % af de valgte stikprøver – således var gennemført uden synlig funktionsadskillelse, hvilket svarede til, at 341 transaktioner for august måned (ud af populationen på 542) blev gennemført uden den i bestemmelsesgrundlaget krævede funktionsadskillelse. På trods heraf var FRS's tilbagemelding til FES følgende: *"Den udførte finansielle controlling har ikke givet anledning til bemærkninger"*. FIR vurderede på denne baggrund i rapporten (afsnit 80), *"at disse tilbagemeldinger bibringer modtageren – her Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse - en opfattelse af, at forholdene på området er velfungerende, og at der ikke er behov for tiltag"*. (Vores fremhævning)

FIR redegjorde i rapporten herudover for, at FRS som en del af kontrollen havde udvalgt stikprøver fra ovennævnte population af indkøb med manglende funktionsadskillelse med henblik på en overordnet vurdering af tegn på svig. FIR vurderede dog i rapporten på baggrund af det gennemgåede materiale fra FRS/FES, at FRS på et generelt niveau *"kun vanskeligt har forudsætningerne for at kunne vurdere, hvorvidt specifikke indkøb på en byggesag er relevante/vedrører svig/ er købt med hensyntagen til skyldige økonomiske hensyn"*. FIR henviste i den forbindelse til en af de gennemgåede indkøb med teksten: *"Ekstraarbejder på [X] kaserne"*, med konteringsteksten: *"PN 4, 5, 9, 13, 14, 15, 17 og 19"*. FIR bemærkede på denne baggrund, at:

"Indforståede tekster af denne type giver efter revisionens vurdering ikke en regnskabsmedarbejder mulighed for at foretage den nødvendige og tilstrækkelige vurdering af om det indkøbte

har været relevant for projektet, eller om den manglende funktionsadskillelse har været velbegrundet og nødvendig.”

I den sammenhæng beskrev FIR (afsnit 89), at FES havde oplyst:

”at i de tilfælde hvor regnskabsstyrelsens afrapportering på den finansielle controlling har givet en ”grøn lyssignal” vurdering, og har oplyst, at ”Kontrollen har ikke givet anledning til bemærkninger”, så har ejendomsstyrelsen opfattet dette som en tilkendegivelse af, at området var i orden og ikke havde behov for fokus. Ejendomsstyrelsen har derfor været af den opfattelse, at der ikke har været behov for yderligere opfølgning, ligesom området ikke har været drøftet på de opfølgende koordinationsmøder med regnskabsstyrelsen om den finansielle controlling.”

FIR konkluderede på denne baggrund bl.a., at FRS med ovennævnte kontrolregime ikke bibragte FES en tilstrækkelig forståelse for, at overtrædelserne af reglerne om funktionsadskillelse m.v. udgjorde ”risiko for svig, med deraf følgende risiko for negativ presse, økonomiske tab og store ressourcetræk til behandling af personsager” (afsnit 92, litra e). Sammenfattende vurderede FIR således i rapportens afsnit 95 om spørgsmålet vedrørende kontroller, at FRS’s ”formidling af kontrollen af funktionsadskillelse mellem opretter af indkøbsordre og varemodtagelse fungerer på **ikke tilfredsstillende vis**”. Konsekvensen heraf var efter FIR’s vurdering (afsnit 96), at den benyttede fremgangsmåde for afrapportering til styrelserne, herunder FES, medførte en ”forøget risiko for svig, høj risiko for manglende opfølgning ved styrelserne, at kontrollen ikke har den ønskede præventive virkning, og at styrelsen ikke får det fornødne incitament til at ændre fremgangsmåde fremadrettet.”

Herudover bemærkede FIR (afsnit 100-101), at det i DeMars var muligt efter oprettelsen af en indkøbsordre at justere indkøbsordren ved at tilføje nye positioner. Dette kunne den oprindelige indkøber eller andre med indkøberrolle gøre. Da FRS’s kontrol af funktionsadskillelse kun drejede sig om kontrol af personsammenfald mellem opretter af indkøbsordre og varemodtager og således ikke af personsammenfald mellem en indkøber, som oprettede en position i en allerede oprettet indkøbsordre (oprettet af en anden indkøber), og varemodtager, var det således muligt at gennemføre et helt anskaffelsesforløb alene, uden at dette konstateredes i FRS’s kontrol. FIR bemærkede i den sammenhæng (afsnit 102-103), at det under revisionens høringsfase var oplyst, at FRS havde haft kendskab til problematikken i en række år, men at FRS på grund af tekniske vanskeligheder ved at imødekomme nævnte problemstilling havde valgt ikke at foretage sig yderligere.

6.2.4.3 Vedrørende reel funktionsadskillelse i FES (kontrolmål b)

Med henblik på at klarlægge, om der kunne være tilfælde af, at den reelle funktionsadskillelse ikke var til stede ved indkøb i FES, selvom der formelt forekom at være funktionsadskillelse i de enkelte indkøb,

jf. punkt 6.2.4.1, gennemgik FIR under revisionsprojektet de af FES i praksis benyttede fremgangsmåder for anskaffelser. FIR beskrev i den forbindelse den nærmere proces for gennemførelse af henholdsvis større vedligeholdelsesprojekter (afsnit 112-120) og simpelt vedligehold (135-142) i FES, herunder hvordan et behov omdannedes til indkøbsrekvisition og efterfølgende indkøbsordre samt processen for varemodtagelse, og hvilke personer/afdelinger der involveredes i hvert skridt. FIR vurderede i forhold til begge processer, at selvom dele af indkøbsprocessen formelt set var delt ud på flere personer/afdelinger i FES, fandtes den egentlige beslutningskompetence vedrørende indkøbene reelt placeret på enkeltpersoner. Vedrørende større vedligeholdelsesprojekter udtalte FIR (afsnit 124-127), at:

”Reelt viser det sig, at der er mulighed for, at LederByg og/eller projektlederen har flere roller i et projektførelse, hvilket giver mulighed for svig. Når et projekt identificeres – enten som løbende eller pludseligt opstået vedligehold – så iværksætter LederByg eller projektlederen oprettelse af en vedligeholdelsesordre. På baggrund af denne vedligeholdelsesordre opretter Produktionsafdelingen en indkøbsrekvisition. Herefter foretager indkøbssupportsektionen oprettelsen af indkøbsordren. Der er dog kun tale om en form for proforma oprettelse, da den samlede budgetsum lægges på position 10 (øverste vareløbe i indkøbsordren). Det er således LederByg eller projektlederen, som estimerer det samlede beløb og underopdeler dette. Uagtet at frigivelsen af finansieringen samt oprettelsen af indkøbsordren sker andre steder i organisationen, så sker der ikke en egentlig vurdering af projektet og de finansielle forhold. LederByg eller projektlederen kan således reelt siges at være disponenteren.

Det er tilsvarende LederByg eller projektlederen, der står for indgåelse af aftaler med entreprenører/ håndværkere og efterfølgende opsplitning af budgettet i enkelte dele og dermed oprettelse af de enkelte positioner på indkøbsordren.

Ved projektets afslutning er det LederByg eller projektlederen, der gennemgår projektet med entreprenør/ håndværker og varemottager projektet i DeMars (...)”

”Der er således risiko for, at LederByg eller Projektlederen har stået for både disponering, budgettering, indgåelse af aftaler, oprettelse af indkøbsordre samt efterfølgende varemodtagelse. Da betalingen sker automatisk, såfremt der er overensstemmelse mellem indkøbsordre og faktura, kan LederByg eller projektlederen reelt set være den eneste medarbejder, der har været beslutningstager/har indgået i vurderinger i indkøbsprocessen. Det betyder en reel mangel på funktionsadskillelse, og giver en potentiel risiko for fejl eller svig.”

(Vores fremhævning)

Sammenfattende beskrev FIR om de i praksis tilrettelagte indkøbsprocesser i FES i rapportens afsnit 29, at:

”Revisionen viser, at for de transaktioner, hvor den formelle funktionsadskillelse er til stede jf. regnskabsstyrelsens kontroller, vil den reelt set alligevel ikke altid være til stede, da projektlederne/byggelederne ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ofte fungerer både som reel rekvirent og som reel varemottager. Dertil er projektlederne/byggelederne ofte involveret i at udarbejde projekternes budget og varetage indgåelsen af aftaler med eksterne leverandører. Dette er tilfældet både for større vedligeholdsarbejder og for simpelt vedligehold.”

På den baggrund konkluderede FIR (afsnit 30), at FES's fremgangsmåder *”reelt ikke opfylder kravene i Forsvarets regnskabsinstruks om, at indkøb og varemottagelse vedr. samme indkøb ikke må foretages af samme person”*. Endvidere vurderede FIR (afsnit 31), *”at den manglende funktionsadskillelse muliggør svig og bedrag, og at forholdet er **ikke tilfredsstillende**”*.

6.2.4.4 Vedrørende andre forhold

Udover specifikke forhold vedrørende funktionsadskillelse behandlede FIR i rapporten en række øvrige forhold af betydning for gennemførelsen af indkøb i FES.

FIR udtalte således i rapportens afsnit 179-184 kritik af FES's administration og kontrol af rolletildelinger. Bl.a. vurderede FIR, at *”der er tildelt roller til personer, hvor tildelingen ikke nødvendigvis ses at have en arbejdsmæssig begrundelse, herunder til en person som ikke længere arbejder i ejendomsstyrelsen”*. FIR bemærkede i den sammenhæng, at konsekvensen af manglende kontrol er, at der tildeles flere roller med hel eller delvis mulighed for at gennemføre indkøb end nødvendigt, hvorved risiko for svig øges.

Derudover bemærkede FIR i rapportens afsnit 189-190, at FES ikke havde *”overordnede prokuraregler med beløbsgrænser for forskellige niveauer disponeringsret”*, at flere af de underskriftsblade, der var til FIR's gennemsyn havde *”intetsigende beskrivelser”* uden angivelse af beløbsgrænser for disponeringsretten. På baggrund heraf bemærkede FIR (afsnit 194), at konsekvensen af, at der generelt ikke var prokuragrænser i FES, var *”at risiko for uhensigtsmæssige handlinger, fejl og svig øges.”*

6.2.4.5 anbefalinger

På baggrund af den gennemførte revision anførte FIR i rapportens afsnit 39-43 en række *”Væsentlige anbefalinger”*, hvilket ifølge rapportens bilag 3, afsnit 200, skal forstås som anbefalinger, der *”Skal prioriteres - Bør adresseres snarest”*. Bl.a. anbefalede FIR vedrørende områdets regelgrundlag,

- *at Forsvarsministeriets departement (Koncernøkonomi og drift), i samarbejde med den ansvarlige brugermyndighed (Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse), tager skridt til at justere de relevante bestemmelser på området, således at det tydeliggøres, at det ikke*

er tilladt, at samme person opretter en position (varelinje) i en indkøbsordre og efterfølgende varemottager på samme indkøbsordre

- *at Forsvarsministeriets departement (Koncernøkonomi og drift), i samarbejde med den ansvarlige brugermyndighed (FMI), tager skridt til at vurdere, om der bør ske indskrænkninger i hvorvidt det bør være tilladt at benytte langvarigt åbenstående indkøbsordrer med løbende tilføjelse af nye positioner (varelinjer) fra en vifte af forskellige indkøbere*
- *at Forsvarsministeriets departement (Koncernøkonomi og drift), i samarbejde med den ansvarlige brugermyndighed (FMI), tager skridt til at vurdere, hvorvidt der bør ske en almen indskrænkning i muligheden for, at samme person kan have både indkøberrolle og varemottagerrolle”*

Vedrørende de konkrete processer m.v. for indkøb i FES anbefalede FIR bl.a.,

- ”• *at der iværksættes tiltag til at sikre den reelle funktionsadskillelse på området*

(...)
- *at Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse overvejer niveauer for indførelse og implementering af prokuragrænser”*

For så vidt angår funktionsadskillelse, anførte FIR i forlængelse af anbefalingen, at FES i forbindelse med revisionen havde oplyst, at FES på baggrund af revisionens konstateringer havde iværksat justerede fremgangsmåder med henblik på at sikre funktionsadskillelse, og at et væsentligt nyt element ville blive indførelse af løbende stikprøvevis kontrol af leveringer.

6.2.5 Revision 9-2018: Oprettelse og vedligeholdelse af kreditorer

I 2018 gennemførte FIR en revision af forretningsgange og procedurer for oprettelse af kreditorer og for vedligeholdelse af kreditorstamdata i Forsvarsministeriets koncern. Revisionen blev afrapporteret til Forsvarsministeriet den 6. december 2018¹⁰⁵. FIR havde for revisionen opsat følgende kontrolmål, som blev gengivet i rapportens afsnit 10:

- ”1. *Findes der et bestemmelsesgrundlag og/eller en forretningsgang vedrørende oprettelse og vedligeholdelse af kreditorer i DeMars, som sikre en tilfredsstillende styring af området?*

¹⁰⁵ [Bilag - FIR: Revision 9-2018: Oprettelse og vedligeholdelse af kreditorer](#)

2. *Gennemføres der en hensigtsmæssig styring af kreditorer (herunder forvaltningen af kreditorstamdata) i Forsvarsministeriets koncern, set i forhold til andre lignende koncerner?"*

FIR beskrev i rapportens afsnit 7, at FIR i forbindelse med revisionen havde anmodet et eksternt konsulenthus om at udarbejde en Best Practice for oprettelse og vedligeholdelse af kreditorregistre med henblik på at kunne sammenligne Forsvarsministeriets bestemmelsesgrundlag og anvendte processer og procedurer med andre sammenlignelige private og offentlige koncerner og virksomheder. Herudover havde FIR fået en orientering af Statens Administration, der på vegne af en række offentlige ministeriområder og styrelser varetager regnskabsmæssige opgaver, blandt andet forvaltningen af kreditorregisteret.

FIR konstaterede i rapportens afsnit 14, at der ved FES var procedurer for oprettelse af leverandører (kreditorer) i forbindelse med større køb og anskaffelser, men at FES kun i begrænset omfang havde en struktureret proces for vurdering af kreditorer og for tilbagemelding til Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse i forbindelse med vedligeholdelse af kreditorregisteret, eksempelvis i forbindelse med kontraktudløb eller anden grund til, at leverandøren ikke længere skal anvendes. Dette fandt FIR **"ikke helt tilfredsstillende"**.

Derudover bemærkede FIR i afsnit 15, at Forsvarsministeriets styring af kreditorområdet ikke på alle områder levede op til "Best Practice" på området, som beskrevet af det eksterne konsulentfirma. I den forbindelse bemærkede FIR følgende i afsnit 17:

"Statens Administration anvender "de 4 øjnes" princip ved oprettelser og ændringer i stamdata. PricewaterhouseCoopers anbefaler ligeledes brug af denne metode, dog hvor det specifikt fremgår at godkendelsen skal foretages på et passende ledelsesniveau. Forsvarsministeriets Interne Revision vurdere netop denne kontrol som værende essentiel i forhold til minimering af risikoen for besvigelser og anbefaler derfor, at princippet implementeres i Forsvarsministeriets koncern. Anbefalingen er væsentlig".

6.2.6 Revision 10-2018: Relationstabeller i DeMars, opsætning og vedligeholdelse

I 2018 gennemførte FIR en revision af såkaldte relationstabeller i DeMars. Revisionen blev afrapporteret ved ledelsesbrev af 14. februar 2019 til Forsvarsministeriet (Koncern DeMars og BI og Koncernfinans, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse¹⁰⁶. Revisionstabellerne udgør bindeledet mellem de forskellige moduler i DeMars og er væsentlige i forhold til at

¹⁰⁶ [Bilag - Ledelsesbrev af 14. februar 2019 vedrørende Revision 10-2018](#) samt bilag 1 hertil: [Bilag - Revision 10-2018: Relationstabeller i DeMars opsætning og vedligeholdelse](#)

kunne sikre korrekte datastrømme og dermed for at kunne skabe et korrekt beslutningsgrundlag og regnskab. Formålet med revisionen var bl.a. at vurdere det samlede bestemmelsesgrundlag inden for DeMars-området i koncernen samt undersøge og revidere, hvorvidt relationstabellerne heri på tilfredsstillende vis kunne give sikkerhed for, at et korrekt regnskab kunne aflægges.

FIR havde for revisionen opsat følgende kontrolmål, som blev gengivet i rapportens afsnit 4:

- *I hvilket omfang kan der af det samlede bestemmelseskompleks på området udledes en hensigtsmæssig Best Practice.*
- *Er der etableret hensigtsmæssige forretningsgange/procesdokumentation for oprettelsen og vedligeholdelsen af relationstabellerne i DeMars.”*

FIR bemærkede i rapportens afsnit 11, at der i det overordnede bestemmelsesgrundlag fandtes rammer for en ”best practice”, der skulle udmøntes i de respektive IT-serviceudvalg. I det konkrete DeMars IT-Serviceudvalg var Forsvarsministeriets kontor Koncern DeMars og BI udpeget som forretningsansvarlige, herunder med ansvar for at sikre den nødvendige involvering af eventuelle forretningsrepræsentanter fra koncernens styrelser samt sikre, at der blev taget fornødent hensyn til disses ønsker, behov og krav i forhold til it-serviceydelsen, jf. afsnit 4.1. FIR bemærkede (afsnit 14), at kompleksiteten i DeMars, herunder de manuelt opsatte og vedligeholdte relationstabeller, berettigede til udarbejdelse af bestemmelser til styring af samarbejdet med bl.a. forretningsrepræsentanter, men at dette ikke var sket, hvorfor der ikke kunne udledes en ”best practice”, som forretningsrepræsentanterne med ansvaret for enkeltmoduler kunne følge. Endvidere bemærkede FIR (afsnit 23), at Forsvarsministeriet efter det til FIR oplyste ikke havde søgt orientering / råd fra SAP-Danmark (hovedleverandør af SAP-løsninger¹⁰⁷ i Danmark) i forbindelse med opsætning af Best Practice og governance i Forsvarsministeriets koncern. På denne baggrund udtalte FIR (afsnit 27-29), at da en best practice-model ikke kunne opstilles og forretningsrepræsentanter ikke havde fået fastlagt krav, vilkår og kriterier for opgaveløsningen, var ”*mulighederne for den forretningsansvarliges overblik over DeMars-anvendelse og interne/eksterne sammenhænge i DeMars ikke til stede*”. Samtidig var ansvaret for monitoringen af etablerede relationstabeller – som af SAP Danmark var vurderet som værende forretningskritiske – hverken defineret eller placeret. FIR fandt (afsnit 29) således forholdet ”*ikke tilfredsstillende*” og fremkom i rapportens afsnit 30-32 med en række væsentlige anbefalinger, hvilket ifølge rapportens bilag 5 skal forstås som anbefalinger, der ”*Skal prioriteres - Bør adresseres snarest*”. Bl.a. anbefalede FIR, at der blev formuleret krav, vilkår og kriterier for opgaveløsningen i DeMars, herunder placering af ansvaret for monitoringen af relationstabeller, og at der blev udarbejdet et samlet overblik over de etablerede sammenhænge mellem modulerne i DeMars.

¹⁰⁷ SAP står for ”Systeme, Anwendungen und Produkte” og er en tysk software virksomhed, der har udviklet diverse økonomi- og ressourcestyingsprogrammer. DeMars er udviklet på baggrund af SAP-løsninger.

6.2.7 *Revision 11-2018: DeMars brugeradministrationskontrol*

I 2018 gennemførte FIR en revision af Forsvarsministeriets koncerns kontrol med brugeradgange til DeMars. Revisionen blev afrapporteret i september 2018 med titlen: DeMars brugeradministrationskontrol¹⁰⁸. FIR bemærkede i rapportens afsnit 1, at kontrol med brugeradgange til DeMars vurderedes essentiel i forhold til at sikre korrekte adgange til DeMars, herunder hvem der kunne gennemføre hvilke funktioner i DeMars. Det anførtes endvidere, at området havde ekstern fokus i forhold til bl.a. regnskabsbekendtgørelsens krav om funktionsadskillelse, og at undersøgelsen i relevant omfang havde taget udgangspunkt i erkendte forhold fra gennemførte 2017-revisioner, herunder revision 8b-2017 omkring funktionsadskillelse, jf. punkt 6.2.4.

FIR havde for revisionen opsat følgende kontrolmål, som er gengivet i rapportens afsnit 8:

- ”1. *Er der fastlagt en governancestruktur, der tydeligt angiver ansvaret for gennemførelse af brugeradministrationskontroller i DeMars.*
2. *Er brugeradministrationskontrollen tilstrækkelig*
 - 2.1. *Er brugeradministrationen beskrevet og er opgaven forankret.*
 - 2.2. *Gennemføres brugeradministrationskontrollen i om. intentionerne.”*

FIR konstaterede i rapportens afsnit 12 bl.a., at Forsvarsministeriets kontrol med brugeradministration på styrelsesniveau generelt gennemførtes som forudsat, men at forankringen i de respektive styrelser efter FIR's vurdering varierede, at svarprocenten i forbindelse med rapporteringerne om gennemført kontrol historisk havde været lav, og at der fortsat ikke blev foretaget en dækkende rapportering. Bl.a. bemærkede FIR (afsnit 54), at en række kontroller alene var gennemført ved stikprøver, selvom det ifølge kontrolinstruksen (FMIVEJL 385-01) var et krav, at der skete undersøgelse af samtlige brugere. I disse tilfælde var kontrollen således ikke dækkende. Desuden vurderede FIR, at indholdet i rapporteringerne fra styrelserne, herunder oplysninger om iværksatte initiativer/korrigerende handlinger, var mangelfulde.

FIR bemærkede desuden i afsnit 14 (og 66), at DEP havde oplyst, at den til ministeriet fremsendte rapportering fra styrelserne ikke var distribueret til det forretningsansvarlige kontor i DEP, der derfor ikke havde ageret på rapportering om manglende kontroller eller konstaterede afvigelser, hvilket FIR fandt ”*uhensigtsmæssigt*”. Sammenfattende vurderede FIR i rapportens afsnit 15, at det samlede område fandtes ”*Ikke helt tilfredsstillende*”.

¹⁰⁸ [Bilag - Revision 11-2018: DeMars brugeradministrationskontrol](#)

På baggrund heraf afgav FIR i rapportens afsnit 17 en række ”*Væsentlige anbefalinger*”, hvilket ifølge rapportens bilag 4 skulle forstås som anbefalinger, der ”*Skal prioriteres - Bør adresseres snarest*”. Bl.a. anbefalede FIR, at det i ”*DEP sikres, at distributionen af rapporteringerne justeres*”.

6.3 Resultatet af Forsvarsministeriets rejseholds arbejde

I forlængelse af Rigsrevisionens beretning 8/2019 vedrørende indkøb hos FES, jf. punkt 6.1.4, besluttede Forsvarsministeriet at nedsætte et rejsehold og sende dette til FES med følgende opgaver:

1. Gennemgå indkøb på vedligeholdelsesområdet i 2018 (varetoges af FIR)
2. Sikre funktionsadskillelse og fornøden dokumentation (varetoges af FRS)
3. Afdække behov for tilpasning af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses organisation (løsning på baggrund af resultater fra opgave 1 og 2)

6.3.1 Spor 1

Den 17. februar 2020 afgav rejseholdet (FIR) status for spor 1¹⁰⁹. I statusnotatet blev bl.a. beskrevet, at FIR på baggrund af de foreløbige undersøgelser havde konkluderet, at der på hele bygningsvedligeholdelsesområdet i FES i 2018 generelt vurderedes at være mangelfulde processer, dokumentation og funktionsadskillelse, og at de foreløbige undersøgelser viste, at der var bestyrket mistanke i forhold til svig/bedrag, hvilket dog ikke konkret var blevet bevist.

På den baggrund blev de videre undersøgelser fokuseret mod:

1. Undersøgelse af tilstedeværelsen af funktionsadskillelse, dokumentation og kontrolmiljø for alle projekter på bygningsvedligeholdelsesområdet i 2018.
2. Undersøgelser af de konkrete projekter, omtalt i RR's beretning.
3. Nærmere undersøgelser af områder, hvor der vurderedes størst risiko for svindel, bl.a. på baggrund af konkrete henvendelser.

Det var endvidere beskrevet, at det med DEP's ledelse var aftalt, at det videre arbejde i spor 1 skulle faseopdeles således, at der ved udgangen af januar måned 2020 blev givet en statusrapport over fase 1. Ud fra konklusioner heri samt ud fra evt. beslutninger om iværksættelse af supplerende eksterne

¹⁰⁹ [Bilag - Forsvarsministeriets Rejseholds status for spor 1 af 17. februar 2020](#)

undersøgelser skulle der træffes særskilt beslutning om iværksættelse af en fase 2 af undersøgelsen. Det pågældende notat udgjorde således afrapportering af arbejdet med fase 1 af spor 1.

Vedrørende rejseholdets undersøgelse af tilstedeværelsen af ”dokumentation”, ”kontrolmiljø” og ”funktionsadskillelse” i FES, jf. delopgave 1 ovenfor, anførtes følgende konklusioner (side 14):

”Dokumentation

Undersøgelsen har påvist manglende dokumentation på en række områder, ikke mindst det budgettunge område Bygningsvedligehold, samt de kontraktmæssige budgetområder (Tekniske basisinstallationer og Facility Management).

Generelt er behovsdefinitionen dokumenteret undtagen det væsentlige område relateret til løbende vedligehold. Dokumentation for aftaler, indkøb og varemodtagelse er generelt mangelfuld.

Kontrolmiljø

Vurderes undersøgelsens interviewresultater - med erkendte mangler i funktionsadskillelsen og manglende krav til dokumentation - med de sammenstillede datasæt om opretter af indkøbsordrepositioner og varemodtager, så viser undersøgelserne flere mangler i kontrolmiljøet herunder vedr. fastlæggelse af forretningsgange og retningslinjer, manglende kontroller samt vurdering af, om kontrolmiljøet faktisk fungerer.

Det er Forsvarsministeriets Interne Revisions vurdering, at undersøgelsen indikerer, at den ledelsesmæssige fokus på forretningsgange og kontroller og dermed kontrolmiljø ikke har været tilstrækkelig i 2018.

Funktionsadskillelse

Gennemgangen viste, at der i 94,4 % af alle transaktionerne i FES i 2018 har været en korrekt funktionsadskillelse, og dermed har der i 5,6 % af tilfældene ikke været den fornødne funktionsadskillelse.

Risikoen for svig relateret til manglende funktionsadskillelse forhøjes ved, at der ikke findes automatiske eller supplerende manuelle kontroller for, om indkøb gennemføres med eller uden funktionsadskillelse.

Hvis funktionsadskillelse i indkøbsprocessen kan til- og fravælges uden at dette kontrolleres, stiger risikoen for svig betydeligt.

Det skal bemærkes, at selv om reglerne for funktionsadskillelse overholdes og der supplerende gennemføres kontroller på området, er der risiko for, at disse tilsidesættes. Dette kan fx ske hvis der lægges pres på en medarbejder for at varemødtagelse uden den fornødne dokumentation, eller hvis der etableres samarbejde mellem betroede medarbejdere om at tilsidesætte reglerne.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har oplyst, at der har været tilkendegivelser fra involverede byggeledere om, at man er blevet pålagt at varemødtagelse uden dokumentation og/eller uden at have kontrolleret leverancen.”

(Vores fremhævning)

Derudover foretog rejseholdet som beskrevet ovenfor undersøgelser af specifikke områder med særlig mistanke om svig. Bl.a. undersøgte en nærmere afgrænset persongruppes dispositioner, i hvilken sammenhæng rejseholdet anførte følgende konklusioner:

”Sammenfattende viser gennemgangen, at der har været omfattende mangler i dokumentation, processer og kontroller fsva. indkøbsordrer oprettet af den pågældende medarbejder i 2018, hvilket har muliggjort svig.

Gennemgangen viser også, at der i 39 % af de ved besigtigelse testede tilfælde ikke ses en sammenhæng mellem leverance, kvalitet og pris på de gennemgåede projekter, hvilket medfører en risiko for, at der kan være forekommet svig.

(...)

Der er fundet konkret bevis på, at en betroet medarbejder fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har instrueret firmaer om, hvilke priser de skulle give for at vinde et givent tilbud.

Der er tilsvarende fundet dokumentation der indikerer to såkaldte ”skyggeregnskaber” ved firmaerne. Disse regnskaber synes at vise, hvorledes forudbetalinger og forskel mellem tilbud, indkøbsordre og fakturering er brugt til at føre et skyggeregnskab over mellemværender til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ved firmaet. Hvorvidt disse mellemværender er blevet benyttet til private indkøb kan ikke ses af dokumentationen. Der er dog foretaget køb, der kan fremstå som at være af privat karakter.

Der er fundet indikationer på, at firmaerne - som Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses betroede medarbejder har anvendt - har samarbejdet indbyrdes omkring skyggeregnskaber, idet yderligere firmaer med relation til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses medarbejder, har mellemværende på skyggeregnskaberne.

Dokumentationen peger mod enkelte betroede medarbejdere i Ejendomsstyrelsen.”

Den 30. juni 2020 aflagde rejseholdet (FIR) status for fase 2 af spor 1, jf. ovenfor¹¹⁰. Heri blev beskrevet, at på baggrund af rejseholdets arbejde i fase 1, jf. ovenfor, blev der ultimo marts måned iværksat en videre undersøgelse af potentiel svig/bedrag i FES. Undersøgelsen i fase 2 skulle omfatte perioden 2018/2019 og dække det samlede budgetområde for FES. Rejseholdets opgave og arbejde i fase 2 blev anført som følger:

”Med udgangspunkt i en risikovurdering og baseret på erfaringerne fra hidtidige undersøgelser, skal arbejdet i fase 2 afdække potentiel svig/bedrag på alle dele af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses samlede budgetområde. Undersøgelserne skal indledningsvis omfatte perioden 2018 og 2019.”

Notatet indeholdt herudover en metodebeskrivelse for arbejdet samt en status for det igangværende arbejde. Bl.a. blev det beskrevet, at der ville blive behov for at gennemgå mailbokse til afdækning af potentielt svig. Det blev anført, at det var forventningen, at arbejdet ville kunne afsluttes ved udgangen af 3. kvartal 2020.

6.3.2 Spor 2

Rejseholdets arbejde i spor 2 blev af FRS sammenfattende beskrevet i et notat af 30. juni 2020 udarbejdet til brug for Deloittes revisionsundersøgelse, jf. punkt 6.4¹¹¹. Det blev heri beskrevet, at rejseholdets arbejde indledningsvis blev tilrettelagt på basis af følgende spørgsmål:

- Hvilke risici er der?
- Hvad skal (kan) der gøres ved det her og nu?
- Hvad skal (kan) der gøres ved det i et længere tidsperspektiv?

Rejseholdets primære observationer i undersøgelsen blev i notatet beskrevet som følger:

¹¹⁰ [Bilag - Statusnotat af 30. juni 2020](#)

¹¹¹ [Bilag - Sammenfatning af rejseholdets anbefalinger samt processen omkring rejseholdets arbejde i spor 2](#)

- *Mangelfuldt beskrevne og udokumenterede processer.*
- *Manglende implementering af processer.*
- *Manglende tilgang til risici.*
- *Manglende beskrivelse af kontroller.*
- *Manglende forankring af kontroller.*
- *Manglende udførsel af kontroller.*
- *Manglende dokumentation for kontroller.*
- *Processer manglede i væsentlig grad opfyldelse af grundkrav som varemottagelse, funktionsadskillelse, tilgængelighed af dokumentation for indkøbet, dokumentation for prokura. Procesbeskrivelserne var i overvejende grad møntet på varetagelse af den primære faglige kerneopgave og ikke på de finansielle processer.*
- *Mangelfuld anvendelse af DeMars.*
- *Mangelfuld systemunderstøttelse i DeMars.*
- *Manglende overblik og kritisk tilgang vedr. DeMars-rollers tildeling og anvendelse.*
- *Generelt manglende fokus på kontrolmiljøet og vigtigheden heraf.*
- *Manglende ledelsesforankring af ansvaret for kontrolmiljøet.*
- *Manglende tværgående sammenhæng i processer imellem forskellige organisatoriske enheder.*
- *Uklare ansvars- og opgavesnit imellem forskellige organisatoriske enheder.*
- *Mangelfulde kompetencer i organisationen i forhold til varetagelse af de finansielle processer og kontroller.*
- *Udbredt opfattelse af, at processer og kontroller på det finansielle område dræner ressourcerne i forhold til at varetage kerneopgaven.*
- *Udbredt velvilje og ønske om at gøre det bedre både blandt ledelse og medarbejdere.*
- *Udbredt ønske om at få viden om, hvad der er nødvendigt at gøre for at opfylde kravene til et godt kontrolmiljø.*

Endvidere anførtes, at ovennævnte observationer i varierende grad gjorde sig gældende på tværs af forskellige processer og forskellige dele af organisationen, og at der var anerkendelse af, at forholdene ikke kun angik bygningsvedligehold og projekter, men i stor grad var repræsentative for tilstandene i større dele af FES. Rejseholdet anførte i den sammenhæng, at undersøgelsen medførte en ændret tilgang til opgaven i forhold til oprindeligt tiltænkt. Udgangspunktet for opgaven havde indledningsvis været at komme med anbefalinger til styrkelse af processer og kontroller for at reducere risikoniveauet, men der viste sig behov for at *”få genetableret finansielle processer, der kunne opfylde grundkrav som funktionsadskillelse, varemottagelse, prokura, basisdokumentation, DeMars-rolleanvendelse m.v.”*. Den overordnede konklusion var således, at opgaven ikke længere var at tilpasse det bestående grundlag, men derimod at genetablere det nødvendige grundlag for derved at reducere risikoniveauet til et acceptabelt niveau.

6.4 Resultatet af Deloitte's rapport om kontrolmiljøet

I tillæg til rejseholdets arbejde igangsatte Forsvarsministeriet i første kvartal 2020 en ekstern revisionsundersøgelse af det økonomiske kontrolmiljø i FES. Formålet med revisionsundersøgelsen var at opnå en uvildig ekstern vurdering af, om det økonomiske kontrolmiljø i FES i 2018 var tilstrækkeligt til at imødegå væsentligt økonomiske risici for tilsigtede som utilsigtede fejl. Denne undersøgelse har revisionselskabet Deloitte gennemført og afrapporteret ved rapporten "Revisionsundersøgelse – delrapport 1A" af 14. august 2020.

I revisionsundersøgelsen blev anvendt en række såkaldte "nøgleelementer" til vurderingen af det samlede økonomiske kontrolmiljø:

- Risikoanalyse og ændringsstyring
- Funktionsadskillelse og håndtering af tredjeparter
- Politikker, processer og dokumentation
- Kommunikation, træning og kontrolkultur
- Governance og kontrolrammeverk
- Kontroludførelse, opfølgning og forbedringer
- Overvågning og ledelsesrapportering

For hvert af de oplistede nøgleelementer blev foretaget en vurdering af, om det økonomiske kontrolmiljø i FES var i overensstemmelse med det statslige regelsæt, og om praksis i FES var tilstrækkelig til at imødegå væsentlige økonomiske risici for tilsigtede som utilsigtede fejl. Til fastlæggelsen af hvilken praksis, der ifølge revisionselskabet kunne anses for tilstrækkelig (sammenlignelig med tilsvarende virksomheder), bemærkedes det, at FES driver en større og professionel indkøbs-, anlægs- og servicevirksomhed med et højt antal indkøbstransaktioner. Som følge heraf vurderedes det i revisionsundersøgelsen, at der i FES burde være et højt niveau for praksis for et tilstrækkeligt kontrolmiljø, og på niveau med en tilsvarende kompleks statslig organisation eller en større privat virksomhed med mange og forskelligartede indkøbstyper. På denne baggrund og med afsæt i de nærmere undersøgelser af ovenstående nøgleelementer konkluderede Deloitte i sin rapport overordnet, at:

"(...) det generelle og overordnede økonomiske kontrolmiljø i FES i 2018 på en række områder ikke levede op til gældende regler og praksis.

Det generelle og overordnede økonomiske kontrolmiljø i FES i 2018 var således ikke tilstrækkeligt til at imødegå væsentlige økonomiske risici for tilsigtede som utilsigtede fejl, herunder korruptions- og bestikkelsesrisici."

Nedenfor følger en kort gennemgang af udvalgte væsentlige observationer og vurderinger i relation til hvert nøgleelement.

6.4.1 Risikoanalyse og ændringsstyring

Med henvisning til regnskabsbekendtgørelsens § 46, jf. punkt 3.3.2, samt ministerieinstruksen, hvoraf fremgik, at *”forvaltning af udgifter og indtægter skal tilrettelægges ud fra hensyntagen til dels væsentlighed og risiko, dels størrelsen og arten af de forskellige typer udgifter og indtægter”*, vurderede Deloitte (side 42), at det i 2018 ikke alene var *”praksis”*, men også et *”(om end implicit) krav”*, at FES skulle have udarbejdet en risikoanalyse i relation til det økonomiske kontrolmiljø i FES. Hensigtsmæssigheden heraf fulgte desuden af de større organisatoriske ændringer og omstruktureringer, der fandt sted i FES som følge af bl.a. budgetanalysen og FM-kontrakten, jf. punkt 5.2.2.2. På trods heraf blev der i FES i 2018 ikke udarbejdet en risikoanalyse for styrelsen som helhed eller på specifikke områder. På denne baggrund vurderede Deloitte, at nøgleelementet risikoanalyse og ændringsstyring ikke var tilstrækkeligt i forhold til det økonomiske kontrolmiljø i FES.

6.4.2 Funktionsadskillelse

Vedrørende funktionsadskillelse bemærkede Deloitte, at i henhold til regnskabsinstruksen gældende for Forsvarets koncern i 2018 var der i Forsvaret mulighed for at tildele flere roller til samme person, herunder i kombinationer, der medførte mulighed for at omgå den automatiserede funktionsadskillelse i DeMars. Konkret fandt revisionsundersøgelsen, at et stort antal medarbejdere i FES i 2018 havde adgang til at omgå funktionsadskillelse i DeMars. Det bemærkedes i rapporten, at omgåelse af den automatiserede funktionsadskillelse som udgangspunkt modarbejdede sikring og kontrol af funktionsadskillelse i indkøbsprocessen, hvilket således nødvendiggjorde kompenserende kontroller. Kravet om kompenserende kontroller fulgte også af regnskabsinstruksen, hvoraf det endvidere fulgte, at styrelserne, herunder FES, havde ansvaret for at beskrive, etablere og vedligeholde funktionsadskillelse og kontrolmiljø, herunder således også kompenserende kontroller. Styrelserne havde ifølge bestemmelsesgrundlaget for Forsvarets koncern mulighed for at anmode FRS om at udføre kompenserende kontroller, men dette gjorde FES ifølge revisionsundersøgelsen ikke (side 47). FRS udførte i henhold til regnskabsinstruksen afgrænsede kontroller (finansiell controlling), jf. punkt 4.2, men dette fratog ikke det overordnede ansvar for FES til at sikre og kontrollere funktionsadskillelse. Deloitte bemærkede i den sammenhæng, at der ikke eksplicit var nedfældet krav om, hvilke kontroller FES skulle foretage, herunder hvordan FES skulle reagere på eventuelle observationer fra FRS foranlediget af den af FRS gennemførte finansielle controlling. Deloitte bemærkede endvidere, at det overordnede ansvar for funktionsadskillelse var klart, men at det efter Deloittes vurdering *”ikke var operationaliseret og effektueret tilstrækkeligt i FES i 2018”*. På bl.a. denne baggrund konkluderedes det i rapporten, at der i FES i 2018 *”ikke var etableret et effektivt*

kontrolmiljø, der sikrede overholdelse af funktionsadskillelse i indkøbsprocessen”, og at bemærkninger fra FIR (revisionsprojekt 8b-2017) ”ikke blev håndteret effektivt og hurtigt, hvorved FES i 2018 var eksponeret for væsentlige besvigelserisici”.

Det skal herudover bemærkes, at revisionsundersøgelsens dataanalyse viste en højere omgåelse af funktionsadskillelse end RR's eller rejseholdets undersøgelser, jf. punkt 6.1.4 og 6.3. Ifølge dataanalysen udgjorde det potentielle risikobeløb, hvor funktionsadskillelsen ikke var opretholdt i indkøbsprocessen, i 2018 op til kr. 240 mio. fordelt på ca. 4.800 transaktioner. Deloitte bemærkede dog, at de af Deloitte gennemførte analyser ikke umiddelbart var sammenlignelige med Rigsrevisionens og Rejseholdets undersøgelser, blandt andet som følge af, at Deloitte's dataanalyse omfattede flere indkøbsområder, og som følge af forskellige opgørelsesmetoder.

6.4.3 Politikker, processer og dokumentation

I relation til nøgleelementet politikker, processer og dokumentation bemærkede Deloitte (side 60), at der efter regnskabsinstruksens afsnit 2 gjaldt et krav i FES om, at ”Medarbejdere, som foretager dispositioner eller udøver regnskabsmæssige opgaver, skal overholde såvel det relevante forvaltningsgrundlag herfor som de begrænsninger, budgetansvarlige myndighed har fastsat i forbindelse med bemyndigelsen”, men at der i FES (den budgetansvarlige myndighed) ikke var fastsat sådanne politikker og processer, der for alle områder beskrev, hvordan dispositioner og opgaver i indkøbsprocessen skulle administreres nærmere. Under revisionsundersøgelsen foretog Deloitte en række stikprøver og konstaterede her, at der på flere områder enten ikke forelå politikker og processer, eller at disse ikke blev anvendt i praksis. I den sammenhæng bemærkede Deloitte (side 61), at dataanalysen viste, at under 10 % af de samlede indkøbstransaktioner i 2018 fulgte samme proces i DeMars, og at der var meget stor variation i indkøbsprocessen i FES i 2018. Med andre ord viste dataanalysen indikationer på, at de i FES beskrevne processer for indkøb ikke blev efterlevet i praksis, herunder ved at faktura blev modtaget før oprettelse af indkøbsrekvisition eller før varemottagelse, eller registrering af varemottagelse og efterfølgende oprettelse af indkøbsrekvisition eller indkøbsordre. Deloitte konstaterede således overordnet, at

”Vores gennemgang af politikker, processer og dokumentation har vist, at der ikke forelå strukturerede og fuldstændige beskrivelser af indkøbsprocessen, herunder kortlægning af processen ud fra et end-to-end perspektiv. Dog forelå der i nogen grad dokumentation i form af faglige vejledninger, herunder eksempelvis Bygghandboken på bygge- og anlægsområdet, samt specifikke forretningsbeskrivelser og skabeloner på detailområder.”

(Vores fremhævning).

Derudover konstaterede Deloitte (side 63), at der ikke i alle tilfælde forelå den fornødne dokumentation for gennemførte indkøb. Bl.a. var konstateret tilfælde, hvor der alene forelå proforma faktura for et indkøb (og dermed ikke en endelig faktura) og et tilfælde, hvor aftalegrundlaget var indgået med et andet selskab end den fakturerende leverandør. Det bemærkedes i den sammenhæng, at FES havde anerkendt, ”at dokumentationen ikke var fyldestgørende” og ”at der i 2018 ikke forelå konkrete retningslinjer for dokumentation for varemodtagelse”.

Endvidere redegjorde Deloitte for (side 63), at indkøbsprocessen i FES i visse tilfælde kunne omgås ved anvendelse af en såkaldt ”proces for afgivende betalingsmodtager i DeMars”. Dataanalysen viste, at der i 2018 i over 5.500 tilfælde var indtastning af bankkontooplysninger som led i fakturabehandlingen og dermed ikke via stamdataenheden. Det vil sige, at det i princippet kunne være samme person, som bestilte og varemodtog en given vare, der indtastede oplysninger til brug for betalingen. Deloitte bemærkede, at funktionsadskillelsen i så fald omgås, hvilket betragteligt øgede risikoen for svig.

6.4.4 Kommunikation, træning og kontrolkultur

Hvad angår nøgleelementet kommunikation, træning og kontrolkultur bemærkede Deloitte (side 65), at der i revisionsundersøgelsen ikke var identificeret træningsmaterialer, kommunikationsmaterialer, materiale vedrørende arbejde med kontrolkultur eller lignende, der dokumenterede, at der havde været ledelsesmæssigt fokus på sikring af de ansattes viden om gældende politikker eller krav til udførelse af kontroller.

6.4.5 Kontroludførelse, opfølgning og forbedring

Tilsvarende bemærkedes det i rapporten om nøgleelementet kontroludførelse, opfølgning og forbedring, at det økonomiske kontrolmiljø i FES i 2018 generelt var ”uformelt og ikke dokumenteret”. Der kunne således ikke i revisionsundersøgelsen identificeres specifikke kontroller, herunder retningslinjer, politikker m.v. i FES, der skulle have adresseret den iboende risiko for korrupsion og bestikkelse. Deloitte bemærkede bl.a. (side 72), at kontroludførelsen i 2018 i høj grad var baseret på manuelle aktiviteter, herunder manuel og intern dokumentation. Herudover vurderede Deloitte på baggrund af de gennemførte stikprøver og den udvalgte dokumentation, at det som følge af det uformelle og udokumenterede kontrolmiljø i overvejende grad ikke kunne dokumenteres, at der i FES udførtes kontrol, herunder dokumentation af eksempelvis aftalegrundlag eller varemodtagelse. Deloitte bemærkede herudover, at dataanalysen havde afdækket, at over 40 % af alle varemodtagelser foretoges af én person og med over 100 varemodtagelser pr. dag. Via stikprøver konstaterede revisionsundersøgelsen, at der ikke fandtes dokumentation for disse varemodtagelser. Deloitte bemærkede i den sammenhæng:

”Dette medfører, at FES i 2018 havde en øget risiko for tilsigtede som utilsigtede fejl relateret til reel funktionsadskillelse mellem bestiller og varemottager – uagtet, at en større andel af de nævnte varemottagelser omfattede faste ydelser fra FM-kontrakten og faste betalinger i form af husleje og energi”.

(Vores fremhævning).

Deloitte vurderede således bl.a., at FES's økonomiske kontrolmiljø i 2018 i væsentlig grad var baseret på manuelle kontrolaktiviteter, og at kritiske kontroller som godkendelse af rekvisitioner og indkøbsordrer ikke var systemunderstøttet og dokumenteret.

6.4.6 Governance og kontrolrammeverk

Deloitte bemærkede (side 69), at der i Forsvarsministeriets koncern i 2018 ikke var udarbejdet et formaliseret og struktureret kontrolrammeverk, der entydigt definerede en styringsmodel for tilrettelæggelsen af økonomiske kontroller i koncernen. Det var i henhold til regnskabsinstruksen derfor FES's ansvar at etablere dette for egne indkøb, hvilket ikke var tilfældet. Deloitte fandt, at roller og ansvar for det samlede kontrolmiljø ikke var nedskrevet, implementeret eller operationaliseret i FES i 2018, og at der således manglede struktur og metode for arbejdet med risici og kontroller. Herudover fandt Deloitte, at FRS's finansielle/regnskabsmæssige controlling reelt ikke udgjorde en ”2. forsvarslinje”, da FRS ikke havde en tilsyns-, kontrol- og opfølgingsforpligtelse over for FES. Deloitte konkluderede således, at der i 2018 havde været *”en svag og uhensigtsmæssig kontrolstruktur i FES og Forsvarsministeriets koncern”*.

6.4.7 Overvågning og ledelsesrapportering

Endelig bemærkedes det (side 79) vedrørende nøgleelementet overvågning og ledelsesrapportering, at det på baggrund af revisionsrapporterne fra bl.a. FIR, herunder navnlig revision 8b-2017, efter Deloitte vurdering i 2018 var tydeligt, at der var væsentlige mangler i det økonomiske kontrolmiljø i FES. Deloitte bemærkede i den sammenhæng, at Forsvarsministeriets departement i 2018 via statusopfølgninger løbende holdt sig orienteret om arbejdet i FES med at imødegå revisionskritik fra RR og FIR, men at der på trods heraf alene blev *”planlagt og igangsat aktiviteter til at undersøge problemstillingen dybere, idet der dog ikke blev udarbejdet konkrete handlingsplaner eller iværksat konkrete aktiviteter og tiltag, der havde effekt på kort sigt i 2018.”*

(Vores fremhævning).

6.5 Forløbet i forbindelse med politianmeldelser

Kammeradvokaten har til brug for nærværende undersøgelse fået fremsendt materiale, der er blevet udleveret af FMN, FES, FRS, FPS og FAUK til brug for den politimæssige efterforskning af – og straffesagerne mod – konkrete medarbejdere hos FES i perioden 2014 til 2019.

Bl.a. følgende forhold fremgår deraf:

I november 2016 udspillede sig et forløb, der førte til politianmeldelse af en FES-medarbejder bl.a. for tømmerarbejde og levering af hårde hvidevarer til sin privatadresse, hvor det bl.a. var den manglende funktionsadskillelse, der muliggjorde besvigelsen. FES-direktionen var fuldt orienteret om såvel grundlaget for politianmeldelsen som indgivelsen deraf.

I juni 2017 politianmeldtes endnu en medarbejder for levering af varer til sin hjemmeadresse, herunder et sæt smedejernsporte. Direktionen var også i dette tilfælde fuldt orienteret om såvel grundlaget for politianmeldelserne som indgivelsen heraf.

7. FES – DEN LEDELSESMÆSSIGE HÅNDTERING AF KONTROLMILJØET, HERUNDER AF BERETNINGER M.V. DEROM

Kammeradvokaten har til brug for gennemførelsen af nærværende undersøgelse fået udleveret referater fra FES's direktionsmøder samt andet skriftligt materiale relateret hertil med henblik på at afdække håndtering af eventuelle problemstillinger i relation til overholdelsen af skriftlige procedurer m.v., herunder reaktioner i anledning af tidligere påpegede svigt i kontrolmiljøet.

Der redegøres i de følgende afsnit for det modtagne skriftlige materiale i det omfang, vi har vurderet det som værende relevant for undersøgelsen.

Det bemærkes, at der løbende henvises til håndakter udarbejdet til direktionsmøder. FES har oplyst, at sådanne håndakter har været forelagt den samlede direktion på direktionsmøderne. Håndakterne er blevet fremlagt til beslutning eller godkendelse, hvorefter deres indhold er blevet implementeret i FES.

7.1 Varemodtagelse i FES

7.1.1 Direktionsmødereferater fra juni 2015 samt materiale relateret hertil

7.1.1.1 Direktionsmødereferater fra hhv. 3. juni 2015 og 17. juni 2015 samt materiale relateret hertil – implementering af en ”fast track” indkøbsproces

På baggrund af det til Kammeradvokaten udleverede skriftlige materiale ses direktionen i FES første gang at behandle problematikker vedrørende indkøb og varemodtagelse i juni 2015.

Der blev den 3. juni 2015 afholdt et direktionsmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person N
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M
- FES Medarbejder Person R

Afholdelsen af direktionsmødet er dokumenteret ved et direktionsmødereferat¹¹².

Af direktionsmødereferatets punkt 2.2.3 (*”Funktionel tilpasning af midler.”*) fremgår følgende:

”Produktionsafdelingen har gennemgået de aktiviteter der er iværksat på rammen til uopsætteligt vedligehold. Erfaringen er at der utilsigtet iværksættes opgaver med bygningstilpasninger på denne ramme.

Mange driftsområder har efterlyst den fleksibilitet, der lå i de tidligere ordninger med funktionel tilpasning og decentrale indkøb. Grundet den reducerede ramme til vedligeholdelse og indkøb kan vi ikke genindføre de tidligere ordninger, men vi kan genskabe noget af fleksibiliteten ved at etablere en hotline/fast track ordning for mindre tilpasninger og mindre indkøb af hastende karakter, der har stor betydning for vores kunder/driftsområder. Vi ser nu på, hvordan vi i praksis gør dette.

*Det blev besluttet, at indkalde DO-chefer og byggeledere til en række workshops m.h.p. en gennemgang af produktionsplanen. PD og KD udarbejder i samarbejde en plan herfor. **Aktion:***

¹¹² [Bilag - Direktionsmødereferat af 3. juni 2015](#)

PD/KD.

*Der skal snarest orienteres omkring denne procedure på et BI-weekly. **Aktion: LE.***

Forslaget om en "fast track ordning" for mindre tilpasninger og mindre indkøb ses behandlet på et direktionsmøde to uger senere, den 17. juni 2015. Afholdelsen af dette direktionsmøde er dokumenteret ved et direktionsmødereferat¹¹³.

Der blev til direktionsmødet den 17. juni 2015 udarbejdet en håndakt¹¹⁴, der beskriver en proces for "Fast Track indkøb". Håndakten blev udarbejdet af KSA/KIS. Af håndakten fremgår det, at der er identificeret et behov for, at rekvirenterne i driftsområderne og andre afdelinger får mulighed for at gennemføre hasteindkøb i de situationer, hvor det er nødvendigt. Formålet er således at skabe fleksibilitet for rekvirenten, når der opstår behov for at foretage hurtige indkøb, uden at KIS bliver en flaskehals og derved er medvirkende til en serviceforringelse over for kunderne.

Håndakten indeholder følgende anbefalinger:

"Budskabet er, at rekvirenten ringer til KIS, så snart behovet er opstået og identificeret som en hasteopgave. KIS vil derefter iværksætte omgående, så ordren bliver opprioriteret, og der ikke vil være ventetid at opleve for rekvirenten og kunden.

Det ændrer som sådan ikke indkøbsprocessen, men alene at det pågældende indkøb bliver behandlet straks, på bekostning af øvrige ventende indkøb.. Der skal henstilles til, at det kun er en løsning, der benyttes ved absolutte akutte/haste sager, og at alle forholder sig kritisk til, hvornår man anvender denne løsning, idet andre indkøb bliver sat på stand by."

Afslutningsvis fremgår det af håndakten, at den nævnte opgaveløsning allerede sker, men at der ikke tidligere har været en konkret procesbeskrivelse herom eller i øvrigt været meldt noget officielt ud til rekvirenterne, men at dette vil blive lavet.

Den nævnte "fast track" indkøbsproces er illustreret i en PowerPoint-præsentation¹¹⁵. Teksten, der fremgår af denne præsentation, er gengivet i det følgende:

¹¹³ [Bilag - Direktionsmødereferat af 17. juni 2015](#)

¹¹⁴ [Bilag - Håndakt til direktionsmøde den 17. juni 2015](#)

¹¹⁵ [Bilag - PowerPoint-præsentation om "fast track" indkøbsproces](#)

”For at kunne afhjælpe HASTE sager, så vil KIS være fleksible ift. at få lavet processen hurtigere. Det kan betyde, at IKO vil blive lavet på bagkant, men det giver den fornødne fleksibilitet. Når man opdager behovet, ringer man til KIS, som iværksætter FAST TRACK ordren. På den måde bliver processen fulgt i det omfang det er muligt, dog med den fleksibilitet, at rekvirenten ikke kommer til at undvære noget nødvendigt.”

Problemstillingen blev behandlet på direktionmødet den 17. juni 2015. Til direktionmødet deltog følgende personer:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person O
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M
- FES Sekretariatschef Person S
- FES Medarbejder Person R

Følgende fremgår af direktionmødereferatets afsnit 2.6 (*”Fast Track indkøbsproces”*):

”CHKD orienterede om formalisering af Fast Track indkøbsproces. Dette sker på baggrund af et behov for, at rekvirenterne i Driftsområderne og andre sektioner/afdelinger, har mulighed for at gennemføre hasteindkøb i de situationer, hvor det er nødvendigt, dvs. et såkaldt Fast Track indkøb.

Denne proces blev udmeldt på Bi-weekly den 16. juni og KIS vil udmelde ordningen formelt.”

Der ses i direktionmødereferatet af 17. juni 2015 ikke at være gjort indsigelser fra direktionen imod implementeringen af den beskrevne ”fast track” indkøbsproces.

7.1.1.2 Direktionmødereferat fra 10. juni 2015 samt hånddakt hertil – ressourceproblemer i relation til håndtering af indkøbsordrer

Ressourceproblemer forbundet med håndtering af indkøbsordrer ses første gang at være blevet påpeget i en e-mail¹¹⁶ sendt den 14. april 2015 fra FES Divisionschef Person A, til FES Direktør, og FES Divisionschef Person N, med cc. til bl.a. FES Divisionschef Person M. FES Divisionschef Person A gav i e-mailen bl.a. udtryk for, at han som følge af manglende ressourcer til at håndtere det reelle antal indkøbsordrer

¹¹⁶ [Bilag - E-mailkorrespondance om ressourceproblemer ifm. håndtering af indkøbsordrer](#)

i FES var i tvivl om, hvorvidt FES-organisationen på den lange bane var i balance til at kunne håndtere opgaven.

Ressourceproblematikken blev efterfølgende i juni 2015 behandlet på et direktionsmøde i FES. Der blev således den 10. juni 2015 afholdt et direktionsmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person O
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M
- FES Medarbejder Person R

Afholdelsen af direktionsmødet er dokumenteret ved et direktionsmødereferat¹¹⁷.

Der blev til direktionsmødet udarbejdet en håndakt vedrørende opgaver og ressourcer i KIS¹¹⁸. Håndakten blev udarbejdet af KSA/KIS.

Af håndaktens emnebeskrivelse fremgår følgende:

*”I Businesscasen for 3,0, som danner grundlag for den nuværende bemanning i KIS, er det anslåede antal IKO til behandling 40.000 stk./år.
Det viser sig, at det korrekte antal udgør godt 100.000 stk./år. (Samlet tal for IKO og positioner, idet tidsforbrug til behandling af IKO og positioner er sidestillet).
Der er i BC anslået et tidsforbrug på i gns. 20 min. pr. IKO/position.
Det forventes, at antallet af IKO/positioner og tidsforbruget pr. IKO/positioner kan reduceres, men det kræver en tilpasning, som først vil kunne opnås over tid, forventeligt 1-2 år.
Der er meget spildtid i f. m. skift mellem FIIN og Internet computer, op til 10-12 timer pr. uge.”*

Det fremgår endvidere, at formålet med håndakten var at synliggøre behovet for en midlertidig tilførsel af ressourcer til sektionen samt fremkomme med forslag til løsning af dette. Håndakten indeholder følgende anbefalinger:

”Gennemførelse af nødvendige tilpasninger af arbejdsrutiner m.v., som på sigt vil kunne medføre den ønskede reduktion af antal IKO/positioner og lavere tidsforbrug pr. IKO, kræver ressourcer, som p.t. ikke er tilstede i sektionen. På den baggrund skal vi fremkomme med følgende

¹¹⁷ [Bilag - Direktionsmødereferat af 10. juni 2015](#)

¹¹⁸ [Bilag - Håndakt til direktionsmøde den 10. juni 2015](#)

forslag til en løsning, som både kan sikre, at sektionen løser den opgave de har nu med minimal forsinkelse og at der frigøres ressourcer til at gennemføre udviklingen af området og de fornødne tilpasninger i rutinerne.

Det anbefales således, at der tilføres fleksibel arbejdskraft i form af:

- *1 – 2 Indkøbslever (har kun 13 uger på skole på 2 år) – billig løsning og egen udvikling af fremtidige indkøbere*
- *Studentermehjælpere – HA eller/og Cand. merc. studerende, der skal bruge et studie job, men også skal skrive projekter, så vi får mulighed for at få ”gratis” tilgang af ny viden*
- *Internt hjælpekorps i KD til brug i spidsbelastningsperioder*
- *Forbedring af medarbejdernes arbejdspladser, m.h.p. reduktion af spildtid ved løsning af opgaverne”*

Endelig fremgår følgende af håndakten:

”Det vurderes, at ovennævnte tiltag vil kunne afhjælpe de umiddelbare ressourceproblemer, som følge af den noget større arbejdsbyrde i sektionen, herunder at det kan ske indenfor en beskedent økonomisk ramme. Endvidere vil det kunne frigøre ressourcer til igangsætning af de tiltag, der skal bane vejen for de tilpasninger, som på sigt skal reducere ressourceforbruget.”

Af direktionsmødereferatet fra 10. juni 2015, punkt 2.2. (*”Opgaver og ressourcer ved KIS.”*), fremgår følgende:

”KD har fremlagt forslag til løsning af problemstilling vedrørende håndtering af et stort antal indkøbsordre.

I businesscasen for vers. 3.0 blev det anslået, at det årlige antal indkøbsordrer ville udgøre omkring 40.000 pr. år. Pt. ser antallet ud til at udgøre godt 100.000 pr. år. Det blev besluttet, at relevante medarbejdere får opgraderet deres arbejdsplads herunder får tildelt en FAP i stedet for en stationær PC.

KIS vil herudover se på optimering af processer (LEAN) samt på at ”klumpe” indkøbsordre.

Tilførsel af indkøbslever eller ansættelse af vikarer for driftsmidler blev også drøftet som en mulighed. [FES Divisionschef Person A] oplyste, at det overvejes at etablere en fleksibel gruppe af medarbejdere som kan indsættes som støtte internt i KD.”

Foruden beslutningen om at tildele FAP-pc'er i stedet for stationære PC'er, ses der ikke at være truffet yderligere beslutninger i relation til problemstillingen på direktionmødet.

7.1.2 *Direktionsmøde den 16. december 2015 – finansiel controlling*

Der blev den 16. december 2015 afholdt direktionmøde i FES. Afholdelsen af direktionmødet er dokumenteret ved et direktionmødereferat.¹¹⁹ Til direktionmødet deltog følgende personer:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person N
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M
- FES Sekretariatschef Person S

Dagsordenens¹²⁰ punkt 3.3 omhandler en aftale om finansiel controlling med FRS. Af punktet fremgår det, at der i forbindelse med gennemførelse af Forsvarets økonomistyringsstrategi for 2014-2015 blev arbejdet med en reorganisering af Forsvarets økonomifunktioner med henblik på at øge kvaliteten og effektiviteten i Forsvaret. På denne baggrund skulle der etableres en koncernfælles centralt placeret controlling-funktion hos FRS, hvilket ville ændre arbejdsfordelingen mellem FES og FRS. På denne baggrund skulle der bl.a. indgås en Service Level Agreement (SLA) mellem styrelserne.

Det fremgår af den til punkt 3.3 udarbejdede håndakt¹²¹, at finansiel controlling har det overordnede formål at sikre, at de økonomiske registreringer i Forsvaret er valide, korrekte og rettidige, og at finansiel controlling således har fokus på data, datafangstprocesser, kontoplan, registreringsstrukturer, bogholderiets processer samt interne kontroller og afstemninger. Håndakten oplister endvidere en række eksempler på arbejdsopgaver, der er forankret i finansiel controlling, hvor der bl.a. nævnes følgende:

- Vurdere om de interne kontroller er tilstrækkelige og effektive
- Sikre at der udarbejdes regnskabsinstrukser for alle væsentlige områder og at disse løbende opdateres, således at arbejdsgangene bliver standardiseret
- Kontrollere at Forsvarets interne politikker og regler efterleves
- Kontrollere at ekstern lovgivning og øvrige bestemmelser inden for regnskabsområdet overholdes

¹¹⁹ [Bilag - Direktionsmødereferat af 16. december 2015](#)

¹²⁰ [Bilag - Dagsorden til direktionmøde den 16. december 2015](#)

¹²¹ [Bilag - Håndakt til direktionmøde den 16. december 2015](#)

- Assistere med udførsel af interne driftkontroller (aftales særskilt)
- Assistere i forbindelse med forbedring af processer og kontroller (aftales særskilt)

Forud for direktionmødet den 16. december 2015 blev der til direktionsmedlemmerne ligeledes fremsendt et ydelseskatalog for koncernfælles finansiell controlling¹²², som præciserer de controlling-handlinger, interne kontroller og regnskabsmæssige ydelser, som FRS skulle levere med virkning fra 1. januar 2016. Ydelseskataloget indeholder bl.a. en beskrivelse af formål samt gennemførelse og afgrænsning af controlling i forhold til roller og autorisationer i DeMars. Ligeledes blev der forud for mødet fremsendt en beskrivelse af konceptet for koncernfælles controlling¹²³, ligesom der blev fremsendt et udkast til Service Level Agreement mellem FES og FRS¹²⁴.

Udkastet til Service Level Agreement beskriver bl.a. ansvarsfordelingen mellem FES og FRS. Følgende fremgår om ansvarsfordelingen:

”7. Ansvarsfordeling.

Udover denne aftales bestemmelser om ansvarsplacering gælder reglerne i kundens regnskabsinstruks samt regnskabsinstruksen for FRS. Såfremt der opstår tvivl eller uoverensstemmelse, gælder bestemmelserne i denne aftale.

7.1. FRS ansvar.

FRS har ansvaret for alle relevante finansielle controlling opgaver jf. bilag 1 og 2 i relation til kundens virksomhed løses korrekt og rettidigt og foretages i overensstemmelse med koncept for koncernfælles finansiell controlling i Forsvarsministeriets koncern.

7.2. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses ansvar.

Generelt forpligtiger kunden sig til i overensstemmelse med bilag 1 og 2:

- *Tilsikrer at de fornødne processer der understøtter kvaliteten er til stede, herunder at der etableres processer der medfører korrekte registreringer i DeMars.*
- *At gældende regnskabsregler og -bestemmelser overholdes.*
- *Stille ressourcer til rådighed for planlægning og gennemførelse af koncernfælles finansiell controlling i Forsvarsministeriets koncern i henhold til nærmere aftaler.*

¹²² [Bilag - Ydelseskatalog for koncernfælles finansiell controlling](#)

¹²³ [Bilag - Koncept for koncernfælles finansiell controlling](#)

¹²⁴ [Bilag - SLA-aftale for FES](#)

- Det er Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses ansvar at medvirke til implementering af forbedringer i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses Regnskabsvæsen."

Det fremgår af bilagslisten i udkastet til Service Level Agreement, at der med bilag 1 og bilag 2 henholdsvis forstås konceptet for koncernfælles finansiel controlling i Forsvarsministeriets koncern og ydelseskataloget for koncernfælles finansiel controlling i Forsvarsministeriets koncern, som er beskrevet ovenfor.

Det fremgår af direktionsmødereferatet, at direktionen blev orienteret herom og tog orienteringen til efterretning.

7.1.3 *Mailkorrespondance om manglende indkøbsordrenummer fra den 20. til 26. maj 2016 samt referat fra direktionsmøde den 25. maj 2016*

Den 20. maj 2016 tog en afdelingschef fra Kemp & Lauritzen (K&L) kontakt via e-mail¹²⁵ til FES Afdelingschef Person T som opfølgning på en dialog den foregående uge. Afdelingschefen fra K&L gjorde i sin e-mail opmærksom på, at K&L ikke kunne få indkøbsordrenummer for 127 fakturaer for udført arbejde i perioden 2015 til 2016. Derudover fremgår det af e-mailen, at K&L på tidspunktet havde kr. 780.000 til gode ved FES.

FES Afdelingschef Person T videresendte den 23. maj 2016 e-mailen til FES Sektionschef Person U, og bemærkede i den forbindelse, at der skulle laves rekvisitioner inden udgangen af måneden. Det vil sige, at det pågældende arbejde var udført, men ikke rekvireret.

FES Sektionschef Person U, videresendte e-mailen om K&L's henvendelse til adskillige afdelingschefer i FES den 25. maj 2016 og bemærkede i sin følgemail følgende:

"Som jeg forstår det, mangler DO at oprette IR således, at KIS kan oprette IKO på de udførte opgaver, og efterfølgende at K&L kan fremsende fakturaer på de oprettede IKO.

Jeg vil gerne bede om, at dette arbejde bliver sat i værk med det samme og at der er oprettet IR med udgangen af næste uge. Fremgår der arbejder af oversigten, I slet ikke kan genkende (og acceptere), hører jeg gerne herom."

Denne e-mail blev straks herefter videresendt til FES Divisionschef Person A, til orientering.

¹²⁵ [Bilag - E-mailkorrespondance om opfølgning vedr. indkøbsordrenumre](#)

FES Divisionschef Person A kvitterede umiddelbart herefter med bemærkninger om, at forholdet var utilfredsstillende og skulle håndteres hurtigst muligt. Derudover blev det i e-mailen bemærket, at direktionen ville blive orienteret om problemet samme dag.

Der blev den 25. maj 2016 afholdt et direktionsmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person O
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M
- FES Sekretariatschef Person S

Afholdelsen af dette møde er dokumenteret ved et direktionsmødereferat¹²⁶. Af direktionsmødereferatet fremgår det, at også FES Afdelingschef Person V og FES Afdelingschef Person X deltog ved direktionsmødets punkt 3.2 (*Økonomiopfølgning efter april måned 2016 (OA)*)¹²⁷.

Af direktionsmødereferatets punkt 3.2 fremgår bl.a. følgende:

” [FES Divisionschef Person A] nævnte udfordringerne med manglende varemottagelse og oprettelse af indkøbsordrer. Dette er kritisk for den funktionelle virksomhed. Det indskærpedes fra [FES Afdelingschef Person V] at der skal ske en fysisk varemottagelse. Der ses et behov for justering af processer og rutiner for at få området på plads. Denne opgave løses i samarbejde med FRS. På baggrund af FRS anbefaling skal OA og KIS udarbejde en håndakt til DIRM, hvorefter der skal afholdes et temamøde om dette punkt.”

Det fremgår afslutningsvist af referatets punkt 3.2, at direktionen tog orienteringen til efterretning.

At direktionen blev orienteret om problemstillingen fremgår også af en e-mail¹²⁷ sendt den 25. maj 2016 fra FES Divisionschef Person A til FES Afdelingschef Person T og FES Sektionschef Person U. Af denne e-mail fremgår således følgende:

” [FES Sektionschef Person U] – jeg ved ikke hvilken proces der foregår ved DO men jeg mener at vi skal forlange at de laver varemottagelse på daglig basis og ikke fx samler alt inden for en

¹²⁶ [Bilag - Direktionsmødereferat af 25. maj 2016](#)

¹²⁷ [Bilag - E-mail korrespondance 20. - 25. maj om varemottagelse](#)

uge.

Når det er sagt så skal de også have ros for at de ikke bare ukritisk betaler alt men også optræder som garant for at der er sammenhæng mellem leverance og faktura. Så det er selvfølgelig en balance.

Emnet blev drøftet på direktionsmødet i dag og jeg vender lige tilbage i min tilbagemelding herpå.”

I en e-mail¹²⁸ af 26. maj 2016 sendte FES Sektionschef Person U en status på behandlingen af den manglende betaling for K&L's arbejder til FES Divisionschef Person A. Af e-mailen fremgår følgende punkter:

” [FES Afdelingschef Person T] og jeg har i dag haft gode og konstruktive drøftelser og samarbejder med samme tilgang om at få løst opgaverne (udfordringerne). Vi har aftalt, at vi vil blive endnu bedre til at koordinere direkte.

- Vi har også aftalt, at [FES Afdelingschef Person T] det næste stykke tid løbende vil udarbejde en oversigt udvisende sager, hvor IR oprettes på bagkant (dvs. efter ydelsen er leveret). Så har jeg et grundlag for at gå i dialog med DO. Dette gælder ikke bare K&L, men alle slags indkøb.

- Der pågår allerede i forskellige fora diskussioner om oprettelse af IR og varemottagelse; f.eks. i LD-B netværk, LD-D netværk samt udmeldinger på KKA CH møder. På mandag gennemføres et dagsmøde i LD-B netværket, og hele programmet omhandler teknisk drift, herunder K&L aftalen.

- Det er min opfattelse, at DO er meget ærekære for at varemottage korrekt vis. Det er vanskeligt for dem bare at varemottage 'i blinde', og dette kommer vi til at arbejde mere med og måske i en eller anden udstrækning inddrage dig.

- Vi har trods hensigter om det modsatte indført nogle meget tunge procedurer for DO. Principielt er organiseringen mellem KIS og DO helt korrekt, men reelt skaber det en række uforudsete friktioner, som tager meget tid for DO medarbejdere at sagsbehandle; ikke mindst for LD-B, som faktisk ønskes anvendt på helt andre og fagligt mere relevante områder. Her synes jeg, du skulle skimme vedhæftede mails igennem fra to meget fornuftige LD-B. Så får man en forklaring på, hvorfor LD-B bruger så meget tid på kontoret! [FES Afdelingschef Person T] er i dialog

¹²⁸ [Bilag - E-mail af 26. maj 2016 om status på behandlingen af manglende betaling](#)

med de to LD-B. Disse korrespondancer uddyber også, at FES 'gæld' til K&L ikke er så ensidig, som K&L hævder."

Der henvises i ovenstående sidste punkt til "vedhæftede mails [...] fra to meget fornuftige LD-B". Der henvises derved til to særskilte e-mails¹²⁹ fra den 26. maj 2016, som begge er stilet til FES Sektionschef Person U.

Den første e-mail sendes fra FES Medarbejder Person Y og indeholder en redegørelse for dennes syn på problematikken om de ovenfor nævnte manglende betalinger af K&L samt om generelle problemer med indkøbsprocessen. Denne e-mail er gengivet i det følgende:

"På fremsendte Excel-ark "Manglende IKO 2015-2016 ØST VEST", fremgår det at K&L mangler IKO på en VH-ordre fra mig.

IKO er sendt til K&L i går, men nedenstående kan nok forklare, hvordan opgaven alligevel er endt på listen:

- *Tirsdag den 17. maj kl. 09.54 godkender PROD VH 400241987 jfr. Vedhæftede.*
- *Onsdag den 18. maj sender jeg en heads-up mail til K&L (vedhæftede), om at jeg har fået en opgave godkendt. Senere sender jeg VH-ordre nr. så han/K&L kan oprette opgaven i deres system og komme igang.*
- *Først tirsdag den 24. maj kl. 14.26 modtager K&L kundecenter IKO på opgaven.*

Ovenstående er ikke et enkeltstående tilfælde, flere eksempler kan fremsendes efter ønske.

Som jeg husker det, må entreprenører egentligt ikke sættes i gang uden en IKO. Men med ventetider, der løber op i en uges tid, kører jeg dog ofte den praksis, at jeg sætter opgaven i gang, så snart jeg har godkendelse fra PROD, der som hovedregel leverer samme dag eller senest den efterfølgende. Dette gælder i øvrigt ikke kun K&L - mange andre opgaver kan ikke vente så længe på en IKO.

Jeg er i øvrigt blevet gjort opmærksom på, at KIS er begyndt at skrive flere VH-ordre ind på samme IKO. På vedhæftede er der f.eks. 3 forskellige opgaver – én til K&L VVS og to til K&L EL.

¹²⁹ [Bilag - E-mailkorrespondance om redegørelse for manglende betalinger](#)

Jeg har været i kontakt med [K&L Medarbejder Person Z] (KL ansvarlig "THPE" på arket). Han oplyser at K&L har frabedt sig denne praksis, når der er tale om flere forskellige faggrupper.

Deres kundecenter ser kun den første del af IKO'en og sender ud fra dette, IKO'en til pågældende entreprisansvarlig - i dette tilfælde VVS-ansvarlig. Ofte vil det først være hos pågældende entrepris ansvarlige det opdages, at IKO'en også skal videre til f. eks. K&L EL-ansvarlig. Den forsinkelse kan medvirke til (foruden en uges ventetid på IKO), at opgaver ryger på listen over opgaver, der mangler IKO.

Som en sidenote har andre entreprenører ligeledes udtrykt forvirring over denne praksis. Jeg har ved flere lejligheder måtte genfremsende IKO'er til leverandører, for at de har kunne finde ud af, hvilket ordre nr. de skal fakturere på.

Mht. det andet Excel-ark "forfaldne fakturaer pr 20.05.16", har jeg ingen udeståender på den konto pt., men jeg kunne ligeså godt have haft det.

Jeg ser det som et stort problem, at man som Leder Byg ikke modtager fakturaerne direkte fra entreprenøren, eller alternativt får tilsendt en kopi fra KIS, med det samme den indløber.

Som det kører pt. skal du som Leder Byg løbende, at gå ind på hver enkelt IKO for at se, om der nu er kommet faktura, så beløb mv. evt. kan tilrettes.

Alternativt kan du vente på fakturaen kommer i spær, at KIS beder dig gøre noget ved den, eller at [FES Medarbejder Person Æ] udsender lister vedr. varemottagelse (hvilket hun i øvrigt skal have stor ros for at gøre på en overskuelig måde). Pga. tidspres, ender jeg personligt som oftest med de sidstnævnte løsninger. Ikke af lyst, men skal tingene hænge sammen, kan jeg ikke bruge oceaner af tid, på at klikke rundt i SAP efter noget der måske er klar til handling.

Hertil bruger jeg fakturaen, som en påmindelse om, at det nu er tid til at få kontrolleret og varemottaget et udført stykke arbejde – hvilket jo også er en vigtig post i denne sammenhæng. Min tid er desværre ikke til at jeg dagligt kan gå rundt i mit DO, for at se om et stykke arbejde nu er udført, så det kan varemottages. Jeg HAR forsøgt mig med at skrive til entreprenørerne, at de skal give besked om, hvornår arbejdet er færdigt, men det er med meget blandet succes. Jeg mener at der må kunne indgås aftale om videresendelse af faktura til LDB, uden vi kommer på kant med de regler om bestilling, varemottagelse og faktura godkendelse, som KIS bla. blev sat i verden for at komme til livs?

Jeg vil gerne understrege, at ovenstående absolut ikke skal læses som en kritik af KIS' medarbejdere. De er servicemindet, løsningsorienteret og generelt føler jeg, at jeg har en god dialog med kompetente kollegaer, når jeg med jævne mellemrum er i kontakt med dem. Det samme

gælder i øvrigt kollegaerne i PROD, DRØSEK mv.

Problemet er i mine øjne, at vores system kører rigtigt skidt og meget upraktisk – man får klart indtryk af, at det er vigtigere at nogle tal ser godt ud i et excel ark, end at tingene kan fungerer i praksis for dem.

Resultatet er, at alle parter rammes af problemer og skal bruge oceaner af spildtid på ting, der bare burde køre.

Bliver der ikke gjort noget drastisk ved vores procedurer, er jeg 100% sikker på, at vi om kort tid modtager lignende excel-ark fra K&L eller anden leverandør igen. For mit eget vedkomne er er det mere held end forstand, at der ikke er flere punkter til mig på de lister.

Jeg står ikke med en forkromede løsning, men mener at følgende punkter hurtigt vil hjælpe kraftigt på nogle af udfordringerne:

- *IKO'er udsendes **senest** 24 timer efter PROD godkendelse af VH-ordre.*
- *Én IKO pr. opgave, ikke flere opgaver på en enkelt IKO.*
- *Videresendelse af faktura til LDB, så snart KIS modtager den fra entreprenør.*

Ovenstående er alene udtryk for undertegnedes personlige holdninger og oplevelse af system og procedure.

Jeg repræsenterer ikke de øvrige LDB'er, der dog er meget velkomne til at tilkendegive, hvorvidt de er enige i mine synspunkter.

Til O. havde DOOKS besøg af [FES Divisionschef Person A] i tirsdags. Jeg har givet ham samme melding som ovenstående, vedr. mit syn på "udfordringer" ved vores nuværende system. I sidste ende, er det de brugere vi skal servicere der rammes med lange ventetider og frustrationer – så vidt jeg er orienteret, er det ikke det, der er hensigten med FES eller version 3.0."

Den anden e-mail sendes i forlængelse af ovenstående e-mail samme dag fra FES Medarbejder Person Ø, der tilslutter sig størstedelen af synspunkterne i den første e-mail fra FES Medarbejder Person Y. Følgende fremgår således af e-mailen:

"Jeg kan tilslutte mig største delen af din e-mail. Af samme årsag har vi aftalt et møde med KIS onsdag d. 1/6.

I forlængelse af din e-mail vil jeg lige gøre dig opmærksom på at du ikke må kæde varemodtagelse og fakturakontrol sammen, da det er to forskellige ting.

Mht. de udsendte lister mener jeg, at det er vigtigt at bevare fødderne på jorden. For vores vedkommende indeholder listerne en blanding af sager, hvor K&L allerede har fået en IKO. Sager hvor de ikke skal have en IKO, da det udførte er relateret til basisaftalen. Sager der ikke hører hjemme på vores etab, samt sager som vi ikke kan genkende på baggrund af meget mangelfuld tekst. Vi skal derfor ikke nødvendigvis flyve til tasterne og lave en stribe rekvisitioner på dem alle.

Din opsummering med de tre hovedpunkter kan jeg også tilslutte mig. Dog med den bemærkning at fakturaer ikke altid skal sendes til LDB. Dette vil afhænge af hvem i DO der er teknisk ansvarlig for den aktuelle opgave.

Jeg vil desuden påpege at det nuværende system / setup har en række uhensigtsmæssigheder, ud over dem som fremgår af din e-mail. F.eks.:

- *Overholdes leveringsdatoen ikke, skal denne flyttes ved at sende en e-mail til KIS. Dette er i forvejen tungt, men bliver endnu tungere, når der er flere positioner på samme IKO. Derudover vil KIS gerne have denne e-mail splittet op på sagsbehandlerniveau. Vi skal altså ind og åbne hver enkelt ordre.*
- *Ofte har vi behov for at finde en IKO frem til en entreprenør, eller at udleverer en ekstra IKO. Dette kan vi ikke. Kun den medarbejder i KIS som har oprettet IKO kan printe den.*
- *Hvem i KIS er det vi skal kontakte? Er det KTP eller den enkelte sagsbehandler? Vi savner en rød tråd mht. kommunikationen. Ofte har vi desuden prøvet at ringe hele telefonlisten i KIS igennem, uden at træffe nogen.*
- *Der skulle være en fast track løsning hos KIS, hvilket måske fungerer hvis der allerede er udarbejdet en ordre. Problemet er bare at der ikke ligger en fortrykt ordre til uopsætteligt. Når vi har behov for haste indkøb til flyfelt etc. skal vi således først omkring produktionsafdelingens fast track løsning for efterfølgende at gøre brug af fast track løsningen hos KIS. Vi ender således ud med en slow track løsning. Jeg har påpeget dette adskillige gange, men måske der skal et omdirigeret fly til før der bliver kigget på proceduren.*

Fra flere sider har man svært ved at forstå, at LDB ikke løser flere opgaver "ude i marken", end tilfældet er. Efter min mening rammer du her hovedet på sømmet mht. en meget stor del af årsagen. I bund og grund er LDB blevet 50% bogholder. Det er uhyggeligt de ressourcer der skal

anvendes til at varemødtage, flytte datoer osv. Ikke pga. opgaverne, som i de fleste tilfælde er simple, men alene pga. systemet.

Slutteligt vil jeg også gerne tilslutte mig det faktum, at kritikken ikke går på KIS' medarbejdere, men på hele systemet/proceduren. Dette er ikke lavet til at kører opgaver igennem i den mængde og med den hastighed som der er behov for."

Ovenstående e-mails fra de to byggeledere har således været forelagt FES Divisionschef Person A den 26. maj 2016.

7.1.4 August 2016 – "Notat vedr. varemødtagelse foretaget af LDB" og efterfølgende mailkorrespondance herom samt referat fra direktionsmøde den 17. august 2016

7.1.4.1 Referat af direktionsmøde den 17. august 2016

Der blev den 17. august 2016 afholdt et direktionsmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person P
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M
- FES Sekretariatschef Person S

Afholdelsen af dette møde er dokumenteret ved et direktionsmødereferat¹³⁰.

Af direktionsmødereferatets punkt 4 ("Meddelelser") fremgår følgende:

"[FES Divisionschef Person A] minder om et hængeparti vedrørende tilbagemelding på Varemødtagelse. KIS og OA er involveret i punktet. Punktet bringes på direktionsmødet når KIS og OA er klar."

¹³⁰ [Bilag - Direktionsmødereferat af 17. august 2016](#)

7.1.4.2 ”Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB”

”Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB”¹³¹ beskriver rammerne for varemottagelse i FES-regi samt de problemer, særligt af ressourcemæssig karakter, der er forbundet hermed. Notatet er ikke dateret, men blev fremsendt til FES Sektionschef Person U den 18. august 2016, jf. punkt 7.1.4.3.

Notatet henviser i beskrivelsen af rammerne for varemottagelse til Moderniseringsstyrelsens ”Vejledning om betalingsfrister og opkrævning af gebyrer og renter ved forsinket betaling” samt ”FKO BST 385-1 bilag 2”. Følgende er således anført i notatet:

”Af Moderniseringsstyrelsens ”Vejledning om betalingsfrister og opkrævning af gebyrer og renter ved forsinket betaling” fremgår det, at varemottagelse skal foretages med henblik på at sikre, at der alene betales for varer, der er bestilt og leveret i rette mængde og kvalitet. Varemottagelsen indebærer således en fysisk kontrol af at det bestilte og det leverede er i overensstemmelse. Når der er tale om varemottagelse af en serviceydelse, vil en hensigtsmæssig varemottagelseskontrol af varens kvalitet sandsynligvis forudsætte, at den udføres af en fagperson.

FKO BST 385-1 bilag 2 præsenterer en række kritiske rollekombinationer i DeMars mht. indkøb. Disse kritiske rollekombinationer er kritiske, fordi de muliggør, at den samme person kan gennemføre indkøbsprocessen fra start til slut, hvilket medfører risiko for svig. Deraf fremgår, at indkøbsrolle og varemottagerrolle skal være adskilt. Således må indkøb og varemottagelse ikke udføres af samme person.

Samtidig fremgår det, at rekvirent, indkøber og godkender kan være samme person, hvilket dog frarådes. Dette peger på, at Moderniseringsstyrelsens krav til indkøb muliggør, at rekvirent og varemottager kan være to forskellige personer. Dette understøttes af Forsvarsministeriets Interne Revision(FIR) i rapport om funktionsadskillelse i DeMars, som fastslår, at FKO BST 285-1 lever op til Moderniseringsstyrelsens krav om rolleadskillelse i indkøbsprocessen.

Således kan følgende opsummeres mht. rammer for varemottagelse af opgaver vedrørende bygningsvedligehold:

- Varemottagelse skal sikre, at der betales for varer, der er bestilt og leveret i rette mængde og kvalitet.*
- Der skal foretages en fysisk kontrol af det leverede før der kan varemottages.*
- Rekvirent og varemottager kan være to forskellige personer.*

¹³¹ [Bilag - Notat vedrørende varemottagelse foretaget af LDB](#)

□ *Det er hensigtsmæssigt, at varemottagelseskontrollen foretages af en fagperson.”*

[henvisninger er udeladt]

Notatet beskriver efterfølgende de udfordringer, som byggelederne, der skal forestå varemottagelse, oplever. Det fremhæves bl.a., at en fagkollega med kortere afstand kan udføre varemottagelseskontrol for leverede serviceydelser i stedet for bestilleren, men at dette forudsætter, at der anvendes ressourcer til koordination, og opgaven i øvrigt er uden for varemottagers eksisterende opgaveportefølje. Det fremhæves i øvrigt, at det byggefaglige personale i FES generelt er under tidsmæssigt pres.

Endvidere anføres det, at byggeledere skal varemottage opgaver løst af K&L under kontrakten ”Tekniske basisinstallationer”, som byggelederne ofte ikke har de nødvendige tekniske kompetencer til at gennemføre, da de typisk er byggefagligt uddannede. I forlængelse heraf nævnes en anden problematik som følge af, at K&L på eget initiativ skal igangsætte opgaver under kr. 20.000 ved kategori 3- og 4-bygninger, hvorfor opgaven ikke specificeres i en opgavebeskrivelse eller faktura.

Afslutningsvis beskriver notatet konsekvenserne af den gældende proces for varemottagelse. Det anføres her bl.a., at forventninger til varemottagelse foretaget af byggeledere bør afstemmes i henhold til ressourcemæssige og kvalifikationsmæssige vilkår.

7.1.4.3 *Efterfølgende korrespondance om ”Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB”*

Sagsbehandler FES Medarbejder Person Å fremsendte den 18. august 2016 i en e-mail¹³² til FES Sektionschef Person U ”Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB”¹³³. I e-mailen bemærkes følgende:

”Som aftalt har jeg sammenfattet rammer for varemottagelse samt beskrevet tilknyttede udfordringer for LDB i den sammenhæng. Det er vedhæftet.

Så vidt jeg kan forstå bliver der arbejdet med en ny proces for varemottagelse, hvor varemottagelse skal foretages som stikprøver. Da dette er i strid med forsvarrets bestemmelsesgrundlag understøttet af Forsvarsministeriets Interne Revision samt Moderniseringsstyrelsen, bør LDB skriftligt fritages for ansvar for varemottagelse foretaget uden varemottagelseskontrol.

¹³² [Bilag – E-mailkorrespondance om ”Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB”](#)

¹³³ [Bilag - Notat vedrørende varemottagelse foretaget af LDB](#)

Hvis jeg har misforstået dette pågående arbejde med varemottagelsesprocesser bør LDB skriftligt fritages for ansvar generelt af varemottagelseskontrol ikke er foretaget eller foretaget uden de rette forudsætninger i kraft af LDBs gældende vilkår jf. vedhæftede.”

FES Sektionschef Person U videresendte ved en e-mail¹³⁴ samme dag notatet til FES Afdelingschef Person T. Af e-mailen fremgår følgende bemærkning:

”Jeg er enig i nedenstående anbefalinger og dermed, at afvigelser fra regelsæt og forventede normalprocedurer bør autoriseres skriftligt.”

De ”nedenstående anbefalinger”, der henvises til i e-mailen, vedrører de anbefalinger om skriftlig fritagelse for ansvar, som fremgår af e-mail af 18. august 2016 fra FES Medarbejder Person Å, til FES Sektionschef Person U.

FES Afdelingschef Person T svarede via e-mail af den 23. august 2016¹³⁵ tilbage, at:

”Der skal være en Workshop for [xx] – CH Økonomi og FRS – hvor de skal drøfte varemottagelse (blandt andet) i den nye organisation, hvor det skal passe ind til reglerne hos FIR / Rigsrevision etc.

Jeg forventer, at der kommer en anbefaling ud fra det.”

Det kan af det forelagte materiale ikke udledes, om direktionen blev orienteret om notatets eksistens samt de i korrespondancen anførte anbefalinger om skriftlig fritagelse for ansvar i forbindelse med varemottagelse. FES har i sit høringssvar oplyst, at der i direktionens mødereferaterne fra andet halvår 2016 ikke er fundet henvisninger til notatet.

7.1.5 Referat fra direktionens møde den 7. september 2016

Der blev den 7. september 2016 afholdt direktionens møde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person P
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M

¹³⁴ [Bilag – E-mailkorrespondance om "Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB"](#)

¹³⁵ [Bilag – E-mailkorrespondance om "Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB"](#)

- FES Medarbejder Person R

Afholdelsen af direktionmødet er dokumenteret ved et direktionmødereferat¹³⁶.

Af direktionmødereferatets punkt 4 ("*Meddelelser*") fremgår følgende meddelelse fra FES Divisionschef Person P:

"OA ønsker at gennemføre en række workshops i samarbejde med FMI og FRS med henblik på at optimere indkøbsprocesser og få løst udfordringen med forsinket leverandør betalinger."

Der er formentlig tale om den workshop, som FES Afdelingschef Person T i sin e-mail af den 23. august 2016¹³⁷ orienterede FES Sektionschef Person U om, ville blive afholdt.

7.1.6 Referat af direktionmøde den 14. december 2016, præsentation af ændring af indkøbsproces samt skrivelse til FRS vedrørende "Ændring af procedure for varemottagelse i Ejendomsstyrelsen" samt opfølgning herpå

7.1.6.1 Drøftelser angående varemottagelse i direktionen

Problematikken om varemottagelse ses næste gang drøftet på direktionniveau i december 2016.

Der blev den 14. december 2016 afholdt direktionmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person P
- FES Divisionschef Person A
- FES Divisionschef Person M

Afholdelsen af direktionmødet er dokumenteret ved et direktionmødereferat¹³⁸.

Af direktionmødereferatets punkt 2.4 ("*Ændring af indkøbsprocesser*") fremgår følgende:

¹³⁶ [Bilag - Direktionmødereferat af 7. september 2016](#)

¹³⁷ [Bilag – E-mailkorrespondance om "Notat vedr. varemottagelse foretaget af LDB"](#)

¹³⁸ [Bilag - Direktionmødereferat af 14. december 2016](#)

” [FES Divisionschef Person A] gennemgik briefing og gav et kort resume af beslutningerne fra direktionsdrøftelsen den 1. december 2016.

*Direktionen godkendte herefter proceduren for indkøbsprocesserne fremadrettet. Det besluttedes at direktionen skal have en halvårlig status på området. Der skal ligeledes udarbejdes en formel implementeringsskrivelse til driftsområderne. Punktet skal på Bi-Weekly når proceduren er iværksat. **Aktion: [FES Divisionschef Person A]**”*

Der foreligger ikke et referat af direktionsdrøftelsen den 1. december 2016, og drøftelserne er heller ikke gengivet i direktionens referat af 14. december 2016, men drøftelsen har taget udgangspunkt i en PowerPoint-præsentation om ”Ændring af indkøbsproces”, udarbejdet af KKA/KSA og dateret 1. december 2016¹³⁹.

Præsentationen beskriver formålet med præsentationen, den gældende proces for varemodtagelse, hvilke muligheder der er for ændring af processen, fordele og ulemper ved den foreslåede ændring af processen, et eksempel på tidsforbrug ved den gældende proces for varemodtagelse samt anbefalinger til direktionen.

Det fremgår af præsentationen, at formålet var at orientere direktionen om muligheder og konsekvenser af en forenkling af indkøbsprocessen samt at opnå mandat til at arbejde videre med den anbefalede løsning.

Under beskrivelsen af den gældende proces anføres følgende:

- ”▪ Det er p.t. i FES en forudsætning for frigivelse af betaling til leverandøren, at der sker en fysisk varemodtagelse
- Der bruges unødvendigt mange ressourcer i DO og KIS på varemodtagelse og opfølgning herpå
- Det er opfattelsen at udbytte af den fysiske varemodtagelse ikke står mål med de ressourcer der anvendes”

Af præsentationens beskrivelse af muligheder for en ændring af indkøbsprocessen fremgår følgende:

- ”▪ En reduktion af ressourceforbruget og en forbedring af FES' betalingsevne i forhold til leverandørerne, vil kunne ske ved at lempe på kravene til den fysiske varemodtagelse.

¹³⁹ Bilag - PowerPoint-præsentation om "Ændring af indkøbsproces" af 1. december 2016

- *Vi foreslår en beløbsmæssig afgrænsning, således der kun foretages fysisk varemottagelse ved indkøb over en fastsat størrelsesorden”*

Der fremgår i forlængelse heraf en oversigt over den beløbsmæssige fordeling af de ca. 70.000 årlige indkøb, der på daværende tidspunkt blev foretaget via KIS. Det kan af denne oversigt udledes, at hvis der fastsættes en grænse på kr. 25.000, hvorved forstås, at der kun skal ske fysisk varemottagelse af leverancer, der har en værdi på over kr. 25.000, vil det medføre en reduktion på 86% af varemottagelser.

Præsentationen indeholder en beskrivelse af fordele og ulemper, hvilket må forstås som fordele og ulemper ved den foreslåede nye proces. Følgende fordele og ulemper fremgår af beskrivelsen:

”Fordele:

- *Mindre ressourceforbrug i DO og KIS*
- *Færre rykkere*
- *Færre omkostninger/ressourcer til lønkroner (mulighed for reducere i årsværk)*
- *Større fokus på varemottagelse af varer hvor det reelt skaber værdi*

Ulemper:

- *Betaling frigives uden forudgående kontrol af leverancen – vi risikerer at betale for noget vi ikke har fået. Mister tilbageholdelse af betaling som pressionsmiddel ift. udbedring*
- *Risiko for tab ved leverandørs konkurs / manglende betalingsevne”*

Afslutningsvist fremgår KKA og KSA’s anbefalinger. Følgende er i den forbindelse anført:

- *Mængden af indkøb der skal varemottages reduceres, således at der ikke sker varemottagelse af indkøb under kr. 25.000*
- *at der i stedet indføres en stikprøvekontrol på baggrund af en afvigerapport*
- *Vi foreslår en 1%*
- *at krav om anvendelse af den nugældende formelle rekvistion på alle indkøb bortfalder / reduceres og at denne ændring iværksættes i takt med den trinvis igangsætningen af Servicecentret*
- *at mulighederne for elektroniske løsninger undersøges og implementeres*
- *at mulighederne for katalogkøb via FMI udnyttes*

Disse ændringer vil medføre en reduceret arbejdsbyrde i indkøbsprocessen og at redundante opgaver undgås.”

Sammenfattende kan det udledes, at direktionen i FES den 14. december 2016 – som indledningsvist anført – godkendte implementeringen af den ændrede indkøbsproces, som er beskrevet i præsentationen af 1. december 2016.

7.1.6.2 *Skrivelse til FRS om implementering af ny procedure for varemodtagelse samt opfølgning herpå*

Med henblik på en godkendelse af den i punkt 7.1.6.1 beskrevne, reviderede proces for varemodtagelse, sendte FES skrivelsen ”Ændring af procedure for varemodtagelse i Ejendomsstyrelsen”¹⁴⁰ til FRS. Skrivelsen er dateret den 20. december 2016 og er stilet til FRS Afdelingschef Person AA.

Følgende fremgår bl.a. af skrivelsen:

”Processen for alle leverancer på et beløb til og med kr. 25.000,00 ændres nu således, at indkøberen der modtager rekvisitionen, samtidig med udfærdigelse af IKO registrerer, at der ikke skal ske en varemodtagelse i Demars, som betingelse for frigivelse af betalingen. Det medfører at betalingen fremadrettet udløses uden at rekvirenten har forholdt sig til om leverancen er konditionsmæssig.

Kontrol af leverancerne vil efterfølgende ske ved en stikprøvekontrol, som vil dække ca. 1-2% af leverancerne. FES vil i samarbejde med FRS indføre understøttende kontroller af beløbsmæssige afvigelser.

Det er FES vurdering, at denne procedure er forsvarlig. Det må således forventes, at modtageren af leverancen vil reagere, hvis leverancen udebliver eller der er mangler ved leverancen, således at der ud over stikprøver i stort omfang vil ske en afhjælpning, hvis leverancen ikke er konditionsmæssig.”

FRS ses ikke skriftligt at vende tilbage på denne forespørgsel i umiddelbar forlængelse af skrivelsen. FRS bekræftede, at de ikke vendte tilbage på skrivelsen, da FES via en e-mail¹⁴¹ den 29. april 2020 kontaktede FRS med henblik på at fremskaffe FRS tilbagemelding på skrivelsen af 20. december 2016.

¹⁴⁰ [Bilag - Skrivelse vedrørende "Ændring af procedure for varemodtagelse i Ejendomsstyrelsen" af 20. december 2016](#)

¹⁴¹ [Bilag - E-mailkorrespondance om FRS's reaktion til skrivelse vedr. ændret procedure for varemodtagelse](#)

Af en intern mailkorrespondance¹⁴² i FRS fremgår det, at FRS Afdelingschef Person AA, som skrivelsen af 20. december 2016 var stilet til, havde afholdt en del møder med FES Afdelingschef Person T og FES Afdelingschef Person AB, men at sagen ”døde”, da FES Afdelingschef Person AB forlod Forsvaret.

Henvisningen til FES Afdelingschef Person AB må formentlig forstås som FES Afdelingschef Person AB, der frem til 2017 var leder i en afdeling underlagt Kundedivisionen i FES.

FRS Afdelingsleder Person AC svarede tilbage på henvendelsen fra FES den 29. april 2020 i en e-mail¹⁴³ af samme dato, hvoraf følgende fremgår:

”Som det fremgår af nedenstående er der ikke givet et skriftligt svar fra FRS på anmodningen, men den er behandlet på en række møder og der er givet mundtligt afslag bortset fra forsyningsområdet, som muligvis ville kunne behandles i nogen grad som foreslået.

Jeg har kendskab til, at sagen har været taget op igen i forskellige sammenhænge, men fortsat med afslag til følge.

Der er p.t. fortsatte bestræbelser vedr. forsyningsområdet og mulige andre områder med faste betalinger, men det betinger at stamdata i forhold til forbrugsgrundlaget styrkes i kvalitet, så kontrol fra erstattes af controlling.”

At der blev givet afslag på den beskrevne, reviderede proces for varemottagelse, hvor leverancer med en værdi mindre end kr. 25.000 ikke varemottages fysisk, understøttes af e-mailkorrespondance mellem FIR Direktør og FES Divisionschef Person A fra den 9. til 15. oktober 2019¹⁴⁴. Denne e-mailkorrespondance er som cc. også sendt til følgende personer:

- FES Divisionschef Person Q
- FES Direktør
- FES Afdelingschef Person AD
- FES Sektionschef Person AE
- FES Sektionschef Person AF

¹⁴² [Bilag - E-mailkorrespondance om FRS's reaktion til skrivelse vedr. ændret procedure for varemottagelse](#)

¹⁴³ [Bilag - E-mailkorrespondance om FRS's reaktion til skrivelse vedr. ændret procedure for varemottagelse](#)

¹⁴⁴ [Bilag - E-mailkorrespondance om fysisk varemottagelse](#)

FIR Direktør rettede således henvendelse til FES Divisionschef Person A via e-mail den 9. oktober 2019 som følge af, at FIR gennem 2019 havde planlagt en revision af FES proces for varemottagelse, som skulle opdateres forud for årsafslutningen 2019. Det fremgår af e-mailen, at baggrunden for denne revision var en dialog, der havde været mellem FES og FIR i forbindelse med årsafslutningen af både 2017 og 2018. Af mailen fremgår bl.a. følgende:

”Forud for iværksættelsen af revisionsbesøget forespurgte min revisor FES om, hvorvidt den planlagte opdatering af proces og bestemmelse var afsluttet, så den kunne danne grundlag for årsafslutning, 2019.

FIR fik den anledning en tilkendegivelse, der dels synes at negligere udfordringerne (som FES selv havde identificeret tidligere) dels ikke svarede på, hvem i FES, der var procesansvarlig.

Jeg var noget uforstående overfor svarene, men blev, efter at have læst RR rapporten om bla samme emne, bestyrket i både væsentligheden og risikoen i relation til FES styring/forvaltning.

Det er dog fortsat min overbevisning, at en dialog vil være hensigtsmæssig inden jeg officielt rapportere om sagens tilstand, herunder med min vurdering af risiko og væsentlighed.”

Det fremgår af ovenstående citat, at en FIR-revisor forud for iværksættelsen af revisionsbesøget har anmodet om en status på den planlagte opdatering af proces og bestemmelse. Denne henvendelse er dokumenteret ved en e-mailkorrespondance¹⁴⁵ fra den 3. til 27. september 2019.

Den 3. september 2019 sendte FIR Medarbejder Person AG således en e-mail til FES Afdelingschef Person AH, hvoraf følgende fremgår:

”I forbindelse med gennemgang af årsregnskabet for finansår 2018, blev det oplyst at FES forventede at have udgivet nye procedurer inden september 2019 vedr. varemottagelse og de kontroller der foretages i forbindelse dermed.

Inden jeg sender anmeldelsen vedr. revisionsprojektet – vil jeg lige høre, om der er blevet udarbejdet nye procedurer på området?”

FES Afdelingschef Person AH besvarede henvendelsen ved en e-mail den 6. september 2019, hvoraf fremgår:

¹⁴⁵ [Bilag – E-mailkorrespondance om bevillingsstyring, vareindkøb via indkøbsordre](#)

”De nye procedurer for varemodtagelse og kontroller på indkøbsområdet er desværre ikke udgivet endnu.

Som jeg nævnte i telefonen onsdag, så er Rigsrevisionen i gang med en undersøgelse af indkøbsområdet i FES. Denne revision dækker alle aspekter i indkøbsprocessen fra vugge til grav. På baggrund af dette vurderer [FES Sektionschef Person AI] og jeg, at den planlagte FIR revision 15 2019 allerede er afdækket i den igangværende Rigsrevisions undersøgelse, hvorfor vi er i tvivl om, hvorvidt jeres revision er relevant, idet den vil tage udgangspunkt i det materiale, som Rigsrevisionen allerede har gennemgået hen over sommeren.”

Samme dag sendte FIR Medarbejder Person AG en e-mail tilbage med en forespørgsel om, hvornår FES forventede at udgive de nye procedurer, samt om hvordan FES vurderede dem i forhold til den på tidspunktet kommende årsafslutning.

FES Afdelingschef Person AH svarede tilbage på forespørgslen i en e-mail den 13. september 2019, hvoraf følgende fremgår:

”FES gennemførte en organisationstilpasning ved årsskiftet 2017 til 2018, dette medførte at der var mange indkøb der skulle overdrages fra en medarbejder til en anden samtidigt med et års luk. Dette satte den almindelige varemodtagelsesproces under hårdt pres. Dette resulterede i en særlig proces ved årsluk 2017. På baggrund af dette opstod der i FES et ønske om generelt at effektivisere processen med varemodtagelse. Forudsætningen for at der kan indføres en mere effektiv proces er, at der ligger en ny procedure samt at der er en fungerende teknisk løsning.

Ved årsskiftet 2018 til 2019 var der ikke en samtidig organisationstilpasning, så her forløb varemodtagelsesprocessen som den plejer, og FES stod ikke med en udfordring med varemodtagelsen, og anvendte ikke metoden fra 2017.

Ved årsskiftet 2019 til 2020, er der heller ikke en samtidig organisationstilpasning, så der er ingen forventninger om at varemodtagelsesprocessen skulle blive særligt udfordret ved dette årsskift.

Der ændres ikke på metoden så længe der ikke er en ny og af direktionen godkendt varemodtagelsesproces og en tilhørende fungerende teknisk løsning, indtil dette sker, følger FES den klassiske varemodtagelsesmodel.

Grundet Rigsrevisionens besøg her i sommeren 2019, anses det som sandsynligt, at det bliver nødvendigt at justere/omprioritere i det udkast der ligger til ny procedure, inden det tages i

anvendelse, det anses derfor også som mindre sandsynligt at den vil blive gennemført i år, men der vil først blive taget stilling til det på et tidspunkt efter den 25. september.”

Indholdet af ovenstående e-mail af 13. september 2019 blev tilsyneladende forfattet af FES Sektionschef Person AI, hvilket fremgår af en intern e-mailkorrespondance i FES af samme dato¹⁴⁶.

FIR Medarbejder Person AG svarede tilbage ved en e-mail den 19. september 2019, hvori FES blev bedt om at oplyse, hvilken division i FES, som har ansvaret for indkøbsprocessen, herunder ansvaret for procedurerne omkring varemodtagelse.

FES Afdelingschef Person AH svarede tilbage ved e-mail af 27. september 2019, hvoraf følgende fremgår:

”Som aftalt hermed svar på dit spørgsmål ang. ansvar for varemodtagelsen.

I forbindelse med Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses indkøb sker varemodtagelse med baggrund i en kvalitativ og kvantitativ vurdering samt en efterfølgende system-/Demarsmæssig registrering heraf. Processerne som lægges til grund herfor afhænger af de individuelle kerneområder; henholdsvis Bygningsvedligehold, Facility Management, Bygge/Anlægs-området samt Varer/Service generelt. Fremover vil ansvaret for varemodtagelse blive defineret i forbindelse med klarlægningen af processerne på de enkelte områder, og er som tidligere nævnt et arbejde som pt. pågår i FES.

Den system-/Demarsmæssige håndtering i relation til varemodtagelsen i DeMars vil tage udgangspunkt i en forudgående konstatering af varens/ydelsens leverance. I de tilfælde hvor der systemmæssigt varemottages ved organisatoriske enheder uden tilknytning til varens/ydelsens leverance skal tilsikres at der på sagen vedhæftes fornøden dokumentation af varemodtagelsen (eks. mødereferater, underskrevet færdiggørelsesblanket, godkendte work-order lister etc.)”

Den 11. oktober 2019 svarede FES Divisionschef Person A tilbage på henvendelsen¹⁴⁷ fra FIR Direktør med en e-mail, hvori det indledningsvist anføres, at udfordringen med varemodtagelse på ingen måde blev negligeret, men at der samtidig ikke havde været den forventede fremgang, som var planlagt og fortsat påkrævet, og at opgaven således hverken var løst eller glemt. Herefter følger en længere forklaring på, hvorfor FES ikke har løst opgaven. Denne forklaring er gengivet i det følgende:

¹⁴⁶ [Bilag - E-mailkorrespondance om svar på forespørgsel vedr. nye procedurer](#)

¹⁴⁷ [Bilag - E-mailkorrespondance om svar på henvendelse vedr. varemodtagelse](#)

”Helt overordnet har vi ledelsesmæssigt i 2019 haft fokus på udvikling af en indkøbs- og leverandørstyringspolitik, og varemottagelse er jo led i dette. Det er længe siden, at FES overgik fra at være en produktionsvirksomhed til at være en kontraktstyringsvirksomhed. Derfor har disse politikker været en stor mangel i længere tid, og det er vi altså først nu er ved at samle op på. Behovet for disse politikker er så blevet yderligere skærpet ved den fokus, der det sidste år er kommet på informationssikkerhed, og hvor det er helt afgørende, at vi har vished for, at vores mange leverandører har styr på blandt andet, de informationer vi udveksler.

Parallelt med dette arbejde har vi fortsat arbejdet med varemottagelse i en arbejdsgruppe som chefen for vores optimeringsafdeling, [FES Afdelingschef Person AD], har været ansvarlig for. Vi har i dette arbejde haft en del ”friktion”, idet vi i forskellige spor har fået nogle stoppestød, som du kan se af nedenstående status i arbejdet. Når det er sagt, synes jeg også, at der helt overordnet har været en del usikkerhed omkring den overordnede retning for udvikling af varemottagelse affødt af Britta-sagen og arbejdet omkring et betrygget kontrolmiljø. Det er her min fornemmelse, at den risikovillighed, som vi på et tidligere tidspunkt fornemmede, helt forsvandt med Britta-sagen. Så min oplevelse er, at kravene til varemottagelse er ændret eller er ved at blive ændret. Det er dog ikke noget jeg har undersøgt nærmere.

Status i vores arbejde med varemottagelse er derfor p.t. følgende:

- *Vi ikke har indført en stratificeret varemottagelse med stikprøvekontroller. Det skyldes, at Regnskabsstyrelsens udmelding til os var, at de under ingen omstændigheder kunne godkende procedurerne og vi fik ingen vejledning i, hvor der evt. kunne være muligheder. Blot besked på, at når der ikke står vi må, så måtte vi ikke.*
- *Derfor har vi brugt tid på at beskrive og kvalificere vores udvalgte områder, risici, væsentlighed og kontrolmuligheder. Vi havde endvidere fået godkendt den stratificerede varemottagelse, som et robotics projekt. Derved kunne vi få beskrevet projektet og tydeliggjort, hvordan det i praksis ville fungere. Det kunne vi imidlertid heller ikke få lov til, da Regnskabsstyrelsen ikke mente, at der var et afklaret forvaltningsgrundlag.*
- *Vi har derfor 3. oktober haft møde med FMN DEP om FES varemottagelse og muligheden for eventuel optimering/stratificering af denne.*
- *FMN DEP bakker op om FES automatiseret varemottagelse på afgrænsede områder, f.eks. forsyningsområdet og andre ”abonnementslignende” ydelser, f.eks. Telefoni (fastnet), TV-abonnementer samt opfyldning af konsignationsreoler (kontorartikler).*

- *Forudsætningen for dette er, at FES kan beskrive den governance, der opstilles om varemodtagelsen, herunder kontroller og analyser.*
- *Der skal i denne governance være fokus på den opnåede effekt ved varemodtagelsen, herunder også at der f.eks. i dag på Konsignationsreolerne (standard-kontorartikelområdet) reelt ikke eksisterer en varemodtagelse eller kontrol, hvorfor en stratificeret, regelstyret varemodtagelse reelt vil være en konsolidering af kontrol og styring på området. FMN DEP er dermed lydør for, at flytte kontroller andre steder hen i indkøbsprocessen end ved den rene varemodtagelse.*
- *Vi gennemgår inden årsskiftet det tidligere gennemførte arbejde i FES i forhold til varemodtagelse og holder dette op imod retningslinjerne ovenfor for at se, hvorvidt disse stemmer overens. Hvis der er overensstemmelse iværksættes varemodtagelse i henhold til nedenstående:*
 - *Der udarbejdes governance/forvaltningsgrundlag for hvert område med beskrivelse af formål, effekt, kontroller og analyser*
 - *Governance/forvaltningsgrundlag anvendes som udgangspunkt for iværksættelse af robotics-projekt ved FMI RPA-sektion¹⁴⁸*
 - *Arbejdet kobles samtidig til det arbejde med limitordrer, der har været gennemført ved FES*
- *Indkøbs- og leverandørstyringsprojektet beskriver til dels roller og ansvar i indkøbsprocessen og bliver beskrevet mere detaljeret i den kommende periode.”*

FIR Direktør svarede tilbage ved e-mail af 15. oktober 2019, og der udtrykkes i denne e-mail bl.a. forståelse for, at det ikke nødvendigvis er let at udarbejde og implementere en forsvarlig og fremtidssikret proces for varemodtagelse, men at FES samtidig selv erkendte problemstillingen i slutningen af 2017.

Endvidere anføres det i e-mailen, at FIR ikke meningsfyldt kan nå at gennemføre en revision af en ny proces for varemodtagelse inden årsafslutningen, og at den planlagte revision 15/2019 derfor ville blive aflyst. Den formelle aflysning fremgår af en senere e-mail sendt fra FIR til FES¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Det bemærkes, at FES i sit høringssvar har oplyst, at FES den 10. december 2019 trak ønsket om anvendelse af RPA i indkøbsprocessen tilbage – se hertil [Bilag – E-mailkorrespondance om tilbagetrækning af ønske om anvendelse af RPA i indkøbsprocessen af 10. december 2019](#)

¹⁴⁹ [Bilag – E-mail om aflysning af revision 15/2019](#)

Afslutningsvist fremgår det af e-mailen, at det er FIR's intention at ”udpege FES varemodtagelse som et blandt flere fokuspunkter i det revisionsarbejde, FIR primo 2020 skal udføre i relation til at gennemse/validere 2019 regnskabet.”

Som det ses af ovenstående redegørelse sendt fra FES Divisionschef Person A til FIR Direktør den 11. oktober 2019, havde FES-direktionen i 2019 haft fokus på udvikling af en indkøbs- og leverandørstyringspolitik, som varemodtagelse udgjorde en delmængde af.

Leverandørstyringspolitikken ses første gang at være behandlet i direktionsregi på et direktionsmøde den 20. september 2017¹⁵⁰. Af direktionsmødereferatet fra mødet fremgår det, at FES på daværende tidspunkt ikke havde nogen leverandørstyringspolitik, men at udbudsafdelingens policy sektion havde udarbejdet et udkast. Direktionen besluttede på mødet, at leverandørstyringspolitikken skulle gentænkes samt operationaliseres, konkretiseres og samtænkes med indkøbspolitikken samt udbygges til også at omfatte driften af indgåede kontrakter.

Udarbejdelse af en policy for leverandørstyring fremgår også som aktion LNR 44 af en aktionsliste opdateret den 20. september 2017, hvor aktionen dog er dateret allerede den 7. december 2016¹⁵¹.

Aktionen LNR 44 ses også at fremgå af en aktionsliste dateret den 20. december 2017, som blev sendt til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 17. januar 2018¹⁵². Af bemærkningerne ses der dog ikke at være iværksat yderligere tiltag siden direktionsmødet den 20. september 2017.

Tilvejebringelse af en indkøbs- og leverandørstyringspolitik ses også at være temaet i en håndakt udarbejdet til et direktionsmøde i FES den 16. januar 2019¹⁵³. Vedlagt som bilag til håndakten var bl.a. en synopsis for tilvejebringelse af en indkøbs- og leverandørstyringspolitik ved FES¹⁵⁴, samt et af PwC udarbejdet dokument vedrørende ”best practice” i forhold til leverandørstyring¹⁵⁵.

Af den vedlagte synopsis for tilvejebringelse af en indkøbs- og leverandørstyringspolitik fremgår det om leverandørstyringspolitikken bl.a., at denne vil skulle fastlægge FES retningslinjer for leverandørstyring, herunder hvordan der sikres et samlet leverandørverblik, principper for kategorisering af leverandører,

¹⁵⁰ [Bilag - Direktionsmødereferat af 20. september 2017](#)

¹⁵¹ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 20. september 2017](#)

¹⁵² [Bilag - Aktionsliste opdateret den 20. december 2017](#)

¹⁵³ [Bilag - Håndakt til direktionsmøde den 16. januar 2019](#)

¹⁵⁴ [Bilag - Synopsis for tilvejebringelse af en indkøbs- og leverandørstyringspolitik ved FES](#)

¹⁵⁵ [Bilag - Dokument vedrørende "best practice" i forhold til leverandørstyring udarbejdet af PWC](#)

hvilke styringstiltag der anvendes over for de forskellige leverandører, samt at roller og ansvar for leverandørstyring defineres ud fra en ansvarsmatrix.

En e-mailkorrespondance fra december 2018 mellem bl.a. FES Divisionschef Person Q og FES Divisionschef Person A viser, at FES Divisionschef Person A opfordrede FES Afdelingschef Person AJ til også at inddrage resultaterne og anbefalingerne i FIR's revision 09/2018 i arbejdet med at udarbejde en indkøbs- og leverandørstyringspolitik¹⁵⁶. FIR's revision 09/2018 er beskrevet i denne undersøgelses punkt 6.2.5.

Følgende fremgår af et direktionsmødereferat¹⁵⁷ fra 24. april 2019, punkt 2.3 (*Politik for indkøb ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (JA)*):

”Der skal godkendes og vedtages en politik for indkøb i FES, som skal danne baggrund for styrelsens kommende Leverandør(styrings)politik. Der ønskes en bred forankring for det efterfølgende arbejde i projektet. Indkøbspolitikken er udarbejdet på som led i projektet vedrørende tilvejebringelsen af en leverandørstyringspolitik.

Direktionen godkendte politikken for indkøb ved FES og implementeres med den i indkøbspolitikken nævnte ikrafttrædelsesdato.”

Af et direktionsmødereferat fra 14. august 2019, punkt 2.6 (*Politik for leverandørstyring (JA)*.) fremgår følgende om leverandørstyringspolitikken:

”JA har udarbejdet en ny Politik for leverandørstyring og et Direktiv som baseres på hhv. Politik for Indkøb og Politik for Leverandørstyring.

Disse til sammen med politik til indkøb skal danne styringsgrundlaget for FES' kontraktholdende virksomhed.

[FES Afdelingschef Person AJ] og [xx] gennemgik strukturen for, sammenhængen og standardrollerne i politikken.

Direktionen godkendte den udarbejdede politik for leverandørstyring i FES med bemærkning om, at man i forbindelse med udarbejdelse af konkretiserede vejledninger prioriterer

¹⁵⁶ [Bilag - E-mailkorrespondance om udarbejdelse af indkøbs- og leverandørstyringspolitik](#)

¹⁵⁷ [Bilag - Direktionsmødereferat af 24. april 2019](#)

vedligehold, hvilket gerne må afspejles i implementeringsplanen. Direktionen kvitterede hertil for det gode arbejde med politikken.”

Leverandørstyringspolitikken blev således endeligt godkendt af direktionen i FES den 14. august 2019.

7.1.6.3 *Korrespondance om varemottagelse i forbindelse med udbuddet af FM-aftalen*

Problematikken i relation til varemottagelse ses også at være blevet påtalt af udbudsafdelingen i FES i forbindelse med udbuddet af FM-aftalen i foråret 2017.

Det fremgår således af en e-mail¹⁵⁸ sendt fra FES Medarbejder Person AK til FES Divisionschef Person A med cc. til bl.a. FES Afdelingschef Person AL den 25. april 2017, at udbudsafdelingen i løbet af vinteren og foråret 2017 havde drøftet varemottagelse i relation til udbuddet af FM-aftalen, idet der forelå nogle bekymringer herom, bl.a. som følge af mindre bemanning i driftsområderne. FES Medarbejder Person AK spurgte på den baggrund ind til status på opgaven med at håndtere varemottagelse.

FES Divisionschef Person A besvarede henvendelsen ved en e-mail¹⁵⁹ af 26. april 2017, hvoraf følgende fremgår:

”Jeg mener at der er taget hånd om det i den forstand at vi ikke er kommet nogen vegne med den forenkling af processerne som vi havde håbet på og indledningsvist planlagt efter. Der er forskellige årsager hertil som jeg ikke skal trætte med her, men konsekvensen er at vi bliver nødt til at fortsætte samme proces som hidtil, hvilket allerede er en udfordring i forhold til den nuværende DO struktur.

Jeg har derfor sikret mig at vi bevarer yderligere 8 ÅV fra DO i distriktsstrukturen til håndtering heraf. Vi vil desuden sætte ind med uddannelse overfor disse fra KIS side. Varemottagelse af bygge- og vedligeholdelsesopgaver skal fortsat ske med det tekniske personale i distrikterne, der fremover vil være organisatorisk forankret under PD med arbejde i og for distriktet.”

FES Afdelingschef Person AL fulgte op på ovenstående ved en e-mail¹⁶⁰ af 27. april 2017, hvoraf følgende fremgår:

¹⁵⁸ [Bilag - E-mailkorrespondance om varemottagelse i forbindelse med FM-aftale](#)

¹⁵⁹ [Bilag - E-mailkorrespondance om varemottagelse i forbindelse med FM-aftale](#)

¹⁶⁰ [Bilag - E-mailkorrespondance om varemottagelse i forbindelse med FM-aftale](#)

”Hvis den nye FM leverandør skal have lov til at udføre arbejder under 10.000 kr uden at spørge nogle (det er det der er lagt op til nu), så skal vi passe på ikke at falde i den fælde som vi nogle gange er havnet i, nemlig det, at den nye FM leverandør sender månedlige faktura ind, som vi så efterfølgende skal ud og sikre os at vi har fået. Det vil ofte være en næste umulig opgave at finde og se hvad der er udskiftet.

Jeg vil foreslå at én eller anden tager kontakt til RR for at finde et fornuftigt kontrolsystem, fx 10% stikprøver, vi behøves ikke at varemottage opgaver under 10.000 kr da vi er i en ny partnering model, eller noget helt andet der er til at håndterer.”

FES Divisionschef Person A svarede på ovenstående ved en e-mail¹⁶¹ af 28. april 2017, hvoraf følgende fremgår:

”Vores bestræbelser for at forenkle processerne med varemottagelse gennem det sidste år- og som ikke har båret frugt indtil videre – har alene været relateret til indkøb af øvrige ydelser. Vi har af gode grundet ikke behandlet en evt. forøget opgave for varemottagelse på BV, som følge af at den nye FM kontrakten evt. indeholder flere BV opgaver til leverandøren. Jeg er dog heller ikke sikker på at det samlet set betyder noget, idet vi ikke får flere penge at lave BV for. Det er vel i højere grad samling af flere opgaver ved een leverandør?

Vi har heller ikke behandlet controlling, der skal eller ikke skal ske på leverancer omfattet af den nye FM kontrakt.

Fra uformel samtale med FIR ved jeg at de generelt ikke vil acceptere bagatelgrænser, da det er det samme som at acceptere svindel. Modsat er de mere imødekommende for stikprøvekontroller.

Direktionen har fokus på sagen i den forstand at det fremgår på aktionslisten lb. Nr. 70, så vi er klar over at der skal findes en løsning med klare direktiver for hvad der skal gøres.”

E-mailen fra FES Divisionschef Person A af 28. april 2017 blev sendt med cc. til bl.a. FES Divisionschef Person P og FES Divisionschef Person M.

¹⁶¹ [Bilag - E-mailkorrespondance om varemottagelse i forbindelse med FM-aftale](#)

Det fremgår af en håndakt¹⁶² dateret den 23. januar 2019, som blev sendt forud for et direktionsmøde i FES den 30. januar 2019¹⁶³, at FES på dette tidspunkt igangsatte et arbejde med at udarbejde en "FM-manual", der skulle samle alle overordnede processer under facility management, samt angive roller og ansvar. Til håndakten blev vedlagt et bilag, der oplister indholdet af FM-manualen¹⁶⁴. Varemodtagelse fremgår som et underpunkt under bilagets punkt om leverancestyring. Endvidere blev der vedlagt et kommissorium¹⁶⁵ for udarbejdelsen af FM-manualen, hvoraf det bl.a. fremgår, at manualen skulle være færdig medio september 2019.

FES har i sit høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport oplyst, at FM-manualen i udkastform blev sendt til kommentering ved FIR i efteråret 2019, og at FIR gav mundtlig tilbagemelding til KSA ved et møde den 26. november 2019, hvorefter FIR ved en e-mail¹⁶⁶ den 6. december 2019 fremsendte deres væsentligste bemærkninger til FES. Blandt FIR's bemærkninger var bl.a. følgende:

"Manualen synes på nogle områder meget detaljeret og teknisk orienteret, men vurderes at mangle dybde og substans på andre."

FES Divisionschef Person L gav på baggrund af FIR's tilbagemelding FES Afdelingschef Person AM, til opgave at arbejde videre med FM-manualen.

7.1.7 Distrikternes ressourceforbrug i forbindelse med varemodtagelse – november 2017

Den 3. november 2017 sendte FES Afdelingschef Person T en e-mail¹⁶⁷ til FES Divisionschef Person A, hvortil et notat¹⁶⁸ om distrikternes ressourceforbrug i forbindelse med varemodtagelse var vedhæftet. Af e-mailen fremgår det, at notatet skulle sendes til Forsvarsministeriets departement.

Af notatet fremgår et estimat over det samlede ressourceforbrug og behov for årsværk ved distrikterne i relation til varemodtagelsesopgaverne ved overgangen til distriktsstrukturen pr. 1. januar 2018. Det estimerede, samlede ressourcebehov er i notatet anført til 7,75 årsværk (i praksis 8 årsværk). Af notatet

¹⁶² [Bilag - Håndakt til direktionsmøde den 23. januar 2019](#)

¹⁶³ [Bilag - E-mail af 28. januar 2019 om dagsorden m.v. til direktionsmøde i FES den 30. januar 2019](#)

¹⁶⁴ [Bilag - Indhold i FM-manual](#)

¹⁶⁵ [Bilag - Kommissorium for udarbejdelse af FM-manuel](#)

¹⁶⁶ [Bilag – E-mailkorrespondance om FIR's tilbagemeldning på FM-manual](#)

¹⁶⁷ [Bilag - E-mail af 3. november 2017 vedr. notat om distrikternes ressourceforbrug i forbindelse med varemodtagelse](#)

¹⁶⁸ [Bilag - Notat om "Distrikternes ressourceforbrug i forbindelse med varemodtagelse"](#)

fremgår det indledningsvist, at beslutningen om at tilføre 8 medarbejdere/årsværk til distrikterne blev truffet på et styregruppemøde i marts.

Notatet indeholder endvidere en beskrivelse af baggrunden for det estimerede behov, hvor følgende bl.a. fremgår:

”Varemodtagelse er fortsat en del af Distrikternes opgaveløsning, i uændret omfang ift. nuværende forhold i Driftsområde strukturen. For at efterleve bestemmelser på området, er det kritisk nødvendigt at fastholde de tildelte ressourcer ift. varemodtagelse, da det ellers ikke vil være realistisk at foretage varemodtagelse efter gældende regler.

I det indledende arbejde vedrørende Distriktsstrukturen forsøgte KD at initiere effektivisering af FES indkøbsprocedurer og specielt belastningen på DI i forhold til varemodtagelse. Dette har FRS imidlertid træneret og pr. dags dato er det endnu ikke lykkedes at få nogen effektivisering gennemført, hvilket betyder at Driftsområderne og Distrikter arbejder videre med nuværende bestemmelser.

De nuværende bestemmelser betyder at der skal ske en fysisk varemodtagelse af størstedelen af hvad der indkøbes. Dette foretages af medarbejderne ved Driftsområderne og Distrikternes medarbejdere. Det skal bemærkes, at vurderingen for tildeling af årsværk til varemodtagelse er med baggrund i en fremtidig efterlevelse af reglerne. I vores nuværende organisation, er Driftsområderne ikke i stand til at løfte denne opgave, grundet manglende ressourcer, da Driftsområderne ikke har bemanning til at efterleve reglerne. Driftsområderne er således nødsaget til at varemodtage en del af ydelserne på baggrund af leverandørernes færdigmeldinger. Altså uden at kontrollere at ydelserne faktisk er leveret OK. Der bliver således på nogle områder kun udført stikprøvekontrol.

KD arbejder fortsat på, at få effektiviseret indkøbsprocesserne, således at varemodtagelsesprocedurerne kan ændres. Men såfremt nuværende procedurer skal fastholdes er der brug for de estimerede ekstra ”hænder” til varemodtagelse. OPDO har beregnet behovet for ekstra MA i Distrikterne ud fra at de nuværende bestemmelser for varemodtagelse fastholdes. Såfremt der skal ændres i dette antal, så skal bestemmelserne og proceduren for varemodtagelse tages op med DEP, da nedgang i MA antal til varemodtagelse, vil medføre at vi fortsat ikke kan følge reglerne på området.”

Herefter beskrives regnskabsinstruksens regler for varemodtagelse samt Moderniseringsstyrelsens retningslinjer herom, hvorefter notatet afslutningsvis beskriver de opgaver, der skal varemodtages, samt udfordringerne forbundet hermed. Således fremgår følgende afslutningsvis af notatet:

”Opgaver der skal varemottages

- *Opgaver på K&L basisaftalen skal varemottages via WO-listerne frem til 2019.*
- *Ydelser leveret gennem rammeleverandører skal varemottages*
- *Tilkøbsydelser / bestillingsydelser gennem FM leverandøren.*
- *FM leverandørens ydelser under 10.000 kroner, såfremt disse skal varemottages sker dette i distriktet, da Servicecentret ikke kan foretage fysisk kontrol.*
- *Kontorinventar, vaskemaskiner, køleskabe, komfurer etc. skal varemottages, som det er tilfældet i dag.*
- *Alle ydelser gennem FM leverandøren skal varemottages*

En stor del af ovennævnte ydelser vil fremadrettet blive rekvireret / igangsat via Servicecentret eller igangsættes på eget initiativ gennem FM leverandøren. Distrikterne vil således skulle varemottage ydelser på baggrund af information fra FM leverandøren og Servicecentret. Dette betyder at varemottagelsen bliver vanskeligere, idet man skal anvende ressourcer til at sætte sig ind i opgaverne for at kunne foretage en kvalificeret varemottagelse.”

Notatets beskrivelser peger på, at der i FES var ressourcemæssige udfordringer forbundet med at udføre varemottagelse på en måde, der levede op til de gældende regler.

7.1.8 Aktionsliste af 8. november 2017 samt direktionsmødereferat og håndakt af 6. december 2017

Af en håndakt om emnet *”Aktuel status på varemottagelse”*¹⁶⁹ til et direktionsmøde i FES den 6. december 2017, udarbejdet af FES Sekretariatschef Person AN i koordination mellem KSA, SA og OA, fremgår det, at FES-direktionen i marts 2017 prioriterede opfølgning på processer omkring varemottagelse, og at der til formålet blev nedsat en arbejdsgruppe, som skulle tage udgangspunkt i mulighederne for forenkling og automatisering af processer og kontrol, og at målet var effektivisering af varemottagelsesprocessen.

Af håndaktens afsnit *”HOVEDBUDSKAB / ANBEFALINGER”* fremgår følgende:

”Aktuelt kan det konstateres, at den identificerede problemstilling vedrørende varemottagelse fortsat er gældende og at forenkling og automatisering af processen i videst mulig omfang er attraktivt, men arbejdstilrettelæggelsesmæssigt og systemmæssigt fortsat udestår.

¹⁶⁹ [Bilag - Håndakt til direktionsmøde den 6. december 2017](#)

Særligt på området for tekniske basisinstallationer og bygningsvedligehold opleves der udfordringer med at få varemottaget i et omfang, der medfører væsentlige økonomiske udeståender i forhold til leverandørerne.

Det kan konstateres, at FES organisation ikke er i stand til løfte hverken den fysiske eller den administrative del af opgavevaretagelsen i forbindelse med varemottagelse, og for så vidt også i forbindelse med godkendelse af workorder-lister, der danner grundlag for oprettelse af indkøbsordrer.

Det er derfor relevant at undersøge, om opgavebyrden i forbindelse med varemottagelsen kan reduceres ved at basere kontrollen på stikprøver, kategoriinddeling og statistisk kontrol.”

Herefter beskrives det i håndakten, at det formelle grundlag for varemottagelse findes i Moderniseringsstyrelsens vejledning, og der anføres i den forbindelse følgende uddrag fra denne vejledning:

”Den offentlige myndighed skal være opmærksom på:

- *At vareleverancen skal afstemmes med det bestilte*
- *At hvis vareleverancen er mangelfuld, skal leverandøren kontaktes med henblik på en fyldestgørende leverance*
- *At når der foreligger en vareleverance i den rette mængde og kvalitet, kan vareleverancen registreres som modtaget i indkøbssystemet*
- *At varemottagelseskontrol og - registrering er forudsætning for den endelige godkendelse og betaling af fakturaen”*

Det anføres herefter i håndakten, at spørgsmålet om, hvorvidt den fysiske varemottagelseskontrol kan reduceres i forhold til den på tidspunktet anvendte tilgang i FES - hvorved må forstås, at alle leverancer uanset værdi skal varemottages fysisk - afhænger af fortolkningen af de citerede retningslinjer fra Moderniseringsstyrelsen. Arbejdsgruppens intention er at opstille forslag til, hvordan opgaven med varemottagelse kan baseres på stikprøver, kategoriinddeling og statistisk kontrol, samt at afstemme med FIR med henblik på implementering i FES organisation. Der anmodes afslutningsvist om direktionens godkendelse.

Der blev den 6. december 2017 afholdt et direktionsmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person P
- FES Divisionschef Person M
- FES Divisionschef Person A

- FES Sekretariatschef Person AO

Afholdelsen af direktionsmødet er dokumenteret ved et direktionsmødereferat¹⁷⁰.

Af direktionsmødereferatets punkt 3.2 ("*Varemodtagelse (KSA)*") fremgår det, at FES Sekretariatschef Person AN orienterede direktionen om varemodtagelse, samt at:

"FES direktion har i marts 2017 prioriteret opfølgning på processer omkring varemodtagelse og har til formålet nedsat en arbejdsgruppe. Denne skal tage udgangspunkt i mulighederne for forenkling og automatisering af processer og kontrol. Målet er effektivisering af varemodtagelsesprocessen.

Baggrunden for punktet er flersidigt, idet FIR har påpeget kritiske forhold omkring emnet og KSA har problemer med at få varemodtaget og dermed at få betalt leverandørerne.

Direktionen tog orienteringen til efterretning. Hertil godkendte direktionen at arbejdsgruppen snarest muligt opstiller forslag til ændrede processer for varemodtagelse."

At direktionen i FES i marts 2017 har prioriteret opfølgning på problematikken om varemodtagelse understøttes af en aktionsliste¹⁷¹ dateret 8. november 2017 til et FES direktionsmøde. Aktionslistens LNR 70 er navngivet "*Opfølgning på varemodtagelse i samarbejde mellem SD, KD og FRS. Automatisering af processer og kontrol. Mhp effektivisering.*", og er dateret den 8. marts 2017.

Af aktionslistens kolonne "*STATUS/BEMÆRKNINGER/TERMIN*" fremgår følgende af en bemærkning til aktionslistens LNR 70, dateret 8. november 2017:

"Direktionen har besluttet at denne skal skydes i gang. SD og KD har udpeget medarbejdere."

Den ansvarlige for udførelsen er i aktionslisten anført som værende "*SD*", hvorved forstås Styringsdivisionen. Aktionspunktet har "*Prioritet 1*", hvilket jf. aktionslisten betyder "*NU*". Herved forstås formentlig, at aktionen skal igangsættes omgående.

¹⁷⁰ [Bilag - Direktionsmødereferat af 6. december 2017](#)

¹⁷¹ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 8. november 2017](#)

Det nævnes i direktionsmødereferatet¹⁷², at FIR har påpeget kritiske forhold i relation til varemottagelsen i FES, men det uddybes i referatet ikke, hvilke forhold der konkret er blevet påpeget som værende kritiske af FIR.

Vi har ved gennemgangen af fremsøgte e-mails i udvalgte medlemmer af FES-direktionens e-mailboks samt ved hjælp fra FMN fundet yderligere aktionslister, som indeholder samme aktionspunkt (LNR 70 om opfølgning på varemottagelse m.v.).

Aktionen LNR 70 om varemottagelse m.v. fremgår således af en aktionsliste¹⁷³ opdateret 9. august 2017, som blev sendt til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 16. august 2017¹⁷⁴. Af bemærkningerne hertil fremgår det, at aktionen er udsendt og forventes genoptaget i fjerde kvartal 2017.

Aktionen LNR 70 fremgår også af en aktionsliste opdateret 20. september 2017, som blev sendt til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 27. september 2017¹⁷⁵. Denne indeholder samme bemærkning om, at aktionen er udsendt og forventes genoptaget i fjerde kvartal 2017. Samme aktionsliste med tilsvarende bemærkninger blev fremsendt til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 11. oktober 2017¹⁷⁶.

Det fremgår af en aktionsliste¹⁷⁷ dateret den 15. november 2017, at bemærkningerne til aktionen LNR 70 blev opdateret. Således fremgår det, at direktionen den 8. november besluttede at igangsætte denne, som også beskrevet ovenfor. Endvidere fremgår det heraf, at FES Afdelingschef Person AP og en fungerende chef for en bestemt sektion den 15. november 2017 blev udpeget som ansvarlige herfor.

Samme bemærkninger ses at fremgå af en aktionsliste¹⁷⁸ opdateret 20. december 2017, som blev fremsendt til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 17. januar 2018¹⁷⁹.

¹⁷² [Bilag - Direktionsmødereferat af 6. december 2017](#)

¹⁷³ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 9. august 2017](#)

¹⁷⁴ [Bilag - E-mail af 14. august 2017 om dagsorden m.v. til direktionsmøde i FES den 16. august 2017](#)

¹⁷⁵ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 20. september 2017](#)

¹⁷⁶ [Bilag - E-mail af 9. oktober 2017 om dagsorden m.v. til direktionsmøde i FES den 11. oktober 2017](#)

¹⁷⁷ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 15. november 2017](#)

¹⁷⁸ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 20. december 2017](#)

¹⁷⁹ [Bilag - E-mail af 15. januar 2018 om dagsorden m.v. til direktionsmøde i FES den 17. januar 2018](#)

Samme bemærkninger til aktionen LNR 70 fremgår af en aktionsliste¹⁸⁰ opdateret 11. april 2018, som blev fremsendt til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 18. april 2018¹⁸¹.

Aktionen LNR 70 fremgår også af en aktionsliste¹⁸² opdateret den 23. maj 2018. Bemærkningerne til punktet er foruden de ovennævnte bemærkninger opdateret med, at FES Divisionschef Person P den 23. maj 2018 meddelte, at noget var på vej lige straks.

Bemærkningerne til aktionen er opdateret i en aktionsliste¹⁸³ dateret den 15. august 2018. Det fremgår af denne aktionsliste, at FES Divisionschef Person P på et direktionsmøde den 15. august 2018 meddelte, *”at der er truffet beslutning herom, men at det skal sikres, at formalierne er på plads,”*

Bemærkningerne til aktionen er igen opdateret i en aktionsliste¹⁸⁴ dateret den 22. august 2018, hvoraf det fremgår, at emnet skulle sættes på et kommende direktionsmøde.

Bemærkningerne til aktionen ses herefter at være opdateret i en aktionsliste¹⁸⁵ dateret den 21. november 2018. Det er i denne aktionsliste tilføjet, at *”Der afholdes møde med FRS den 28. november”*. Tilsvarende bemærkninger fremgår af en aktionsliste¹⁸⁶ opdateret den 9. januar 2019, som blev sendt til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 16. januar 2019¹⁸⁷.

I en aktionsliste¹⁸⁸ dateret den 16. januar 2019 ses de tidligere bemærkninger at være blevet slettet og er i stedet erstattet med en bemærkning om, at *”Der er udarbejdet et samlet oplæg på varemodtagelse. OP er lead på denne opgave og den forankres på afdelingschefniveau”*. Endvidere er den ansvarlige enhed i denne aktionsliste ændret fra ”SD” til ”OP”, som er en forkortelse for optimeringsafdelingen i FES. Tilsvarende bemærkninger fremgår af en aktionsliste¹⁸⁹ opdateret den 23. januar 2019, som blev fremsendt

¹⁸⁰ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 11. april 2018](#)

¹⁸¹ [Bilag - E-mail af 17. april 2018 om opdateret dagsorden m.v. til direktionsmøde i FES den 18. april 2018](#)

¹⁸² [Bilag - Aktionsliste opdateret den 23. maj 2018](#)

¹⁸³ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 15. august 2018](#)

¹⁸⁴ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 22. august 2018](#)

¹⁸⁵ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 21. november 2018](#)

¹⁸⁶ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 9. januar 2019](#)

¹⁸⁷ [Bilag - E-mail af 14. januar 2019 om dagsorden m.v. til direktionsmøde i FES den 16. januar 2019](#)

¹⁸⁸ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 16. januar 2019](#)

¹⁸⁹ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 23. januar 2019](#)

til direktionsmedlemmerne forud for et direktionsmøde den 30. januar 2019¹⁹⁰. Bemærkningerne går endvidere igen i en aktionsliste¹⁹¹ fra 6. februar 2019.

Aktionen og bemærkningerne hertil fremgår igen af en aktionsliste¹⁹² fra den 3. juli 2019, hvor der er tilføjet en bemærkning om, at ”*Der afholdes status møde den 10. maj. DIRM 19-06-2019: [FES Divisionschef Person A] orienterede om AG webshop ift. ydelser.*” Sidste led i denne bemærkning er således tilføjet efter et direktionsmøde den 19. juni 2019.

Bemærkningerne er igen opdateret i en aktionsliste¹⁹³ dateret den 28. august 2019, hvor det i forhold til ovenstående er tilføjet, at FES Divisionschef Person A på et direktionsmøde den 14. august 2019 meddelte, ”*at arbejdet møder modstand og at der opleves mange udfordringer grundet betryggende kontrol. Den rammesættende tilgang er derfor reviderende.*”

Aktionen LNR 70 ses sidste gang at være behandlet på aktionsliste fra den 4. december 2019. Bemærkningerne til punktet er gengivet herunder i sin helhed og afspejler således også tidligere afgivne bemærkninger:

”Der er udarbejdet et samlet oplæg på varemottagelse. OP er lead på denne opgave og den forankres på afdelingschefsniveau. Der afholdes status møde den 10. maj.

DIRM 19-06-2019: [FES Divisionschef Person A] orienterede om AG webshop ift. ydelser.

DIRM 14-08-2019 [FES Divisionschef Person A] meddelte, at arbejdet møder modstand og at der opleves mange udfordringer grundet betrukket kontrol. Den rammesættende tilgang er derfor reviderende.

DIRM 4-12-2019: [FES Afdelingschef Person AD] og [FES Divisionschef Person Q] gav status på arbejdet som har mødt den del bump på vejen. Aktionen skal i stedet tages på toppen.”

Set i sammenhæng med det i punkt 7.1.6.2 beskrevne om FIR's opfølgning på varemottagelse har der således været fokus på problemstillingen vedrørende varemottagelse igennem flere år, men uden at det dog umiddelbart resulterede i en endelig løsning, der blev implementeret i FES.

Det skal til ovenstående redegørelse for indholdet af aktionslisterne bemærkes, at FMN har oplyst, at der ikke er fundet referatførte drøftelser eller beslutninger relateret til aktionerne ud over de

¹⁹⁰ [Bilag - E-mail af 28. januar 2019 om dagsorden m.v. til direktionsmøde i FES den 30. januar 2019](#)

¹⁹¹ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 6. februar 2019](#)

¹⁹² [Bilag - Aktionsliste opdateret den 3. juli 2019](#)

¹⁹³ [Bilag - Aktionsliste opdateret den 28. august 2019](#)

bemærkninger m.v., der er logget i aktionslisterne. Der er heller ikke fundet mødematerialer (beslutningsoplæg eller lignende) relateret til emnet fra de direktionsmøder, hvor aktion LNR 70 er opdateret i aktionslisten.

7.1.9 Revision 8b/2017 og intern FES e-mailkorrespondance herom

For en nærmere redegørelse for indholdet af FIR revision 8b/2017 – Disponering, varemodtagelse og fakturakontrol - henvises til punkt 6.2.4.

7.1.9.1 Forløb fra opstart af revision 8b/2017 og frem til FES modtagelse af høringsudkast, herunder behandling af høringsudkast

Der blev afholdt opstartsmøde vedrørende revision 8b/2017 den 16. juni 2017 med repræsentanter for henholdsvis FES og FIR. Opstartsmødet er refereret i et notat af samme dato¹⁹⁴. Af notatet fremgår bl.a., at baggrunden for revisionen dels skyldtes en opfølgning på FIR's revision fra 2015 om funktionsadskillelse, dels to konkrete sager i henholdsvis FMI og FES. Af notatet fremgår det også, at FES på mødet gav en præsentation af de forskellige former for vedligeholdelsesopgaver, der udføres i FES. Endvidere indeholder notatet en anmodning fra FIR til FES om at fremsende en række yderligere oplysninger og materiale, bl.a. om FES bestemmelsesgrundlag for disponering, varemodtagelse og fakturakontrol.

Af en e-mail¹⁹⁵ fra FES Medarbejder Person AQ, som bl.a. blev sendt med cc. til FES Divisionschef Person A og FES Divisionschef Person M, fremgår det, at KIS på anmodningen om materiale på FES bestemmelsesgrundlag for disponering, varemodtagelse og fakturakontrol svarede, at ”FES har ikke et bestemmelsesgrundlag. Vi følger i videst muligt omfang regnskabsinstruksen”.

Af en e-mail¹⁹⁶ fra den 17. november 2017 fremgår det, at FES Divisionschef Person A og FES Divisionschef Person P samme dag modtog FIR's høringsudkast til revision 8b/2017, hvor FIR's kritik af en række forhold ved FES fremgik.

FES Divisionschef Person A videresendte den 18. november 2017 høringsudkastet til bl.a. FES Sekretariatschef Person AN. Sidstnævnte vendte tilbage ved en e-mail¹⁹⁷ samme dag, hvoraf det fremgår en

¹⁹⁴ [Bilag - Notat om opstartsmøde på revision 8](#)

¹⁹⁵ [Bilag - E-mail om svar på anmodning om materiale på FES bestemmelsesgrundlag for disponering, varemodtagelse og fakturakontrol](#)

¹⁹⁶ [Bilag - E-mailkorrespondance om modtagelse af FIR's høringsudkast til revision 8b/2017](#)

¹⁹⁷ [Bilag - E-mailkorrespondance om opmærksomhedspunkter i relation til FIR's høringsudkast til revision 8b/2017](#)

række opmærksomhedspunkter i relation til høringsudkastet, som ifølge e-mailen blev forfattet af en medarbejder ved KIS. Bl.a. fremgår følgende af denne e-mail:

"I forhold til oplevelsen af revisionen (hvor undertegnede og daværende [...] m.fl.) også deltog vil jeg tillade om at lave en risikobetragtning vedr. KSA (jeg ved at OA også har løftet OA oplevelser overfor [FES Divisionschef Person P])

- *Varemodtagelse:*
 - o *På FM området har der på Faste ydelser samt Faste aktivitetsbestemte ydelser eksisteret en proces som indebar at indkøber og varemodtager var samme person. Dette er ikke i overensstemmelse med gældende retningslinjer. FIR er gjort opmærksom herpå og vil give visse påpege forholdet i revisionsrapporten. NOTE: Ansvar for varemodtagelse flyttes til KFS medarbejdere (der hvor kompetencen ligger) hvilket vil tilgodese de forvaltningsmæssige forhold. Risikomæssigt er der ikke stor risiko for svig, bl.a. fordi der til dets var tale om Aconto betalinger jf. kontrakt.*

- *Bestillinger:*
 - o *I forhold til bestillingsydelser både på FM og K&L så mener jeg at FIR potentielt kan komme med bemærkninger i forhold til følgende:*
 - *Bestillingsprocesserne (rekvirering – indkøb – varemodtagelse): Hvis vi forholder os kritisk til processerne og rollerne, **så er rekvirenten i virkeligheden indkøberen** (i bestillingssystemerne) At der i DeMars foregår en registrering af en indkøbsordre (efterfølgende) er i virkeligheden mere en administrativ rutine. D.v.s. at rekvirent = indkøber = varemodtager. Hvorvidt FIR vil give anmærkninger til dette ved jeg ikke. Jeg mener dog at vi skal være særdeles opmærksomme herpå – da vi jo lige nu skal til at tilrettelægge en bestillingsproces på den kommende FM-aftale.*

- *Underskriftsblade:*
 - o *Jeg kender ikke status på LDB underskriftsblade, men jeg regner ikke med at der eksisterede nogen underskriftsblade- Underskriftsblade har vi arbejdet på i snart 2 år. Underskriftsblade er påkrævet for alle som disponerer (køb/salg) Forsvarets midler. Mit udgangspunkt er at KCDK har udarbejdet jf. retningslinjerne. I KSA er der et udestående.*

- *Etablissemmentsdrift:*
 - o *På etablissemmentsdriften anvendes indkøbsprocessen som anført i Regnskabsinstruksen. D.v.s. der anvendes rekvisitionerne, indkøbsordrer og varemodtagelse etc. – med tilsvarende rolleopdeling jf. reglerne herfor. Dette bør ikke give anledning til kommentarer i det tilfælde FIR har stødt på eksempler ved bilagsgennemgangen.*

- *Bygningsvedligeholdelse:*
 - o *På bygningsvedligeholdelse (jf. BVP rammen) anvendes også standard indkøbsproces – i det rekvisitionen dog er foranlediget af en vedligeholdelsesordre (VHO). LDB forestår, jf. vedtagne procedurer, den egentlige tildeling som dog skal ske jf. rammeaftalernes regler herfor. Indkøbernes arbejde består i at validere valget af leverandør m.v.*
 - o *LDB er også her varemottager og har leverandørkontakt på etablisementet.*

NOTE: En risikobetragtning på denne proces er, at LDB ganske også (undtagen lovpligtige eftersyn m.m.) er med.

Ovenstående vedrører de områder hvor KSA har berøring (ansvar for) processerne.

Jeg forventer at FIR især vil give anmærkninger til den del af (bygningsvedligehold)indkøbene som kører via PROJ – hvor projektlederen kører hele processen (her er det være at bemærke at værdien er høj og indkøber/varemottager er samme person) Dette er dog udenfor KSA berøringsområde.

Fokus for FIR er bl.a. risikoen for svig. I forhold til ovenstående vil det være ressourcekrævende at tilgodese alle risici for svig. Hvis vi dog ser på lignende processer i eksempelvis FMI, så er der på lignende områder (vedligeholdelse af køretøjer) lignende processer.”

De ovenfor anførte bemærkninger blev videreformidlet til FES Divisionschef Person P i en e-mail¹⁹⁸ af 18. november 2017 fra FES Afdelingsleder Person AN, men ses dog i øvrigt ikke at være blevet videreformidlet til øvrige direktionsmedlemmer i FES.

FES Divisionschef Person A sendte ved en e-mail¹⁹⁹ af 24. november 2017 høringsudkastet til FES Direktør med bemærkning om, at ”*FIR er ret kritisk i deres revision af vores indkøbsproces men som jeg umiddelbart kan vurdere har de nok en pointe.*”.

FES Divisionschef Person P sendte også ved en e-mail²⁰⁰ af 24. november 2017 høringsudkastet til FES Divisionschef Person M med cc. til FES Direktør og FES Divisionschef Person A med følgende bemærkning:

¹⁹⁸ [Bilag - E-mailkorrespondance om videreformidling af opmærksomhedspunkter i relation til FIR's høringsudkast](#)

¹⁹⁹ [Bilag - E-mailkorrespondance om bemærkning til FIR's høringsudkast](#)

²⁰⁰ [Bilag - E-mailkorrespondance om bemærkninger til FIR's høringsudkast](#)

"FIR påpeger nogle af de udfordringer, som bl.a. blev diskuteret ifm de uheldige sager i Karup, som pt. undersøges af Politiet. Personligt tror jeg, at de organisatoriske og procesmæssige ændringer, som vi påtænker indført pr. 1.1., langt hen ad vejen vil imødekomme kritikken fra FIR, men det er vigtigt, at vi fuldt ud får beskrevet de tiltag vi har igangsat.

Vi har holdt møde med PROD ([FES Afdelingschef Person AL], [xx] og [xx]) om hvad der er gjort/vil blive gjort, men får også brug for input fra PROJ, da de jo har en andel i den samlede proces."

FES modtog den 5. januar 2018 FIR's høringsudkast nummer to, som af FES Medarbejder Person AQ blev videreformidlet til en række medarbejdere ved en e-mail²⁰¹ af samme dato, bl.a. med cc. til FES Divisionschef Person M og FES Divisionschef Person A med bemærkning om, at kommentarer bedtes fremsendt senest onsdag den 17. januar 2018. Af det til Kammeradvokaten udleverede materiale ses der dog ikke at have været yderligere kommentarer til høringsudkastet.

7.1.9.2 Modtagelse af endelig udgave af revision 8b/2017 samt håndtering heraf

FES modtog den 9. februar 2018 FIR's endelige udgave af revision 8b/2017, som blev videreformidlet til en række FES-medarbejdere ved en e-mail²⁰² af samme dato fra FES Medarbejder Person AQ. E-mailen blev bl.a. sendt med cc. til FES Divisionschef Person P, FES Divisionschef Person A og FES Divisionschef Person M.

FES Divisionschef Person P orienterede i en e-mail af 12. februar 2018²⁰³, adresseret til FES Direktør, FES Divisionschef Person M samt FES Divisionschef Person A med cc. til FES Afdelingschef Person AR, om de væsentligste anbefalinger, der fremgår af FIR's revision i relation til "disponering, varemottagelse og fakturakontrol" (Revision 8b/2017).

I e-mailen fremhæves særligt følgende anbefaling fra FIR:

"På området vedrørende Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses bygningsvedligehold vil Forsvarsministeriets Interne Revision anbefale:

²⁰¹ [Bilag - E-mail af 5. januar 2018 om modtagelse af FIR's høringsudkast nummer to](#)

²⁰² [Bilag - E-mail af 9. februar 2018 om modtagelse af endelig udgave af revision 8b/2017](#)

²⁰³ [Bilag - E-mailkorrespondance af 12. februar 2018 om de væsentligste anbefalinger i revision 8b/2017](#)

- *at der iværksættes tiltag til at sikre den reelle funktionsadskillelse på området.”*

FES Divisionschef Person A svarede i en e-mail²⁰⁴ af samme dag til FES Divisionschef Person P, at han anbefaler, at rapporten tages med på et direktionsmøde, så rapporten kan blive behandlet formelt, og direktionen kan tage stilling til rapportens anbefalinger. Som det fremgår af den endelige version af revision 8b/2017 anbefaler FIR bl.a., at FES skulle iværksætte tiltag til at sikre den reelle funktionsadskillelse på området.

FES Divisionschef Person P anmodede i en efterfølgende e-mail²⁰⁵ til FES Afdelingschef Person AR om, at sidstnævnte præsenterer konklusioner, anbefalinger og konkrete tiltag på et kommende direktionsmøde i FES. Denne e-mail blev af FES Divisionschef Person P videresendt til FES Divisionschef Person A den 13. februar 2018 med bemærkning om, at ”Jfr. samarbejdsaftalen med FMN omkring Økonomipartnermodellen, så er det økonomi som håndterer revisionssager på vegne af FES.”

FES Divisionschef Person P sendte den 13. februar 2018 to særskilte e-mails²⁰⁶ ²⁰⁷ til FES Afdelingschef Person AR, hvortil var vedhæftet materiale om en bedragerisag fra 2016. FES Divisionschef Person P gjorde i den første e-mail opmærksom på, at bedragerisagen burde tages i betragtning i forhold til en revision af de regler, som FES håndhævede, herunder i forhold til hvem der kan gøre hvad i FES økonomisystemer.

Følgende fremgår af den endelige udgave af revision 8b/2017, punkt 32:

”Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har efter revisionens afslutning oplyst, at man har planlagt at indføre en ny proces for bygningsvedligehold. Ejendomsstyrelsen vurderer, at den nye proces vil sikre en passende funktionsadskillelse, samt kontrol af om der forekommer svig. Forsvarsministeriets Interne Revision har modtaget et udkast til den nye proces, men har ikke vurderet processen i denne revision.”

Den i ovenstående citat omtalte nye proces for bygningsvedligehold ses i en e-mail²⁰⁸ af den 2. april 2018 fra FES Afdelingschef Person AR til FES Divisionschef Person P at være blevet efterspurgt forud for et møde med FRS og FMI med henblik på at drøfte revision 8b/2017. Procesbeskrivelsen blev fremsendt af

²⁰⁴ [Bilag - E-mailkorrespondance af 12. februar 2018 om de væsentligste anbefalinger i revision 8b/2017](#)

²⁰⁵ [Bilag - E-mailkorrespondance af 12. februar 2018 om de væsentligste anbefalinger i revision 8b/2017](#)

²⁰⁶ [Bilag - E-mailkorrespondance indeholdende vedhæftet materiale om bedragerisagen ved DO Karup fra 2016](#)

²⁰⁷ [Bilag – E-mailkorrespondance om anmeldelse af muligt bedrageri ved FES](#)

²⁰⁸ [Bilag - E-mail af 2. april 2018 om efterspørgsel af ny proces for bygningsvedligehold](#)

FES Sektionschef Person AI ved en e-mail²⁰⁹ af 3. april 2018. Procesbeskrivelsen er gengivet i det følgende:

”Bygningsvedligeholdelsesprocessen i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse efter ny FM kontrakt i 2018

I 2018 overgår FES i ny organisationsstrukturgrundet ændrede forretningsgange i forbindelse med opstarten af den nye Facility Management kontrakt. Dette får også betydning for nogle af vedligeholdelses-processerne, hvorfor der arbejdes på at udarbejde nye processer på dette område.

Den nye proces for bygningsvedligehold er skitseret i nedenstående figur.

Indmelding af behov Bygningssyn ved ekstern rådgiver
Iværksættelse PROD vurderer opgaven fagligt, tildeler økonomi og iværksætter
Udbud PROJ udbyder opgaven i miniudbud, dokumenterer processen i KESDH og tildeler opgaven til lavestbydende
Varemodtagelse PROJ varemodtager
Kontrol PROJ foretager afleveringsforretning FRS kontrollerer fakturaer ved stikprøver PROD kontrollerer faglighed i opgaven ved stikprøver

Det bærende princip er indførelse af løbende stikprøvevis kontrol af leveringen. I disse kontroller vil det blive undersøgt om der er forklarlig sammenhæng mellem rekvisition, indkøbsordre, faktura og den leverede vare.

²⁰⁹ [Bilag - E-mail af 3. april 2018 om procesbeskrivelse](#)

Med den nye proces er det opfattelsen, at der vil være en passende kontrol af om der forekommer svig.”

Af e-mailen 3. april fra FES Sektionschef Person AI fremgår følgende bemærkninger til procesbeskrivelsen:

”Det centrale i processen er at skabe et system magen til det vi har andre steder

Vores reelle varemottagelse kommer til at foregå i fasen kontrol. Denne varemottagelse skal være efter samme principper og metoder som al anden varemottagelse i FES, baseret på statistisk udvælgelse. (Hvis vi ikke gør det, er vi tilbage hvor vi startede)

Dette betyder at

- 1) Iværksættelse er identisk med en rekvirent med en bevilling i vores almindelige beskrivelse.*
- 2) Udbud er identisk med indkøbsfunktionen i vores almindelige beskrivelse.*
- 3) Kontrol af PROD er identisk med varemottagelse i vores almindelige beskrivelse.*

Notatet er, hvad [FES Divisionschef Person M] har sagt ja til at gennemføre, allerede under revisionsbesøget. Beskrivelsen er udarbejdet af [...] og hørt ved [...], inden det blev medsendt til FIR.”

FES Afdelingschef Person AR modtog den 12. april en henvendelse pr. e-mail²¹⁰ fra FMN, hvor FES blev bedt om at kommentere på FIR's anbefalinger i revision 8b/2017. Denne anmodning resulterede i et notat²¹¹, som blev sendt til gennemgang ved FES Divisionschef Person P den 30. april 2018²¹². Notatet oplyser de tiltag, som FES iværksatte på baggrund af kritikken i revision 8b/2017. Følgende fremgår af notatet:

”• *Samarbejde med FRS*

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har et godt og velfungerende samarbejde med Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse, og vi modtager løbende rapporteringen fra FRS om eventuelle afvigelser og mangler ved varemottagelsen, som vi reagerer på, ligesom vi har en løbende dialog om processer i indkøbsfunktionen.

²¹⁰ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. anmodning om kommentarer til FIR's anbefalinger i revision 8b/2017](#)

²¹¹ [Bilag - Svar til FIR's rapport om funktionsadskillelse ved FES bygningsvedligehold. Disponering, varemottagelse og fakturagodkendelse](#)

²¹² [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. anmodning om kommentarer til FIR's anbefalinger i revision 8b/2017](#)

- *Stikprøve kontrol*
Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse arbejder på at højne kvaliteten af varemodtagelsen ved hjælp af stikprøvekontrol, således at udvælger en stikprøve på baggrund af risiko og væsentlighed af indkøbsordrer og de enkelte linjer af indkøbsordren. Der er nedsat en arbejdsgruppe intern i FES til at implementere stikprøven og de relaterede aspekter i kontrolprocessen.
- *Funktion og personadskillelse*
Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse er ved at undersøge om man kan starte en proces, hvor den budgetansvarlige eller en tildelt rolle fra den budgetansvarlige, kan være "godkender" mellem rekvirenten af indkøbsordren og varemodtagerrollen. Den ekstra godkendelses-kontrol giver både den fornødne personadskillelse og et fornuftigt økonomisk incitament for FES. Ulempen vil dog være en øget administration i forretningsprocessen og give mindre fleksibilitet i hele indkøbsprocessen.
- *Systemunderstøttelse i DeMars*
Vi er også i gang med at undersøge om en ændrede godkendelsesproces kan systemunderstøttes via indkøbsmodulet i DeMars.
- *Ny prokuramatrix*
Som understøttelse til både indkøbsprocessen, men også for hele Ejendomsstyrelsens virke, er vi i gang med at udarbejde en ny prokuramatrix, som erstatter de gamle underskriftsblade. Samtidig er Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i en vurderingsfase med hensyn til differentiering af forskellige beløbsgrænser ved godkendelse af rekvisitioner/indkøbsordrer.
- *Ændret indkøbsmønstre*
Forsvarsministeriet Ejendomsstyrelse vil også undersøge muligheden for at ændre vores indkøbsmønstre til at benytte færre leverandører, foretage større indkøb med det formål at reducere antallet af indkøbsordrer og eventuelt "limit" indkøbsordrer". Denne mulighed kræver dog et større analysearbejde for at finde den optimale funktionsmæssige og forretningsmæssige tilgang.

Ovenstående tiltag vil løbende blive drøftet internt i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og efterfølgende tiltag vil også blive drøftet med Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse inden implementering."

Notatet med oplistningen af ovenstående tiltag blev af FES Afdelingschef Person AR sendt til DEP Medarbejder Person AS ved en e-mail af 6. maj 2018. Sidstnævnte kvitterede for modtagelse dagen efter²¹³.

FMN ses at have forholdt sig til de af FES udarbejdede tiltag i et sagsnotat²¹⁴ dateret 31. maj 2018, som blev sendt ved en e-mail²¹⁵ af 11. juni 2018 til bl.a. FES Afdelingschef Person AR og FES Sektionschef Person AI med henblik på yderligere drøftelse heraf. Af sagsnotatet fremgår følgende om FES tilbage melding på revisionens (revision 8b/2017) anbefalinger:

"FES tilbagemelding på revisionens anbefalinger (Bilag 3) her i uddrag.

FES har igangsat en række tiltag mhp. til at afdække det aktuelle problem med stikprøvekontrol af varemodtagelse samtidig med at FES udvider problemstillingen og anskuer indkøbssystemet i et større helhedsperspektivtiltag. FES har nedsat et antal arbejdsgrupper mhp. at se på kontrolprocesserne i forhold til "dobbeltroller", udarbejdelse af en ny prokuramatrix der skal erstatte de gamle underskriftsblade, samt en analyse omkring et ændret indkøbsmønster.

Det er KFI vurdering, at de af FES opstillede tiltag mhp. imødegåelse af revisionskritikken er hensigtsmæssige. Det savnes imidlertid FES vurdering af det tidsmæssige aspekt, idet der er tale om nedscættelse af arbejdsgrupper og undersøgelse af procestiltag. Der er vurderingen, at en ny prokuramatrix vil kunne understøtte indkøbsprocessen og Ejendomsstyrelsens virke, men det er vurderingen, at der i tilknytning til en ny prokuramatrix, vil være behov for et "personlige underskriftsblad" ikke mindst henset til revisionsmæssig dokumentation."

Af sagsnotatets afsnit "Resumé og indstilling" fremgår endvidere følgende om FMN's vurdering af de beskrevne FES-tiltag til at imødegå kritikken samt om FRS's rolle heri:

"FIR tilgang til FRS rolle i relation til funktionsadskillelse bunder i væsentlig forskellige opfattelser/misforståelser. Områderne omfatter bl.a. rolle og ansvarsfordelingen mellem FRS og styrelserne i relation til kontroller, ansvar, konceptet, herunder rammen omkring den finansielle controlling. Desuagtet, at FRSs opgave- og ansvarsfordeling synes klar, kan FIR have en pointe i, om denne opgave- og ansvarsfordeling er tydeligt forstået i hele koncernen.

FES har igangsat en række tiltag mhp. til at afdække det aktuelle problem med stikprøvekontrol af varemodtagelse. FES opstillede tiltag mhp. imødegåelse af revisionskritikken er

²¹³ [Bilag - E-mailkorrespondance om videreformidling og modtagelse af notat](#)

²¹⁴ [Bilag - Sagsnotat om "Håndtering af afrapportering vedr. funktionsadskillelse ved FES bygningsvedligehold. Disponering, varemodtagelse og fakturagodkendelse"](#)

²¹⁵ [Bilag - E-mail af 11. juni 2018 om videreformidling om sagsnotat vedr. de af FES udarbejdede tiltag](#)

hensigtsmæssige. Det savnes imidlertid FES vurdering af det tidsmæssige aspekt, idet der er tale om nedsættelse af arbejdsgrupper og undersøgelse af procestiltag.

Hvor funktionsadskillelse af praktiske forhold herunder ressourcemæssige forhold nødvendiggør at en person kan have "dobbelroller", kan dette accepteres, men dette kræver samtidig at risici for utilsigtede handlinger imødegås ved aktive kompenserende kontroller.

Der ses et behov for at tydeliggøre over for styrelserne, at uagtet man i FRS har oprettet finansielle controlling, fratager dette ikke styrelseschefens ansvar i relation til kontrol, herunder kompenserende kontroller."

DEP Kontorchef Person E, rettede ved en e-mail²¹⁶ af 24. oktober 2018 henvendelse til FES Divisionschef Person Q og udbad sig oplysninger om, hvilke konkrete planer, processer og initiativer, som FES havde iværksat på baggrund af FIR's kritik i revision 8b/2017.

FES Divisionschef Person Q svarede tilbage ved en e-mail²¹⁷ af 25. oktober 2018 til DEP Kontorchef Person E og cc. til bl.a. FES Divisionschef Person A, hvor det bl.a. blev anført, at FES var "[...] på vej, men endnu ikke helt i mål" i forhold til at implementere de iværksatte tiltag. Vedhæftet til denne e-mail var en opdateret version af det notat²¹⁸, som den 6. maj 2018 blev sendt fra FES til FMN med beskrivelser af de tiltag, som FES påtænkte at iværksætte på baggrund af revisionskritikken fra FIR.

Af det opdaterede notat fremgår det om status på punktet "Stikprøve kontrol", at FES i forhold til arbejdet med implementering af stikprøvekontrol har nedsat en fast arbejdsgruppe, der arbejder på design, udvælgelse og forbereder implementeringen.

Om status på punktet "Funktion og personadskillelse" fremgår det, at "Dele af arbejdet blev forsinket grundet væsentlige omstruktureringer i hvordan prokura blev vedtaget tildelt i prokuramatrixen. Til gengæld sikrer prokuramatrixen en fast reference, der nu bidrager til ensretningen af funktions og personadskillelsen."

²¹⁶ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. anmodning om oplysninger om konkrete planer, processer og initiativer på baggrund af FIR's kritik i revision 8b/2017](#)

²¹⁷ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. anmodning om oplysninger om konkrete planer, processer og initiativer på baggrund af FIR's kritik i revision 8b/2017](#)

²¹⁸ [Bilag - Svar til FIR's rapport om funktionsadskillelse ved FES bygningsvedligehold. Disponering, varemottagelse og fakturagodkendelse](#)

Om status på punktet ”Ny prokuramatrix” fremgår det, at ”Prokuramatrix er godkendt af direktionen og fuldt implementeret i FES.”.

Om status på punktet ”Ændret indkøbsmønstre” fremgår det, at ”Det viser sig kompliceret at finde system-understøttelse der kan udnytte reduktionen i antallet af leverandører. Selv om antallet af leverandører er nedbragt, er antallet af indkøbsordre og varemodtagelser ikke reduceret. Arbejdet med at hjemtage en positiv effekt af færre leverandører fortsætter.”.

E-mailen af 25. oktober 2018 blev den 31. oktober 2018 videresendt af FES Divisionschef Person A til FES Afdelingschef Person AD og FES Afdelingschef Person AJ til orientering.

Om DEP's opfølgning på revision 8b/2017, herunder FES's afgivelse af input til DEP's revisionsopfølgning, henvises til punkt 8.1.

7.1.10 FES håndtering af Rigsrevisionens kritik af bygge- og anlægsprojekter

Rigsrevisionen gennemførte i 2017 en revision af udvalgte byggeprojekter udført hos FES og rettede på baggrund af den gennemførte revision kritik mod FES. For en nærmere beskrivelse af kritikken henvises til punkt 6.1.1.

Kritikken fremgår også af Rigsrevisionens beretning om revision af statsregnskabet for 2017²¹⁹. Det fremgår af en e-mail²²⁰ dateret den 20. august 2018 sendt fra en medarbejder ved FMN til bl.a. FES Direktør og FES Divisionschef Person M, at der medio august 2018 blev afholdt møde mellem FMN og FES om opfølgning på Rigsrevisionens kritik.

FES og FMN udarbejdede på baggrund heraf et presseberedskab²²¹, hvoraf det bl.a. fremgår, at FES tog Rigsrevisionens kritik til efterretning, og at der blev udarbejdet en handleplan for iværksættelse af en række tiltag, der fremadrettet skulle sikre, at bygge- og anlægsprojekter styres og dokumenteres effektivt og fyldestgørende.

Det fremgår endvidere af presseberedskabet, at der ikke kunne peges på en entydig grund til, at der ikke var styr på dokumentationen i de undersøgte projekter, men at en del af forklaringen skulle findes i

²¹⁹ [Bilag - Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017](#)

²²⁰ [Bilag - E-mail af 20. august 2018 om møde vedr. opfølgning på Rigsrevisionens kritik](#)

²²¹ [Bilag - Presseberedskab vedr. Rigsrevisionens kritik af styringen af FES' bygge- og anlægsprojekter](#)

forandringer i organisationen, udskiftning i medarbejderstaben samt uklarheder omkring kvaliteten og ansvaret for dokumentationen.

Presseberedskabet oplister de konkrete tiltag, som FES iværksatte på baggrund af revisionskritikken. Følgende tiltag fremgår således:

- Opsamling af erfaringer fra andre offentlige bygherrer og konsulenthuse
 - Opdatering af bestemmelsesgrundlag
 - Kompetenceløft af personale (primært projektledere)
 - Udvikling og implementering af værktøjer og skabeloner
 - Etablering af funktion for projektsupport (projektkontor)
 - Indførelse af porteføljestyring som styringsværktøj
 - Systemunderstøttelse af projekt- og porteføljestyring
- Regelmæssige interne og eksterne audits af styrelsens processer

FES ses allerede i januar 2018 at have fokus på implementering af porteføljestyring i FES, hvilket fremgår af en håndakt²²² fremsendt forud for et direktionmøde den 17. januar 2018, hvor det foreslås, at der nedsættes en styregruppe for implementering af porteføljestyring. Det kan dog ikke udledes, om der blev truffet beslutning om at nedsætte en sådan styregruppe.

7.1.11 Håndakt til direktionmøde samt direktionmødereferat af 18. april 2018 – etablering af vedligeholdelsesafdeling

Der blev den 18. april 2018 afholdt et direktionmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Divisionschef Person P
- FES Divisionschef Person M
- FES Divisionschef Person A
- FES Sekretariatschef Person AO

Afholdelsen af direktionmødet den 18. april 2018 er dokumenteret ved et direktionmødereferat.²²³

²²² [Bilag - Håndakt til direktionmøde den 17. januar 2018](#)

²²³ [Bilag - Direktionmødereferat af 18. april 2018](#)

Der blev til direktionmødet udarbejdet en håndakt²²⁴, som vedrører etablering af en vedligeholdelsesafdeling i FES. Håndaktens overskrift indikerer, at håndakten er udarbejdet til et direktionmøde i FES den 15. november 2017, men selve dokumentet er dateret den 16. april 2018.

Det fremgår af håndakten, at formålet med etableringen af en vedligeholdelsesafdeling var at:

”... skabe en hensigtsmæssig organisering ift. gennemførelse af byggeprojekter, vedligeholdelsesprojekter og udbud ved at samle de sektioner i PROJ og PROD, der udfører vedligehold på bygninger, tekniske installationer og andre mindre driftsprojekter.”

Håndakten fremhæver to udfordringer, der ligger til grund for etableringen af en vedligeholdelsesafdeling.

Den første udfordring beskrives som den væsentligste udfordring og dækker over, at produktionsafdelingen både varetager planlægning og produktion, hvorfor afdelingen reelt både er planlæggende og produktionsansvarlig på den ene side, samt udførende og aktivitetsansvarlig på den anden side.

Den anden udfordring vedrører, at projektafdelingen grundet størrelse, opgavemængde og geografisk placering har et meget stort ”span of control”. Dette indebærer, at projektafdelingen både varetager opgaver vedrørende bygge- og anlægsprojekter, vedligeholdelsesprojekter samt gennemførelse af offentlige udbud og miniudbud på eksisterende rammeaftaler.

Håndakten anbefaler på denne baggrund at etablere den nævnte vedligeholdelsesafdeling, som skal samle relevante sektioner fra projektafdelingen henholdsvis produktionsafdelingen, der udfører vedligehold på bygninger og tekniske installationer samt mindre driftsprojekter, hvilket ifølge håndakten vil medføre en langt mere fokuseret indsats til gavn for både byggeprojekter, vedligeholdelsesprojekter samt udbud.

Håndakten foreslår følgende opgavefordeling ved gennemførelse af forslaget:

- 1. Produktionsafdelingen udarbejder produktionsplanen med rekvisitioner*
- 2. Vedligeholdelsessektionen gennemfører udbud og indkøbsordrer.*
- 3. Byggeledelsessektionen og Teknisk Driftssektion udfører projekterne og står for varemodtagelsen.*

²²⁴ [Bilag - Håndakt til direktionmøde den 15. november 2017](#)

Opgaverne fordeles imellem Byggeledelsessektionen og Teknisk Driftssektion i forhold til projekternes indhold, det vil sige hvorvidt opgavernes tyngde ligger på det bygningsmæssige eller på installationer/teknik.

Byggelederne i Byggeledelsessektionen og maskinmestrene i Teknisk Driftssektion sidder sammen i distrikterne i faglige fællesskaber, hvilket forventes at give en større robusthed, større koordination og et højere fagligt niveau, men ikke mindst en bedre kommunikation fra Distriktet om projekter til brugerne. Medarbejderne fra de to grupper forventes at støtte og hinanden særligt i de situationer, hvor en opgave indeholder både byggeri og teknik.

Det fremgår af direktionsmødereferat af 18. april 2018, at direktionen behandlede ovenstående som punkt 2.4. (*Lukket punkt: Etablering af vedligeholdelsesafdeling (PD).*), og direktionen godkendte etableringen af en vedligeholdelsesafdeling. FES har i sit høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport oplyst, at etableringen af vedligeholdelsesafdelingen skete med virkning fra den 1. august 2019.

7.1.12 Intern e-mailkorrespondance om opfølgning på fem konkrete opgaver i maj 2018

I en e-mail²²⁵ af 29. maj 2018 fra FES Medarbejder Person AT til FES Medarbejder Person Ø, fremgår en liste over fakturaer, der skal udtages til kontrol.

FES Medarbejder Person Ø videresendte samme dag e-mailen til fem medarbejdere i FES byggeledelsessektion med følgende bemærkninger:

”Som tidligere nævnt, er [FES Medarbejder Person AT] ansat i et 3. mdr. vikariat, hvor hun forsøger at få ryddet op i gamle fakturaer.

Vi har i den forbindelse fået lov til at lave administrativ varemottagelse på en lang række fakturaer under 20.000 kroner, forudsat at vi stikprøvekontrollerer 5% af opgaverne.

I den forbindelse skal jeg bede jer om at kontrollere nedenstående opgaver (der er en enkelt opgave til jer hver). Fakturaer for opgaverne er vedhæftet.

Jeg skal bede jer om at besigtige det udførte arbejde visuelt, samt vurdere om faktureringen af arbejdet er OK. Efterfølgende skal jeg bede jer om en tilbagemelding på denne mail.

²²⁵ [Bilag – E-mail af 29. maj 2018 vedrørende kontrol af fakturaer](#)

Hvis ikke I kender til opgaverne, vil jeg bede jer om at lege detektiver. Disse 5 opgaver SKAL besigtiges.”

FES har som en del af deres høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport vedlagt dokumentation for, at det var FES Divisionschef Person M, der den 14. maj 2018 godkendte, at der kunne laves administrativ varemottagelse på udestående fakturaer under kr. 20.000. Denne godkendelse blev givet på baggrund af en e-mail sendt fra FES Medarbejder Person Ø den 7. maj 2018, hvor det bl.a. fremgår, at der på tidspunktet var 78 fakturaer på under kr. 20.000, der lå til behandling.²²⁶

FES har tillige vedlagt dokumentation for, at de ovenfor nævnte opgaver, der skulle besigtiges som en del af stikprøvekontrollen, var blevet besigtiget, og at arbejdet var blevet udført.²²⁷

7.1.13 *Direktionsmødereferat af 27. juni 2018 inkl. notat og håndakt relateret hertil samt efterfølgende korrespondance herom*

Der blev den 27. juni 2018 afholdt direktionsmøde i FES. Afholdelsen af direktionsmødet er dokumenteret ved et direktionsmødereferat²²⁸. Der redegøres for indholdet af direktionsmødereferatet i punkt 7.1.13.3.

Til direktionsmødet blev der udarbejdet en håndakt om varemottagelse²²⁹ samt et notat om varemottagelse²³⁰. Der redegøres for indholdet af håndakten og notatet i nedenstående punkt 7.1.13.1 og 7.1.13.2.

7.1.13.1 *Håndakt om varemottagelse*

Det fremgår af håndaktens emnebeskrivelse, at FES anvender mange ressourcer på varemottagelse, da den samme metodik anvendes uanset aftalegrundlag, pris, mængde eller risiko for svig m.m., hvilket medfører, at der ofte er et stort efterslæb på at få varemottaget. Således fremgår følgende af håndakten:

²²⁶ [Bilag - Godkendelse af procedure vedr. administrativ varemottagelse på udestående fakturaer under kr. 20.000](#)

²²⁷ [Bilag - Dokumentation for udførelse af stikprøvekontrol og godkendelse af opgaver](#)

²²⁸ [Bilag - Direktionsmødereferat af 28. juni 2018](#)

²²⁹ [Bilag - Håndakt om varemottagelse i FES af 20. juni 2018](#)

²³⁰ [Bilag - Notat om varemottagelse i FES](#)

”Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse anvender på nuværende tidspunkt mange ressourcer på varemottagelse, idet der anvendes samme varemottagelse metodik på alt uanset aftalegrundlag, pris, mængde eller risiko for svig mm., hvilket resulterer i, at vi ofte har et stort efterslæb på at få varemottaget.

Med en systematisk og målrettet varemottagelse baseret på stikprøvekontrol sikres at ressourcerne anvendes bedst muligt, samt at selve varemottagelseskontrollen bliver bedre og mere struktureret. Erfaringen og tendenser bliver ligeledes registreret og korrigeret.”

Håndakten indstiller på denne baggrund, at direktionen træffer beslutning om følgende:

- ”- Indførelse af en varemottagelse baseret på stikprøvekontrol.*
- Hvilken afdeling der har hovedansvaret for håndteringen af stikprøvekontrollen og dermed udfører stikprøvekontrollen. Det indstilles, at det bliver økonomiafdelingen”*

I forlængelse heraf fremgår følgende af håndaktens afsnit om hovedbudskaber/anbefalinger:

”Varemottagelse via stikprøvekontrol sikrer en bedre anvendelse af ressourcerne i FES.

Fokus øges på svig og svind på baggrund af risiko og væsentlighed.

Der indstilles at DIR træffer beslutning om, at der indføres varemottagelse via stikprøvekontrol.

Økonomiafdelingen har anført, at de vurderer opgaven til at være tidskrævende – op til 1 uge pr. måned. Der er ikke ledig ressource i afdelingen til dette.”

7.1.13.2 Notat om varemottagelse

Notatet *”Varemottagelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse”*²³¹ er ikke dateret, men notatet blev udleveret til Kammeradvokaten sammen med den i punkt 7.1.13.1 nævnte håndakt samt direktionens referat af 27. juni 2018. FES har i sit høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport bekræftet, at notatet hos FES er gemt i en sagsmappe med materialer til direktionens møde den 27. juni 2018.

²³¹ [Bilag - Notat om varemottagelse i FES](#)

Notatet indeholder indledningsvis en beskrivelse af formålet med notatet, hvoraf følgende fremgår:

”For at skabe en systematisk og målrettet varemottagelse ønsker FES at skabe en fælles retningslinje for varemottagelse i FES. Processen tager højde for anbefalingerne fra Forsvarets interne revision (FIR) og retningslinjer for god offentlig forvaltning i en optimeret tilgang, hvor ressourcerne anvendes bedst muligt.

*Varemottagelsesprocessen tager således afsæt i at kontrollere de transaktioner der identificeres som værende **væsentlige** for forretningen og med den største **risiko** for svind og svig.”*

Notatet indeholder herefter et afsnit om ”begrebsafklaring”, hvoraf følgende fremgår:

*”**Risiko:** ved risiko forstår vi sandsynlighed for at betalte varer leveres, samt vurdering af mulighed for svig og svind.*

***Væsentlighed:** ved væsentlighed forstår vi vigtigheden af varens leverance og kvalitet i forhold til forsvarrets kerneydelser, samt af påvirkning af bygnings- og anlægsmasse. Væsentlighed kan også afhænge af prisen for ydelsen eksempelvis konsulenttydelser og større byggeprojekter.*

***Forretningsgange:** der er etableret processer for forretningsgange indenfor kapacitet, vedligehold, service og støtte. Disse understøtter FES som matrixstruktur, hvor afdelinger og sektioner samarbejder på tværs, for at have fokus på helheden.*

Varegrupperne er defineret ud fra:

- *FM serviceydelserne, der har 8 spor med faste ydelser, faste bestillingsydelser og bestillingsydelser.*
- *Byggeri og vedligeholdsproces for varemottagelse*
- *konsulenttydelser med fokus på rådgivningsydelser*
- *indkøbskategorier fra KIS”*

Herefter beskriver notatet ”det formelle grundlag for varemottagelse i FES”. Det fremgår af notatet, at FES følger retningslinjerne og bestemmelserne i regnskabsinstruksen for april 2018 og Moderniseringsstyrelsens vejledning, hvor følgende er citeret fra sidstnævnte i relation til, hvad den offentlige myndighed skal være opmærksom på:

- *”At vareleverancen skal afstemmes med det bestilte*
- *At hvis vareleverancen er mangelfuld, skal leverandøren kontaktes med henblik på en fyldestgørende leverance*

- *At når der foreligger en vareleverance i den rette mængde og kvalitet, kan vareleverancen registreres som modtaget i indkøbssystemet*
- *At varemottagelseskontrol og - registrering er forudsætning for den endelige godkendelse og betaling af fakturaen”*

Om FES's vurdering af det ovenfor nævnte formelle regelgrundlag for varemottagelse fremgår følgende:

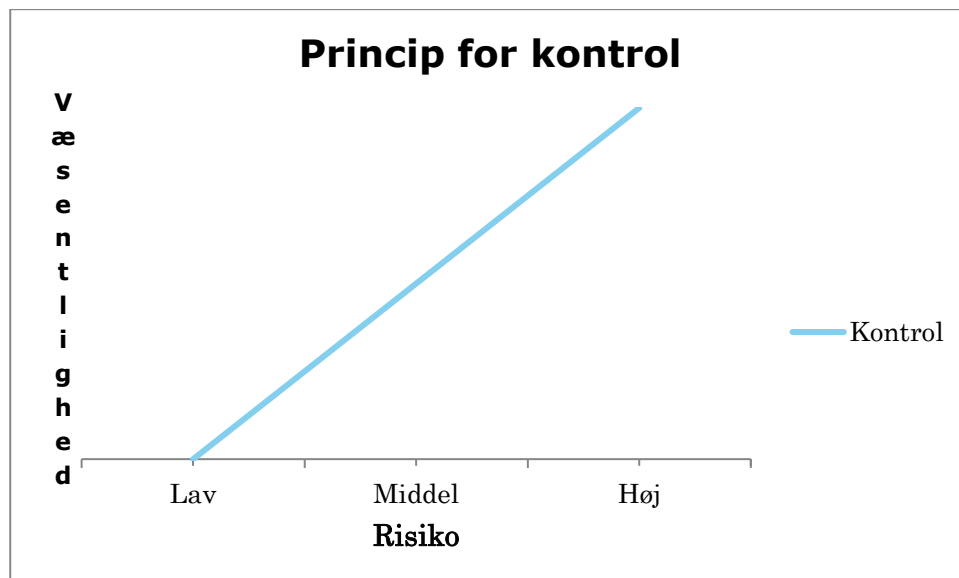
”FES vurderer, med afsæt i rådgivning fra FIR, at ovenstående regelgrundlag skal betragtes som overordnede retningslinjer, hvor varemottagelse ikke nødvendigvis skal tolkes som om, at alle enkeltvarer skal varemottages fysisk, men at myndighederne kan operationalisere retningslinjerne og skabe egne forretningsgange og processer, der sikrer principperne overholdes og arbejdsgangen er enkelt.

FES ønsker, at forretningsgangen tager udgangspunkt i en risiko- og væsentlighedsvurdering af de enkelte varegrupper og tjenesteydelser, så varemottagelsen kan foregå smidigt i etablerede forretningsgange.”

Notatet præsenterer herefter en beskrivelse af den foreslåede fremtidige procedure, som overordnet ses beskrevet som følger:

”Den fremtidige procedure for håndteringen af varemottagelser i FES baseres på en vurdering af væsentlighed og risiko. Det vil sige, at alle indkøbsordrer grupperes i arter og efterfølgende kategoriseres disse på en skala fra 1 til 3, hvor 1 vurderes at have en lav risiko/væsentlighed og 3 at have en høj risiko/væsentlighed. I vurderingen af graden af risiko er der fokus på områder, hvor der særligt er mulighed for svig og svind. F.eks. områder, hvor der leveres fysiske ting eller der er en høje omkostninger.”

Det beskrevne princip er i notatet illustreret med nedenstående figur:



De nævnte risikokategorier – "Lav", "Middel" og "Høj" – er mere detaljeret beskrevet i notatet.

Kategorien "Lav" omfatter indkøbsarter, hvor der vurderes at være lav væsentlighed og lav risiko for svig og for, at der sker betaling for ikke modtagne varer. Som eksempel på en indkøbsart, der er omfattet af denne kategori, nævnes kontorartikler, hvor der er nogen grad af risiko for svind, men hvor graden af væsentlighed ikke indikerer behov for fysisk kontrol. Endvidere fremgår følgende beskrivelse af denne kategori af notatet:

"Indkøbsarter der er vurderet til lav risiko varemottages administrativt, hvis der er overensstemmelse mellem den forventede og den registrerede mængde. Eksempler på arter med lav risiko/væsentlighed er: serviceydelser, som er reguleret af faste aftaler(rengøring, vedligehold, intern service mv.), kontorartikler og forsyningsydelser så som el, vand og varme.

I denne kategori foretages der løbende stikprøvekontrol på 30 stk. pr. måned og 360 stk. pr. år.

Den samlede mængde anslås at være ca. 30.000 pr. år. Kontrollen udgør ca. 1,2%"

Den beskrevne proces medfører således, at der i langt de fleste tilfælde ikke vil ske en fysisk modtagelse af de leverancer, der er omfattet af kategorien.

Kategorien "Middel" omfatter indkøbsarter, hvor der vurderes at være middel væsentlighed og middel risiko. Som eksempel nævnes rammesatte ydelser, som leverandøren initierer og administrerer, hvilket bl.a. dækker over vedligeholdelsesydelser, faste aktivitetsydelser samt bestillingsydelser. Endvidere nævnes vareydelser, hvor der er indhentet tilbud med fast pris, som ved fakturering er overholdt, tilbud med overslag, hvor prisen ikke afviger væsentligt fra det aftalte overslag, samt bygge- og vedligeholdelsesprojekter. Hvis en ydelse omfattet af kategorien igangsættes i et distrikt, vil kontraktstyringsafdelingen eller produktionsafdelingen varemottage og omvendt. Om stikprøvekontrol af indkøbsarter omfattet af denne kategori fremgår følgende:

"I denne kategori foretages der løbende stikprøvekontrol på 30 stk. pr. måned og 360 stk. pr. år.

Den samlede mængde anslås at være ca. 20.000 pr. år. Kontrollen udgør ca. 1,8%"

Kategorien "Høj" omfatter indkøbsarter, der vurderes at have høj væsentlighed og høj risiko. Som eksempler nævnes møbler, kunst, mobiltelefoner, PC'er, store projekter samt rådgivningsydelser uden fast pris. Ved immaterielle ydelser kan der tjekkes op på afholdte møder, ydelsens pris, aftalte timer/dage samt leverancens kvalitet. Om stikprøvekontrol af indkøbsarter omfattet af denne kategori fremgår følgende:

"I denne kategori foretages der løbende stikprøvekontrol på 30 stk. pr. måned. Og 360 stk. pr. år.

Den samlede mængde anslås at være ca. 10.000 pr. år. Kontrollen udgør ca. 3,6%"

Om proceduren for selve stikprøvekontrollen, som nævnes i relation til de ovenfor anførte kategorier, fremgår følgende af notatet:

"Der udføres løbende stikprøvekontrol af leverancer hver måned fordelt på forskellige varegrupper og på de forskellige etableringer. Hvert kvartal summeres der op, for at have en større datamængde at vurdere og træffe beslutninger på. Jo større væsentlighed og risiko en art af varer vurderes at have, jo større kontrol er der af denne, dette er beskrevet mere i detaljer i de enkelte kategorier nedenfor.

Der udarbejdes skema til stikprøvekontrol af varemottagelsen, som anvendes (se eventuelt bilag 2-3).

- Stikprøvekontrollen udvælges af økonomiafdelingen, på baggrund af et udarbejdet tilfældighedsystem i Excel. Dette vurderes at skabe et retvisende statistisk resultat, og kan ikke forudsiges af leverandører, rekvirent, varemottager mm.*

- *En liste over de udvalgte varer som skal igennem en kontrol sendes til distriktschefen*
- *Distriktschefen udvælger en kontrolperson – denne person må ikke være indkøber eller rekvirent på nærværende kontrolvare*
- *Kontrollen tilbagemeldes med en vurdering på hvordan distriktet vil håndtere evt. fejl. Dette sendes på mail til økonomiafdelingen, som lagrer informationen i KESDH.*
- *Registreres der fejl i kontrollen, sætter økonomiafdelingen en temakontrol i gang.”*

Notatet indeholder afslutningsvis en beskrivelse af de foreløbige forretningsprocesser og håndtering af varemottagelse for facility-management-ydelser. Denne beskrivelse opdeler ydelserne i tre underkategorier, som fremgår herunder:

”FM faste ydelser

FM faste ydelser initieres af ISS/leverandør, der iværksætter opgaven. Faste ydelser er rengøring, arealpleje mv.

Varemottagelse af faste FM ydelser automatiseres systemmæssigt. Den fysiske varemottagelse på faste FM a’conto ydelser valideres vha. af stikprøvekontrol. Derudover er der klagemuligheder i serviceportalen og der afvikles brugeroplevelsesundersøgelse, hvor der også indgår mulighed for at validere om ydelser er leveret tilfredsstillende.

Der kontrolleres således på forbrugte løntimer og kvalitetskontrol via brugeroplevelse, klager og stikprøvekontrol, som beskrevet ovenfor. Dette dokumenteres i KESDH.

Driftcontroller drøfter klager og brugeroplevelsesundersøgelse lokalt i distriktet. Der søges ikke kompensation, men i stedet bliver forholdet reguleret via margin to gain ud fra KPI opgørelsen der sker kvartalsvis.

Der kan ske ændringer i faste ydelser på mængder og typer af ydelser dog reguleres betaling ikke før års afslutning ud fra m2 og ydelsesregulering.

Faste aktivitetsbaserede ydelser

Dette initieres af ISS, som iværksætter opgaven. Faste aktivitetsbaserede ydelser er eks. hotelrengøring, bygnings- og teknisk vedligehold, vintertjeneste mv.

Der fremgår hvilke ydelser der er leveret ud fra Workorderlisten som fremsendes en gang månedligt. KFS vælger hvilke ydelser der skal stikprøvekontrolleres. Disse stikprøver udvælges ud fra væsentlighed og risiko, som vurderes ud fra de enkelte varegrupper i kontrakten.

Bestillingsydelser

Dette initieres af brugerne, som bestiller ydelsen i servicecenteret eller serviceportalen. Der sikres at rekvirentens navn og afdeling vedlægges ordren enten i form af e-mail eller fra systemet.

Der arbejdes på at varemodtagelsen kan foregå systematisk via en forespørgsel i systemet om leverancen er leveret. Modtages ydelsen ikke forventes der at ske feedback i form af klage eller ønske om udbedring.”

Det fremgår bl.a. af notatet, at FES's vurdering havde afsæt i rådgivning fra FIR. FIR er blevet bedt om så vidt muligt at redegøre for, hvad denne rådgivning indebærer. FIR har på et møde med Kammeradvokaten den 29. juni 2020 mundtligt oplyst, at der i forbindelse med årsafslutningen af 2017 var dialog med FES om varemodtagelse af et stort antal åbentstående indkøbsordrer. FES udarbejdede i den forbindelse sagsnotatet ”Varemodtagelse af indkøb ultimo 2017”²³². Notatet blev udarbejdet af FES Afdelingschef Person AM og FES Afdelingschef Person AU. Beslutningen om, at notatet skulle udarbejdes, blev truffet på et direktionsmøde den 6. december 2017, hvilket er beskrevet i punkt 7.1.8.

Sagsnotatet ”Varemodtagelse af indkøb ultimo 2017” var efter udarbejdelsen bl.a. til kommentering og godkendelse ved FIR Direktør, hvilket er dokumenteret ved en e-mail²³³ sendt fra FIR Direktør til FES Afdelingschef Person AM, hvorefter det blev sendt til endelig godkendelse ved FES den 15. december 2017. Notatet blev godkendt ved en e-mail samme dag fra FES Divisionschef Person P, som også blev sendt med cc. til FES Direktør, FES Divisionschef Person A og FES Divisionschef Person M²³⁴. Notatet havde forud for den endelige godkendelse været til gennemgang ved både FES Divisionschef Person P og FES Divisionschef Person A, hvor sidstnævnte havde erklæret sig enig i notatets indhold og givet følgende besked til FES Afdelingsleder Person AN og FES Afdelingschef Person T:

” [FES Afdelingsleder Person AN] og [FES Afdelingschef Person T] – har aftalt med [FES Divisionschef Person P] at vi kan iværksætte justering nu og varemodtage efter disse retningslinjer resten af året. Endeligt direktiv tilgår.

[FES Afdelingsleder Person AN] bemærk teksten: Stikprøverne udføres i 1Q 2018 af kundedivisionen. På den baggrund af en risikobetragtning jf. bilagte risikovurdering af arter. Der laves stikprøve på 2 % af ordrer.

KSA bedes planlægge at gennemføre dette i 1. kvartal.”

²³² [Bilag - Sagsnotat om "Varemodtagelse af indkøb ultimo 2017"](#)

²³³ [Bilag - E-mail om kommentering og godkendelse af Sagsnotatet om "Varemodtagelse af indkøb ultimo 2017"](#)

²³⁴ [Bilag – E-mailkorrespondance om godkendelse af sagsnotat vedr. "Varemodtagelse af indkøb ultimo 2017" af 15. december 2017](#)

Af sagsnotatet ”Varemodtagelse af indkøb ultimo 2017” fremgår følgende under ”Resumé og indstilling”:

”Der er udarbejdet forslag til, hvordan Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse kan nedbringe sine udestående med leverandører frem mod årsskiftet.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har nuværende tidspunkt 208,7 mio. kr. i udestående med leverandører i 2017. Da ejendomsstyrelsen i en længere periode har overvejet, hvordan varer og tjenesteydelser i højere grad kan varemodtages med udgangspunkt i væsentlighed og risiko, bør arbejdsgangene den resterende del af året ændres, så ressourcerne til varemodtagelse bruges bedst muligt under hensyntagen til kravene om hensigtsmæssig kontrol af de leverede varer og tjenesteydelser.

Efter direktionens godkendelse vil nedenstående initiativer blive igangsat jf. nedenstående retningslinjer.

Det indstilles, at direktionen godkender den skitserede fremgangsmåde, herunder at alle indkøbsordrer under 10.000 kr. varemodtages administrativt i 2017.”

Om baggrunden for den foreslåede proces for varemodtagelse fremgår følgende af sagsnotatet ”Varemodtagelse af indkøb ultimo 2017”:

”Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har igennem længere tid analyseret forskellige muligheder for at indføre en mere effektiv håndtering af varemodtagelser. Dette ud fra ambitionen om, at der fortsat skal foretages den hensigtsmæssige kontrol af varer og tjenesteydelser, men at kontrollen i højere grad skal fokusere på de væsentligste transaktioner. P.t. udestår varemodtagelse af indkøbsordrer for 208,7 mio. kr. i 2017 fordelt på 4.923 ordrer og tallene forventes at stige frem mod årsskiftet. På baggrund af en detaljeret analyse af disse udeståender og med baggrund i tidligere analyser og diskussioner med bl.a. FIR vil Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse derfor den resterende del af året varemodtage med udgangspunkt i en risiko- og væsentlighedsbetragtning. Dermed vil beløbsmæssige mindre transaktioner blive varemodtaget administrativt. Administrativ varemodtagelse udføres i DeMars og frigør betaling uden hensyntagen til fysisk optælling. Der vil efter den administrative varemodtagelse blive foretaget stikprøvekontrol jf. nedenfor.

Dermed sikres, at der fokuseres på varemodtagelse af transaktioner for de identificerede væsentlige og risikofyldte områder.

Om fremgangsmåden for varemottagelse med udgangspunkt i væsentlighed og risiko fremgår det af sagsnotatet "Varemottagelse af indkøb ultimo 2017", at indkøbsordrer med en værdi under kr. 10.000, som udgjorde 2.375 af de på tidspunktet i alt 4.923 udestående indkøbsordrer, varemottages administrativt, hvorefter der i første kvartal 2018 af Kundedivisionen i FES ville blive foretaget stikprøvekontrol med udgangspunkt i risiko og væsentlighed på i alt 2% af indkøbsordrerne. Denne stikprøvekontrol ville ifølge sagsnotatet fokusere på særligt risikofyldte områder, bl.a. områder, hvor der leveres fysiske ting.

Herefter fremgår en beskrivelse af regelgrundlaget for varemottagelse, hvor der henvises til Moderniseringsstyrelsens vejledning.

Om FES's vurdering af regelgrundlaget fremgår følgende af sagsnotatet:

"FES har drøftet betydningen af ovenstående regler med Forsvarsministeriets interne revision (FIR). Det er FIR's vurdering, at ovenstående regelgrundlag fra Moderniseringsstyrelsen er overordnede regler, der ikke nødvendigvis skal tolkes som om, at alle enkeltvarer fysisk skal varemottages, men at myndighederne gennem en operationalisering og gennem forretningsgange og processer skal sikre en hensigtsmæssig varemottagelse. FIR har derfor anbefalet, at FES få defineret "den gode varemottagelse/-kontrol" og processen med at få dette registreret i DeMars.

Dette kan jf. drøftelser med Forsvarsministeriets Interne Revision bl.a. ske med udgangspunkt i en vurdering af naturen af de enkelte varer og tjenesteydelser og de processer og forretningsgange FES har etableret for den driftsmæssige styring heraf.

FIR har supplerende udtalt, at der med udgangspunkt i den nuværende situation med mange åbenstående indkøbsordre, og i forbindelse med den nærliggende forestående årsafslutning, kan anlægges en yderligere vurdering om væsentlighed og risiko, som kan muliggøre en lempelse af reglerne, mod evt. efterfølgende hensigtsmæssige stikprøver etc. FIR fremhævede i relation hertil vigtigheden af, at vurderinger og beslutninger om evt. "administrative varemottagelser", suppleret med fx efterfølgende mere detaljerede fysiske kontroller (evt. gennem udtagning af stikprøver) blev beskrevet og dokumenteret.

Forsvarsministeriets Interne Revision har ikke haft mulighed for at forholde sig konkret til baggrunden for FES konkrete forslag, men vurderer generelt, at principperne i ovenstående fremgangsmåde kan anvendes for at sikre varemottagelse frem mod årsskiftet.

FIR anbefalede supplerende, at FES efter årsafslutningen initierer et mere principielt arbejde med at beskrive forholdene i hele indkøbsprocessen og foreslog i den anledning, at FES

kontaktede FMI for at få erfaringer på området. FIR henledte i den sammenhæng opmærksomheden på de forhold, som er anført i revisionsrapporten om funktionsadskillelse (FIR revision 8b/2017)."

FES Afdelingschef Person AM udsendte den 20. december 2017 en orientering til alle afdelingschefer i FES, hvor følgende bl.a. fremgår:

"Til jeres orientering vil alle indkøbsordrer under 10.000 kr. resten af året blive varemottaget automatisk. Det sker som led i et ønske om i hørere grad at varemottage på baggrund af væsentlighed og risiko. Der vil primo 2018 blive gennemført stikprøvekontrol for at sikre, at disse varer/tjenesteydelser er modtaget. Fremgangsmåden er koordineret med Forsvarsministeriets Interne Revision.

Det er dermed kun varer/tjenesteydelser over 10.000 kroner, som resten af året selv modtages som hidtil. Der er fortsat mange åbenstående indkøbsordrer over 10.000, og det er vigtigt, at disse bliver varemottaget hurtigst muligt.

Vil I videreformidle til relevante."

FIR har på et møde den 29. juni 2020 mundtligt over for Kammeradvokaten påpeget, at denne rådgivning ikke var tiltænkt at skulle danne grundlag for den fremtidige proces for varemottagelse, men var givet med henblik på at få varemottaget udestående leverancer i forbindelse med årsafslutningen 2017.

I januar 2018 blev der indkaldt til et møde i den arbejdsgruppe, der i FES arbejdede med varemottagelse. Følgende fremgår bl.a. af en mødeindkaldelse²³⁵ til den 22. januar 2018:

"Efter vores møde 1. december vedrørende varemottagelse, hvor udkommet blev, at vi anbefalede FES direktion at iværksætte et arbejde med udarbejdelse af forslag til, hvordan opgaven med varemottagelse kan baseres på stikprøver, kategoriinddeling og statistisk kontrol og afstemme disse med FIR med henblik på implementering i FES organisation, ligesom der blev iværksat procedure automatisk varemottagelse af alle indkøbsordrer under 10.000 kr. resten af 2017.

[FES Afdelingschef Person AM] har fremsendt mail vedrørende indkøbsproces ved FES. Da dette område naturligt hænger sammen med varemottagelsen, inkluderes dette emne hermed også i mødet.

²³⁵ [Bilag - Mødeindkaldelse vedrørende varemottagelse til den 22. januar 2018](#)

[...]

For helt at få styr på aktuel status og vejen frem – ikke mindst set i lyset af, at [FES Afdelingschef Person AM] snart forlader os – indkalder jeg hermed til møde med formålet, at vi alle bliver vidende og enig om aktuel status vedrørende varemodtagelse, samt får defineret, hvem der skal gøre hvad i forhold til stikprøvebaseret varemodtagelse samt, hvordan vi eventuelt kan videreføre automatiseret varemodtagelse i 2018.”

Vedlagt mødeindkaldelsen var bl.a. e-mailkorrespondance fra den 17.-18. januar 2018, hvor en FES-medarbejder i en mail af den 18. januar 2018 sendt til FES Afdelingschef Person AV påpeger uhensigtsmæssigheder ved den manglende systemunderstøttelse. Således fremgår følgende bl.a. af denne e-mail:

”Jeg synes det som udgangspunkt er udmærket at KIS skal oprette IKO for alle i hele organisationen. Men hvis både KIS, jeg og alle andre som arbejder med oprettelse af VH-ordre, rekvissioner og indkøbsordrer skal gøre det effektivt og hensigtsmæssigt er det nødvendigt at vi har et system som understøtter disse processer.

Det har vi ikke i øjeblikket og det medvirker til at alle involverede parter skal bruge ekstra unødigt tid igennem hele denne proces.

Jeg synes det er rigtig ærgerligt at ingen i organisationen tilsyneladende vil prioritere dette område især, hvor vi som organisation forsøger at optimere vores arbejdsgange og spare ressourcer, hvor det er muligt. Der er rigtig mange mennesker rundt omkring som arbejder med dette område, hvor der kan effektiviseres en stor del og skabes kortere og mere glidende arbejdsgange, hvis denne proces/systemunderstøttelse blev prioriteret og løftet op.

Jeg håber du vil gå videre med denne problematik, da jeg er sikker på at KIS og alle andre som arbejder med hele bestillings- og indkøbsprocessen, via VH-ordrer og rekvissioner, vil sætte pris på en lettelse af arbejdsgangen og derved kunne spare mandtimer med et system som effektivt kan håndtere denne systemproces, som i øjeblikket har en del mangler!”

FES Afdelingschef Person AV besvarede e-mailen samme dag med følgende bemærkning til FES Afdelingschef Person AM, som var cc. på e-mailen:

”@ [FES Afdelingschef Person AM]– Kan FMN Økonomi Partnerelement ikke hjælpe med, at løfte denne tidskrævende problemstilling til gavn for hele Forsvarsministeriets myndighedsområde[...].”

Denne e-mail blev også sendt med cc. til bl.a. FES Divisionschef Person M.

FES Afdelingschef Person AM videresendte efterfølgende e-mailen til FES Afdelingsleder Person AD med bemærkning om at tage den med i drøftelsen af et kommende møde, hvorved formentlig forstås det møde, der skulle afholdes den 22. januar 2018. Det har på det foreliggende grundlag ikke været muligt at af-dække, om der blev fulgt op på dette i arbejdsgruppen eller på direktionsniveau.

7.1.13.3 Referat af direktionsmøde af 27. juni 2018

På direktionsmødet den 27. juni deltog følgende personer:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person M
- FES Divisionschef Person A/ FES Afdelingschef Person T
- FES Sekretariatschef Person AO

Af direktionsmødereferatets²³⁶ punkt 2.6 ("Varemodtagelse (STS)") fremgår følgende:

"Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse anvender på nuværende tidspunkt mange ressourcer på varemodtagelse, idet der anvendes samme varemodtagelse metodik på alt uanset aftalegrundlag, pris, mængde eller risiko for svig mm., hvilket resulterer i, at vi ofte har et stort efterslæb på at få varemodtaget.

Med en systematisk og målrettet varemodtagelse baseret på stikprøvekontrol sikres at ressourcerne anvendes bedst muligt, samt at selve varemodtagelseskontrollen bliver bedre og mere struktureret. Erfaringen og tendenser bliver ligeledes registreret og korrigeret.

Direktionen godkendte, at det beskrevne princip for en mere automatiseret varemodtagelse baseret på risiko og væsentlighed med stikprøvekontrol indføres i FES."

(Vores fremhævning)

Det kan således konstateres, at det beskrevne princip for varemodtagelse, hvor varemodtagelse i vidt omfang baseres på stikprøvekontroller, godkendes til implementering af FES-direktionen på direktionsmødet den 27. juni 2018. FES har i sit høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport bemærket, at direktionen herved godkendte en strategisk retning for, hvordan varemodtagelse fremadrettet skulle håndteres i FES.

²³⁶ [Bilag - Direktionsmødereferat af 27. juni 2018](#)

7.1.13.4 Drøftelse af notat om varemottagelse mellem FES og FRS i oktober 2018

Det i punkt 7.1.13.2 beskrevne notat om automatisk varemottagelse blev drøftet på et økonomimøde med deltagelse af FES og FRS den 9. oktober 2018, hvilket fremgår af en e-mail²³⁷ sendt fra FES Medarbejder Person AX til FRS Afdelingsleder Person AC den 10. oktober 2018, hvor førstnævnte også vedhæftede notatet.

Af den efterfølgende, interne FRS-e-mailkorrespondance²³⁸ fra samme dag ses det, at der den 10. oktober 2018 blev afholdt et møde med deltagelse af FRS og en FES sektionschef. Denne interne FRS-e-mailkorrespondance indeholder et referat af det nævnte møde, som gengives i det følgende:

"1. Status på projektet er, at de fik OK fra FES direktion i juni til at arbejde videre med tankerne og det er fortsat der hvor projektet befinder sig. Der er ikke besluttet noget, men de arbejder på, hvordan en inddeling i kategorier af varekøb kan etableres.

2. Der er ikke nogen "godkendelse" fra FIR, men der har fundet nogle samtaler sted med [FIR Direktør]. Der er intet på skrift.

3. Vi meddelte at tankerne er interessante, men at den forvaltningsmæssige ramme sætter grænserne for, hvordan indkøbsprocessen skal forløbe, herunder varemottagelse.

4. Vi foreslog, at FRS inddrages i det videre arbejde med henblik på at afsøge mulighederne for at imødekomme de rationelle tanker i projektet indenfor gældende regelsæt og mulige fortolkninger heraf, bl.a. med inddragelse af betragtninger omkring det samlede kontrolmiljø i rammen af f.eks. FM-kontrakten.

5. Konklusion: Såvel FES som FRS repræsentanter afsøger i eget bagland vilje og mulighed for at etablere et samarbejde."

Af det til Kammeradvokaten udleverede materiale ses der ikke at blive fulgt op på dette.

²³⁷ [Bilag – E-mailkorrespondance om drøftelse af notat om varemottagelse](#)

²³⁸ [Bilag – E-mailkorrespondance om drøftelse af notat om varemottagelse](#)

7.1.14 Møde mellem FES og FIR i december 2018

Af en e-mail²³⁹ dateret den 10. december 2018 fra FES Divisionschef Person A sendt til FES Direktør med cc. til FES Divisionschef Person Q fremgår det, at FES Divisionschef Person A og FES Divisionschef Person Q samme dag havde haft møde med FIR om en række emner.

Der gives i e-mailen et kort referat af de berørte emner. Af referatet fremgår det, at varemottagelse bl.a. blev drøftet, og at FIR's opfattelse var, at FES ikke var på plads med ændringer i varemottagelsen og herunder den rådgivning, som FIR havde givet i 2017. Dette blev bekræftet af FES Divisionschef Person A, som bl.a. havde nævnt systemmæssige udfordringer som en del af begrundelsen.

Det fremgår endvidere af referatet, at FES og FIR bl.a. drøftede, om der var sket en skærpelse af kravene på baggrund af bl.a. Britta-sagen, hvilket FIR dog afkræftede og hertil bemærkede, at der altid var både et kvantitativt og et kvalitativt kriterium, hvor bl.a. svindel og uberettiget brug af repræsentationsmidler altid var et tema, selvom beløbet er lille, og at der af den grund ikke altid kan anlægges en cost-benefit-analyse som kriterium for, hvornår der skal foretages kontrol. FES Divisionschef Person A sluttede af med at bemærke følgende:

"Konklusionen her er, at vi har en opgave i at få varemottagelsen justeres, så den både bliver enklere men også kan tåle en revision. anbefaler, at vi sætter den på aktionslisten igen."

Af en e-mail²⁴⁰ dateret den 17. december 2018 fra FES Divisionschef Person Q sendt til FES Direktør fremgår det, at FES Direktør den 18. december 2018 skulle have et møde med FIR Direktør. Til e-mailen var vedhæftet et udkast til talepapir²⁴¹, hvoraf det fremgår, at et af drøftepunkterne på mødet relaterede sig til FES's opgave med varemottagelse.

Der ses ikke at være blevet udarbejdet referat af mødet mellem FIR Direktør og FES Direktør den 18. december 2018, hvorfor det ikke kan udledes, hvad der blev aftalt på dette møde.

FIR har i sit høringssvar i forbindelse med høringen af indeværende rapport bemærket, at der var tale om et årligt tilbagevendende møde, og at det konkrete møde omhandlede FIR's kommende revisionsplan for 2019, hvori bl.a. indgik revision 15/2019 om varemottagelse. FIR har bekræftet, at der ikke er

²³⁹ [Bilag - E-mail af 10. december 2018 om møde vedr. bl.a. varemottagelse](#)

²⁴⁰ [Bilag - E-mail af 17. december 2018 om møde den 18. december 2018](#)

²⁴¹ [Bilag - Talepapir til møde mellem FIR Direktør og FES Direktør af 14. december 2018](#)

udarbejdet referat fra mødet. Revision 15/2019 blev ikke gennemført som planlagt af FIR, jf. nærmere herom under punkt 7.1.6.2.

7.1.15 FES's håndtering af Rigsrevisionens kritik i forbindelse med den finansielle revision af årsregnskabet for 2018

For en nærmere beskrivelse af Rigsrevisionens løbende finansielle revision for 2018 og kritikpunkterne heri henvises til denne rapport's punkt 6.1.2.

Der blev til et direktionsmøde i FES den 30. januar 2019 udarbejdet en håndakt vedrørende Rigsrevisionens løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018. Håndakten er dateret den 15. januar 2019²⁴² og var på dagsordenen for direktionsmødet den 30. januar 2019²⁴³.

Af et bilag²⁴⁴ til håndakten fremgår Rigsrevisionens kritikpunkter samt FES's bemærkninger hertil. Af bemærkningerne til Rigsrevisionens kritik af funktionsadskillelse fremgår det følgende af FES's bemærkninger:

"Der arbejdes på implementering af en stratificeret kontrol til forbedring af sikkerheden. Reference: DIR Aktionsliste, lnr. 70."

Økonomiafdelingen i FES ses i bilaget også at have givet bemærkninger til punktet. Følgende fremgår således:

"Der pågår ikke pt. et arbejde i FES rettet mod udretning af indkøbsprocessen og sikring af funktionsadskillelse. Indkøbsprocessen er en del af den gennemgang af indkøbsanalysen, der skal foretages af Strategi- og Analyse Sektionen"

Om kritikken af bygge- og anlægsprojekter fremgår det, at stort set alle kontrollerede bilag mangler overholdelse af de fire øjnes princip mellem rekvirent, indkøber og godkender, og at FRS havde henledt opmærksomheden på, at FES burde tilrettelægge arbejdsgange, således at risiko for besvigelser minimeres samt overholder forvaltningsbestemmelserne. FES bemærkning hertil var følgende:

²⁴² [Bilag - Håndakt om Rigsrevisionens løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018 af 30. januar 2019](#)

²⁴³ [Bilag - Dagsorden til direktionsmøde den 30. januar 2019](#)

²⁴⁴ [Bilag - Bilag til håndakt om Rigsrevisionens løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018](#)

”Der arbejdes på implementering af en stratificeret kontrol til forbedring af sikkerheden. Reference: DIR Aktionsliste, lnr. 70.”

Økonomiafdelingens bemærkning hertil var følgende:

”Der pågår ikke pt. et arbejde i FES rettet mod udretning af indkøbsprocessen og sikring af funktionsadskillelse.”

For en uddybning af ovenstående henvisninger til ”DIR Aktionsliste, lnr. 70” henvises til punkt 7.1.8, hvor indholdet heraf er beskrevet.

7.2 Prokuraforhold og budgetansvar i FES

7.2.1 Direktionsmødereferat af 22. august 2018 samt håndakt relateret hertil

Der blev den 22. august 2018 afholdt direktionsmøde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person L
- FES Divisionschef Person M
- FES Divisionschef Person A
- FES Sekretariatschef Person AN

Afholdelsen af direktionsmødet er dokumenteret ved et direktionsmødereferat²⁴⁵.

Til mødet blev der udarbejdet en håndakt²⁴⁶ vedrørende indførelse af prokuramatrix i FES, som beskriver baggrunden for den til håndakten vedlagte prokuramatrix, der har til formål at erstatte ”de forældede og ikke opdaterede underskriftsblade” fra 1. september 2018, som hidtil havde været anvendt i FES.

Det fremgår af håndakten, at FRS havde udarbejdet et overordnet koncept til styring af prokura i hele Forsvaret, da det fremadrettet ville være et krav, at alle myndigheder anvender prokuramatrix i stedet for underskriftsblade. Det fremgår også af håndakten, at FIR ved revisionen af indkøb af bygningsvedligehold påpegede en række problemer med de tidligere anvendte underskriftsblade, da der i FES bl.a. ikke havde været tilstrækkeligt styr på, hvem der havde de forskellige bemyndigelser, ligesom der som

²⁴⁵ [Bilag - Direktionsmødereferat af 22. august 2018](#)

²⁴⁶ [Bilag - Håndakt om indførelse af Prokuramatrix i FES af 22. august 2018](#)

hovedregel ikke var nogen øvre grænse for bemyndigelser. FIR's kritik af prokuraforholdene i FES er beskrevet i punkt 6.2.4.

På denne baggrund blev der i FES udarbejdet en ny prokuramatrix, hvor prokura ikke længere følger en specifik person, men derimod en specifik stilling, ligesom der indføres øvre grænser for disponeringer på alle relevante områder.

Om forelæggelsen af den ovenfor beskrevne prokuramatrix for FES-direktionen fremgår følgende af direktionens mødereferatets punkt 2.4 (*"Indførelse af Prokuramatrix i FES (OA)"*):

"[FES Sektionschef Person AI] fremlagde punkt om indførelse af prokuramatrix i FES.

Chefers og medarbejderes bemyndigelser til at disponere på vegne af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES) styres i dag igennem en række af individuelt udformede personlige underskriftsblade.

Konstruktionen af den nye prokuramatrix betyder at dette arbejde i det store hele bortfalder. Almindelig udskiftning af chefer vil automatisk give prokura til relevante stillinger. Der vil kun være behov for opdateringer, i forbindelse med organisationsændringer.

Direktionen godkendte den fremlagte prokuramatrix."

Den nævnte prokuramatrix er vedlagt som bilag^{247 248}.

7.2.2 *Direktionsmødereferat af 23. januar 2019 samt håndakt hertil*

Der blev den 23. januar 2019 afholdt direktionens møde i FES, hvor følgende personer deltog:

- FES Direktør
- FES Divisionschef Person L
- ~~FES Divisionschef Person M~~²⁴⁹ FES Afdelingschef Person AL
- FES Divisionschef Person A
- FES Sekretariatschef Person AN

²⁴⁷ [Bilag - Håndakt om indførelse af Prokuramatrix i FES af 22. august 2018](#)

²⁴⁸ [Bilag - Godkendt Prokuramatrix for FES](#)

²⁴⁹ Navnet er gennemstreget i direktionens mødereferat

- FES Divisionschef Person Q

Afholdelsen af mødet er dokumenteret ved et direktionsmødereferat²⁵⁰.

På direktionsmødet blev der bl.a. drøftet en revidering af FESBST 500-1, der vedrører økonomisk disponering ved Ejendomsstyrelsen.

Til direktionsmødet blev der udarbejdet en håndakt²⁵¹, der indstiller, at FES-direktionen træffer beslutning om at godkende en revideret udgave af FESBST 500-1, så den vedtagne prokuramatrix afspejles heri.

Om beslutningen herom fremgår følgende af direktionsmødereferatets punkt 2.5 ("*Godkendelse af revideret FESBST 500-1 bestemmelse for økonomisk disponering ved Ejendomsstyrelsen (OE)*"):

" [FES Divisionschef Person Q] indledte punktet med en kort indflyvning til arbejdet med budgetansvarlige.

[FES Sektionschef Person AI] fremlagde den reviderede FESBST 500-1.

På direktionsmødet den 22. august 2018 blev prokuramatrix for Ejendomsstyrelsen godkendt.

Som afledt konsekvens heraf er bestemmelsen for økonomisk disponering ved Ejendomsstyrelsen blevet revideret.

Direktionen godkendte den reviderede FESBST 500-1 bestemmelse for økonomisk disponering ved Ejendomsstyrelsen.

[FES Sektionschef Person AI] deltog ved punktet."

På baggrund af godkendelsen af den i punkt 7.2.1 beskrevne prokuramatrix traf direktionen i FES således beslutning om godkendelse af FESBST 500-1, så den afspejlede den nævnte prokuramatrix. Den opdaterede udgave af FESBST 500-1 er vedlagt som bilag²⁵².

²⁵⁰ [Bilag - Direktionsmødereferat af 23. januar 2019](#)

²⁵¹ [Bilag - Håndakt om "Godkendelse af revideret FESBST 500-1 bestemmelse for økonomisk disponering ved Ejendomsstyrelsen" af 23. januar 2018](#)

²⁵² [Bilag - FESBST 500-1](#)

7.2.3 *Mailkorrespondance vedrørende opfølgning på budgetansvar og prokura fra juli 2019*

FES Divisionschef Person Q redegjorde i en mail²⁵³ af 13. december 2019 til FMN for, at denne til et ”FES Chef seminar” i juni 2019 holdt et oplæg om budgetansvar, som havde til formål at adressere FES’s udfordringer med budgetudfordringer, prokura m.m. Denne præsentation tog udgangspunkt i en PowerPoint-præsentation²⁵⁴. Præsentationens dagsorden er gengivet i det følgende:

- ”1. *Ejendomsstyrelsens samlede budgetansvar*
2. *Hvad vil det sige at være budgetansvarlig?*
3. *Økonomifunktionen opgaver i forhold til den budgetansvarlige?*
4. *Principper for tildeling af budgetansvar*
5. *Principper for økonomisk prioritering i Ejendomsstyrelsen*
6. *Principper for tildeling af prokura*
7. *Gennemgang af budgetansvar (AS-IS)”*

Der var efter juni 2019 dialog mellem FES Divisionschef Person Q, DIRKON, DEP Afdelingschef Person B og FES Direktør om præciseringen af ansvarsfordelingen, hvorefter resultatet af denne drøftelse blev kommunikeret ud til afdelingscheferne i FES.

Denne drøftelse fremgår af en e-mailkorrespondance²⁵⁵ fra 1.-9. juli 2019 mellem FES Divisionschef Person Q, DIRKON, DEP Afdelingschef Person B og FES Direktør.

Den 9. juli 2019 sendte FES Divisionschef Person Q til DIRKON to regneark, der indeholdt henholdsvis en generel oversigt over prokurahavende i FES²⁵⁶ samt en organisatorisk oversigt over prokurahavende inden for de enkelte budgetområder i FES²⁵⁷.

Det fremgår af e-mailen dateret 13. december 2019 fra FES Divisionschef Person Q til FMN, at forretningen derudover selv har udarbejdet diverse forretningsgange henover sommeren for henholdsvis bygge- og anlægsprojekter (BAP) og bygge- og vedligeholdelsesprojekter (BVP).

²⁵³ [Bilag - E-mail af 13. december 2019 om oplæg vedr. budgetansvar og FES's udfordringer](#)

²⁵⁴ [Bilag - PowerPoint-præsentation om "Budgetansvar, prokura og prioritering"](#)

²⁵⁵ [Bilag - E-mailkorrespondance om drøftelse vedr. præcisering af ansvarsfordeling](#)

²⁵⁶ [Bilag - Generel oversigt over prokurahavende i FES](#)

²⁵⁷ [Bilag - Organisatorisk oversigt over prokurahavende i FES](#)

7.3 Vurdering

Som det fremgår af Deloitte's rapport over revisionsundersøgelsen, se punkt 6.4, driver FES en større og professionel indkøbs-, anlægs- og servicevirksomhed med et højt antal indkøbstransaktioner. Som følge heraf vurderes det i revisionsundersøgelsen, at der i FES bør være et kontrolmiljø af høj standard. Med andre ord kan der stilles høje krav til kontrolmiljøet, herunder til sikring af en korrekt varemottagelse, da FES' helt centrale kerneopgave er at foretage indkøb i forbindelse med vedligeholdelse og drift af forsvarrets lokaliteter samt i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter. Tilsvarende må der anlægges en streng ansvarsvurdering, hvis FES ikke har sikret dette.

Som det fremgår af punkt 3.3.2.4, er regnskabsbekendtgørelsens krav til varemottagelse og funktionsadskillelse ikke helt entydig. I det foreliggende tilfælde er der imidlertid tale om, at der i en længere periode reelt ikke ses at være etableret en fast procedure for varemottagelse, hvorfor i hvert fald regnskabsbekendtgørelsens § 46 om forsvarlig forvaltning af indtægter og udgifter ikke er overholdt. Det grundlæggende problem er med andre ord ikke i sig selv, at der ikke er etableret den fornødne funktionsadskillelse – for det kan der etableres særskilte bestemmelser som kompensation for – men at der slet ikke er etableret en fast procedure for varemottagelse (og dermed heller ikke de fornødne kompenserende foranstaltninger). I den forbindelse bemærkes, at der ikke ses at være etableret en fast procedure for varemottagelse på nogen af de områder, som FES forvalter, herunder f.eks. hverken inden for eller uden for rammerne af facility management-aftalen med ISS, se herom punkt 5.2.2.

Dette understøttes af, at det i rapporten over revisionsundersøgelsen er Deloitte's samlede vurdering, se herom punkt 6.4, at det generelle og overordnede økonomiske kontrolmiljø i FES i 2018 på en række områder ikke levede op til gældende regler og praksis. Det generelle og overordnede økonomiske kontrolmiljø var således ikke tilstrækkeligt til at imødegå væsentlige økonomiske risici for fejl samt korrupsions- og bestikkelsesrisici. Som grundlag for denne samlede vurdering anfører Deloitte bl.a.,

- at der i 2018 var en ringe grad af dokumentation af politikker, processer, forretningsgange og kontroldokumentation, herunder kunne Deloitte ikke identificere dokumenterede end-to-end processer for indkøbsprocessen,
- at der ikke var identificeret træningsmaterialer, kommunikationsmaterialer, materiale omkring arbejde med kontrolkultur eller lignende, der dokumenterer, at der har været ledelsesmæssig fokus på sikring af medarbejderes og lederes viden om gældende politikker eller krav til udførelse af kontroller, og
- at det økonomiske kontrolmiljø i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i 2018 generelt var uformelt og ikke dokumenteret.

Vores undersøgelse har ikke ledt til et andet resultat, herunder for så vidt angår de forudgående år omfattet af undersøgelsen.

Når der herefter skal foretages en nærmere retlig vurdering af, hvorvidt der kan placeres et ansvar for et utilstrækkeligt kontrolmiljø i FES, er der en række spørgsmål, som skal overvejes:

- Hvornår blev man i FES klar over – og burde man tidligere i FES være blevet klar over – at der var problemer med varemodtagelsen?
- Hvor alvorlige fremstod problemerne?
- Hvad gjorde ledelsen i FES ved problemerne?
- Var de iværksatte tiltag tilstrækkelige til at nedbringe risikoen til et acceptabelt niveau?

I den forbindelse kan en række specifikke nedslagspunkter fremhæves.

Spørgsmålet om varemodtagelse blev allerede drøftet på et direktionmøde den 3. juni 2015. På daværende tidspunkt var fokus imidlertid ikke på overholdelse af regnskabsbekendtgørelsen, men reelt på det modsatte, nemlig at finde en proces, der kunne afhjælpe, at varemodtagelsen ikke skete tilstrækkeligt hurtigt, hvorfor der på mødet blev foreslået en ”fast track ordning”. En sådan ”fast track ordning” ville indebære, at ”mindre tilpasninger og mindre indkøb af hastende karakter” skulle behandles før andre indkøb.

I løbet af det derpå følgende års tid synes det imidlertid som om direktionen fik en erkendelse af, at en *manglende* (og ikke blot langsommelig) varemodtagelse også er problematisk. Således fremgår det af referatet af direktionmødet den 25. maj 2016 – hvor også FES Direktør deltog – at FES Divisionschef Person A ”*nævnte udfordringerne med manglende varemodtagelse*”, og at ”*[d]et indskærpedes fra [FES Afdelingschef Person V] at der skal ske en fysisk varemodtagelse.*” I en mail samme dag fra FES Divisionschef Person A til FES Afdelingschef Person T og FES Sektionschef Person U fremgår også følgende:

”Når det er sagt så skal de også have ros for at de ikke ukritisk betaler alt men også optræder som garant for at der er sammenhæng mellem leverance og faktura. Så det er selvfølgelig en balance.”

Der var således i sommeren 2016 en bevidsthed om, at manglende varemodtagelse kunne være problematisk.

I et notat vedrørende varemodtagelsen, som blev sendt til FES Sektionschef Person U den 18. august 2016, omtales risikoen for svig, og i fremsendelsesmailen skrev sagsbehandleren:

”Så vidt jeg kan forstå bliver der arbejdet med en ny proces for varemottagelse, hvor varemottagelse skal foretages som stikprøver. Da dette er i strid med forsvarrets bestemmelsesgrundlag understøttet af Forsvarsministeriets Interne Revision samt Moderniseringsstyrelsen, bør LDB skriftligt fritages for ansvar for varemottagelse foretaget uden varemottagelseskontrol.”

LDB er en forkortelse for byggelederne, og henvisningen til Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR) er en henvisning til FIR’s rapport om funktionsadskillelse i DeMars, se herom punkt 6.2.3.

Notatet ses ikke at have været forelagt FES’s direktion og i den efterfølgende dialog om varemottagelse i direktionen blev problemet med varemottagelse fortsat primært behandlet som et spørgsmål om *”at optimere indkøbsprocesser”*, idet der bruges *”unødvendigt mange ressourcer [...] på varemottagelse og opfølgning herpå”*. Det nævnes dog i en præsentation, som blev behandlet på et direktionsmøde den 14. december 2016, som en ulempe ved en reduktion af kontrollen af varemottagelsen, at *”vi risikerer at betale for noget vi ikke har fået”*.

I november 2016 udspillede sig et forløb, der førte til politianmeldelse af en medarbejder bl.a. for tømrerarbejde og levering af hårde hvidevarer til sin privatadresse, se hertil punkt 6.5, hvor det bl.a. var den manglende funktionsadskillelse, der muliggjorde besvigelsen. Direktionen var fuldt orienteret om såvel grundlaget for politianmeldelsen som indgivelsen deraf.

I marts 2017 nedsatte direktionen en arbejdsgruppe, der skulle se på mulighederne for forenkling og automatisering af processer og kontroller på området, og dette arbejde pågår herefter i en meget lang periode; det mest tydelige tegn herpå er, at emnet helt frem til denne undersøgelses iværksættelse (og herunder i december 2019) angives på aktionslister, der løbende sendes til direktionen – den såkaldte *”aktion LNR 70 om varemottagelse mv.”* – uden at det på noget tidspunkt aflejrer sig i løsninger vedrørende aktionspunktet.

I juni 2017 politianmeldes endnu en medarbejder for levering af varer til sin hjemmeadresse, herunder et sæt smedjærnsporte. Direktionen var også i dette tilfælde fuldt orienteret om såvel grundlaget for politianmeldelserne som indgivelsen heraf.

Den 3. november 2017 meddelte FES Afdelingschef Person T i et notat til FES Divisionschef Person A, at driftsområderne ikke var i stand til at løfte opgaven med varemottagelse *”grundet manglende ressourcer, da Driftsområderne ikke har bemanding til at efterleve reglerne.”* I notatet beskrives bl.a. Moderniseringsstyrelsens retningslinjer.

Som bilag til et direktionsmøde den 6. december 2017 er det i en håndakt beskrevet, at *”FES organisation ikke er i stand til løfte hverken den fysiske eller den administrative del af opgavevaretagelsen i forbindelse*

med varemottagelse [...]". I håndakten anføres det dog ikke, at gældende regler på daværende tidspunkt ikke blev efterlevet, men derimod, at spørgsmålet om, hvorvidt den fysiske varemottagelseskontrol ville kunne reduceres, afhang af fortolkningen af retningslinjerne fra Moderniseringsstyrelsen. Direktionen godkendte på direktionmødet, at den nedsatte arbejdsgruppe snarest muligt skulle opstille forslag til ændrede processer for varemottagelse. Det anføres i referatet af mødet, at baggrunden for behandlingen af emnet var *"flersidig, idet FIR har påpeget kritiske forhold omkring emnet og KSA har problemer med at få varemottaget og dermed at få betalt leverandørerne."* Direktionen, herunder FES Direktør, var således klar over, at der ikke alene var tale om en effektiviseringsøvelse, men også om at rette op på "kritiske forhold" påpeget af revisionen.

Henvisningen til FIR skal bl.a. ses i lyset af, at der hen over andet halvår 2017 pågik en dialog mellem FIR og FES om den revisionskontrol, der endte med FIR's afgivelse af "Revision 8b/2017 om disponering, varemottagelse og fakturakontrol ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse", som i sin endelige udgave blev sendt til FES den 9. februar 2018. Det fremgår af FIR's rapport, som er nærmere beskrevet under punkt 6.2.4, at revisionen bl.a. var foranlediget af *"mulige besvigelser på visse dele af bygningsvedligeholdelsesområdet"*, og det anbefales bl.a. i rapporten, at FES iværksætter tiltag til at sikre reel funktionsadskillelse.

Som et yderligere nedslagspunkt kan nævnes, at der – for en tidsbegrænset periode – som led i årsafslutningen for 2017 blev indført såkaldt "administrativ varemottagelse" (dvs. ingen fysisk kontrol) for indkøbsordrer under 10.000 kr., og at der efterfølgende blev arbejdet videre med overvejelser om generelt at indføre en sådan beløbsgrænse kombineret med stikprøvekontrol for en vis andel af de indkøb, hvor der som udgangspunkt ikke var blevet foretaget en fysisk varemottagelse/kontrol af, at levering var sket (til Forsvaret), jf. punkt 7.1.13.2.

"Administrativ varemottagelse" indebar som nævnt, at der ikke skulle foretages en fysisk varemottagelse og dermed ville der altså ikke være nogen sikkerhed for, at den rette vare var modtaget (hos Forsvaret). Ordningen blev så vidt ses aldrig indført generelt i FES, men af korrespondance fra maj 2018 fremgår, at der i vist omfang – men ikke generelt – blev givet tilladelse til "administrativ varemottagelse" af fakturaer under 20.000 kr. kombineret med en stikprøvekontrol på 5 pct. af leverancerne. Under alle omstændigheder ville en sådan ordning – afhængig af den nærmere udformning - kunne være problematisk, for som det blev påpeget af FIR på et møde med FES i december 2018, kan man ikke altid anlægge en cost benefit-analyse som kriterium for, hvornår der skal foretages kontrol, herunder navnlig ikke, hvis en påtænkt ordning efterlader et stort systemisk rum for besvigelser.

Spørgsmålet om funktionsadskillelse og varemottagelse blev behandlet løbende på direktionmøder hen over 2018, typisk med henvisning til aktionspunkt LNR 70. Der pågik i den forbindelse også flere dialoger

med FIR og FRS. Men arbejdet førte imidlertid heller ikke i 2018 til en beslutning om indførelse af nye (lovlige) processer.

Emnet blev på ny – som led i behandlingen af Rigsrevisionens løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018 – behandlet på et direktionsmøde den 30. januar 2019. I den forbindelse fremgår følgende af et bilag til håndakten til mødet:

”Der arbejdes på implementering af en stratificeret kontrol til forbedring af sikkerheden. Reference: DIR Aktionsliste, lnr. 70.”

Samtidig anførte Økonomiafdelingen i FES i samme bilag følgende:

”Der pågår ikke pt. et arbejde i FES rettet mod udretning af indkøbsprocessen og sikring af funktionsadskillelse.”

På denne baggrund er det derfor tvivlsomt, om tilstedeværelsen af aktionspunkt LNR 70 dækkede over mere end en ambition om at finde balancen mellem på den ene side et tilstrækkeligt niveau for fysisk varemottagelse og på den anden side effektiv ressourceudnyttelse.

Forud for Rigsrevisionens beretning nr. 8/2019 afgivet den 6. december 2019 (hvoraf det bl.a. fremgår, at *”Forsvarets indkøb på vedligeholdelsesområdet er forvaltet i strid med gældende regnskabsregler og ikke lever op til helt basale krav om registrering, dokumentation og kontrol af indkøb”*) blev der fortsat ikke indført nogen ny proces for varemottagelse. Dette fremgår bl.a. af en besvarelse af 6. september 2019 fra FES Afdelingschef Person AH til FIR, hvor det anføres, at *”[d]e nye procedurer for varemottagelse og kontroller på indkøbsområdet er desværre ikke udgivet endnu.”* Det fremgår også af en e-mail af 11. oktober 2019 fra FES Divisionschef Person A til FIR, hvor det bekræftes, at opgaven ikke er løst. I e-mailen anførte FES Divisionschef Person A bl.a. følgende:

”Når det er sagt, synes jeg også, at der helt overordnet har været en del usikkerhed omkring den overordnede retning for udvikling af varemottagelse affødt af Britta-sagen og arbejdet omkring et betrygget kontrolmiljø. Det er her min fornemmelse, at den risikovillighed, som vi på et tidligere tidspunkt fornemmede, helt forsvandt med Britta-sagen. Så min oplevelse er, at kravene til varemottagelse er ændret eller er ved at blive ændret.”

I det hele taget var der i 2019 begrænset aktivitet i FES med henblik på at få etableret en konkret procedure for varemottagelse.

Som det fremgår, har spørgsmålet om varemottagelse været drøftet i FES's direktion siden juni 2015, og i hvert fald siden maj 2016 har det været italesat, at det ikke alene var et spørgsmål om at effektivisere varemottagelsen, men også om at sikre en reel varemottagelse. I hvert fald fra februar 2018, hvor FIR afgiver revision 8b/2017, må det have stået den samlede direktion klart, at der ikke i FES var en reel funktionsadskillelse, der levede op til kravene i regnskabsbekendtgørelsen med deraf følgende mulighed for svig og bedrag. Hertil kommer, at FES havde været udsat for mulige besvigelser fra medarbejdere netop som følge af den manglende kontrol med varemottagelsen, og direktionen blev bekendt med disse forhold i forbindelse med politianmeldelser deraf i november 2016 og juni 2017.

Samlet set har direktionen i en meget lang periode været klar over, at der var store problemer med varemottagelsen (i hvert fald fra maj 2016), og hvor de uheldige og alvorlige konsekvenser heraf i hvert fald må have stået klart fra november 2016 (hvor førstnævnte politianmeldelse indgives). Det er grundlæggende samme manglende funktionsadskillelse, der fortsat eksisterer i december 2019, hvor perioden omfattet af denne undersøgelses kommissorium udløber.

Det må imidlertid fremhæves, at problemstillingen vedrørende manglende funktionsadskillelse ikke konsistent har været påtalt med alvor fra FIR's side.

I rapporten 24-2013 om Forsvarskommandoen beskrives den manglende funktionsadskillelse som **ikke helt tilfredsstillende**, mens det samtidig anføres, at Forsvarets egne bestemmelser ikke i tilstrækkeligt omfang sikrede en begrænsning af risikoen for svig, tyveri eller andre ulovligheder, jf. punkt 6.2.2.

I rapport 9b-2015 om funktionsadskillelse i DeMars anføres, at *"Forsvarets bestemmelser er tilstrækkelige til at opfylde Moderniseringsstyrelsens krav, hvilket er **tilfredsstillende**, men [de] er ikke tilstrækkelige til at sikre "De fire øjnes princip"*, samt *"Etablering af "De fire øjnes princip" er ikke et krav, men er en foranstaltning, som Forsvarsministeriets Interne revision vil anbefale, at Forsvaret overvejer at implementere med henblik på at reducere risiko for svig i forbindelse med indkøb"*.

Endelig anføres i rapport 8b-2017 *"at den manglende funktionsadskillelse muliggør svig og bedrag, og at forholdet er **ikke tilfredsstillende**"*.

Konklusionerne vedrørende manglende funktionsadskillelse i FIR's rapporter har derfor svinget, omend den underliggende problemstilling har været den samme.

Dette forhold kan dog ikke fratage FES' ledelse ansvaret for, at organisationen grundlæggende var tilrettelagt uden sikring af, at de nødvendige og tilstrækkelige procedurer for varemottagelsen var implementeret, selvom der er tale om en virksomhed, som udelukkende beskæftiger sig med indkøb af ydelser til vedligeholdelse og drift af forsvarets lokationer samt til bygge- og anlægsprojekter.

Det må også fremhæves, at FRS' finansielle controlling i perioden januar 2016 til december 2018 heller ikke gav anledning til væsentlige bemærkninger. FRS vedlagde dog i forbindelse med de månedlige af-rapporteringer for perioden januar 2017 – december 2018 et udtræk over indkøbsordrer, hvor der var personsammenfald mellem opretteren af indkøbsordren og varemodtageren.

Desuden er det i forskellige sammenhænge gjort klart over for FES, at FRS's finansielle controlling ikke kan gøre det ud for de foranstaltninger, som er nævnt i regnskabsbekendtgørelsens § 24, 2. pkt., og § 28, stk. 1, 2. pkt., og dermed heller ikke kan kompensere for manglende funktionsadskillelse.

Fra juni 2015 og til december 2019 blev spørgsmålet om varemodtagelse behandlet på adskillige direktionsmøder, ligesom der var en dialog med både FIR, FRS og FMN, som bl.a. omhandlede, hvad der skal til for at leve op til regnskabsbekendtgørelsens krav, og hvad den præcise ansvarsfordeling mellem FES og FRS var og burde være.

Problemstillingen blev yderligere kompliceret af, at opfyldelsen af kravet til funktionsadskillelse ville forudsætte tilførsel af ressourcer, men at der samtidig – i forlængelse af den gennemførte budgetanalyse og indførelsen af den nye facility management-kontrakt, se hertil punkt 5.2.2 – var et fremherskende ønske om effektiviseringer og besparelser.

Uanset disse forhold er det imidlertid vores vurdering, at det er kritisabelt, at der går så lang en periode, uden problemet med funktionsadskillelse ved varemodtagelsen bliver løst, og uden at det sikres, at man lever op til regnskabsbekendtgørelsens krav og dermed mindsker risikoen for svig og bedrag. Det forhold, at en række andre myndigheder er inddraget i dialogen om problemet, fjerner således ikke ansvaret fra FES – og dennes direktion – for at sikre, at FES som professionel indkøbsorganisation lever op til gældende regler.

Det bemærkes dog, at FIR i sin revision 8b/2017 afgivet i februar 2018 RR ved sin finansielle revision påpegede en række forhold vedrørende prokura. Vi har ikke grundlag for at konkludere, at der ikke er blevet taget tilstrækkelig hånd om disse forhold, se hertil pkt. 7.2 ovenfor.

Det er samlet set vores vurdering, at der over for direktøren for FES er grundlag for at iværksætte et ansættelsesretligt forløb med henblik på afskedigelse, og at der er grundlag for at tildele en sanktion til en anden ledende medarbejder hos FES. De nærmere ansættelsesretlige vurderinger fremgår af den ud-gave af rapporten, som ikke er til offentliggørelse.

8. FORSVARSMINISTERIETS DEPARTEMENT – DEN LEDELSESMÆSSIGE HÅN- TERING AF KONTROLMILJØET, HERUNDER AF BERETNINGER M.V. DEROM

8.1 Redegørelse for den ledelsesmæssige håndtering af kontrolmiljøet, herunder af be- retninger m.v. derom

8.1.1 *Indledende om Forsvarsministeriets departements opfølgning på revisionsager, til- syn med Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse m.v.*

Til brug for nærværende undersøgelse har Forsvarsministeriet fremsendt bl.a. sagsnotater og materiale fra møder afholdt med deltagelse af Forsvarsministeriets Departement (DEP) til afdækning af DEP's tilsyn med indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES), jf. punkt 2.2.1. En del af dette materiale er udtryk for systematiserede og gentagne arbejdsprocesser eller mødefora, og nedenfor redegøres således for de generelle karakteristika for det pågældende rapporteringsregime eller mødeforum.

Halvårlig revisionskritikopfølgning

Disse notater udarbejdes af Forsvarsministeriets departements koncernfinanskontor (KFI) - kontor under Koncernøkonomi og Drift, jf. punkt 5.1.2.1 - og udgør en samlet opfølgning på kritikpunkter fra Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR) og Rigsrevisionen (RR) på baggrund af input fra styrelserne under Forsvarsministeriet samt ansvarlige fagkontorer i DEP. I opfølgningerne redegøres for de væsentligste gennemførte revisioner fra FIR og RR, og der gives en vurdering af, hvilke områder der særligt bør følges op på. Til notatet vedlægges desuden bilag med samlede oversigter over udestående revisionskritikpunkter fra henholdsvis FIR og RR samt bemærkninger om igangværende tiltag til imødekomme heraf m.v. Notat og bilag sendes til godkendelse hos DIRKOD og DIRKON, inden de sendes til koncernstyringskredsen, jf. nedenfor.

Revisionsstatus til ledelsen

Disse notater udarbejdes af KFI i udgangspunktet en gang om måneden og udgør en status om væsentlige forhold og udviklinger i igangværende revisioner til ledelsen i Forsvarsministeriets departement, se om koncernstyringsmøder nedenfor. Heri beskrives således bl.a. modtagne høringsudkast fra FIR eller RR, herunder foreløbige konklusioner heri. Til notatet vedlægges desuden en samlet oversigt over igangværende og nyligt afsluttede revisioner hos RR og FIR med angivelse af foreløbige og endelige bedømmelser samt milepæle for de pågældende revisioner. Notat og bilag sendes til godkendelse hos DIRKOD og DIRKON, inden de sendes til koncernstyringskredsen, jf. nedenfor.

Topchefmøder mellem DC og RR

Til og med år 2018 afholdt DC og RR et årligt møde med det formål at skabe en åben og uformel dialog om forgangne og kommende revisioner.

Ledelsesmøder

Formålet med møderne er at tilrettelægge den overordnede retning og grundlaget for DEP's virke. Deltagerkredsen i disse møder udgøres af DC og DEP's afdelingschefer.

Koncernledelsesmøder

Koncernledelsen er det øverste tværgående beslutningsorgan for ministerområdets strategiske prioriteringer, initiativer, investeringer samt større programmer og projekter. Koncernledelsen behandler iværksættelse af større koncernfælles initiativer, investeringer, programmer og projekter og fastlægger de organisatoriske og økonomiske rammer herfor. Deltagerkredsen i koncernledelsen udgøres af DC, DIRKON, FC, VFC og cheferne for Forsvarsministeriets styrelser.

Ultimo 2017 besluttede koncernledelsen, at der skulle udarbejdes en forretningsorden for koncernledelsen (og koncernstyringskredsen, jf. nedenfor)²⁵⁸. Denne blev godkendt 26. februar 2018. Heraf fremgår bl.a., at den samlede koncernledelse som udgangspunkt mødes hver fjerde uge.

Koncernstyringsmøder

Koncernstyringskredsen er det tværgående forum for den løbende drift og styring inden for ministerområdet, herunder ledelse af visse programmer og projekter. Deltagerkredsen i koncernstyringskredsen udgøres af DIRKON, VFC, Chefen for Operationsstaben (VFK), Chefen for Udviklings- og Koordinationsstaben (VFK), Stabschefen for Hjemmeværnskommandoen, cheferne for Forsvarsministeriets styrelser, samt DEP's afdelingschefer.

Det fremgår af forretningsordenen for koncernstyringskredsen, at koncernstyringskredsen som udgangspunkt mødes en gang om ugen²⁵⁹.

Såvel de månedlige revisionsstatusser som de halvårslige revisionskritikopfølgninger blev i undersøgelsesperioden sendt til orientering til Forsvarsministeriets Koncernstyringskreds med henblik på drøftelse på de løbende møder i Koncernstyringskredsen.

²⁵⁸ [Bilag - Forretningsorden for Forsvarsministeriets koncernledelse](#)

²⁵⁹ [Bilag - Forretningsorden for Forsvarsministeriets koncernstyringskreds](#)

Konsolideringsmøder

Konsolideringsmøderne finder sted i regi af Koncernøkonomi og Driftsafdelingen og har til formål at styrke relationen og koordinere viden mellem ministeriets styrelser og økonomisøjlen samt at sikre fremdrift i relevante enkeltsager. Større tværgående sager afklares af koncernstyringskredsen via eksempelvis ledelsesinformation eller sagsoplæg. Konsolideringsmøderne er således ikke tilsynsmøder eller revisionsmøder, selvom der kan være tilsyn og revisionsager på dagsordenen til møderne. I tilfælde af, at et revisionspunkt eller tilsynspunkt er på dagsordenen, vil fremgangsmåden typisk være, at konsolideringsmøderne anvendes til at afklare proces for at sikre fremdrift og dermed ikke anvendes til at afklare selve indholdet af revisionspunktet eller tilsynet.

På konsolideringsmøderne med FES deltager fra DEP typisk bl.a. DIRKOD, CHKCO og CHKFI.

Revisionsbestyrelsesmøder

Revisionsbestyrelsen, som består af DIRKON, DIRKOD og CH-FIR, afholder kvartalsvise dialogmøder med det formål at give koncernens driftsorganisation mulighed for at pege den interne revision i retning af væsentlige risikoområder og samtidig give den interne revision mulighed for på direktionsniveau at påpege forhold - opsamlet gennem den gennemførte revisionsvirksomhed - af særlig betydning for den overordnede styring, herunder forhold af tværgående karakter²⁶⁰.

8.1.2 Vedrørende Forsvarsministeriets Interne Revisions revision 9b-2015

Den 15. december 2015 modtog Forsvarsministeriets departement FIR's afrapportering vedrørende revision 9b-2015: Funktionsadskillelse i DeMars, jf. punkt 6.2.3²⁶¹. Der var ikke tale om et egentligt høringsudkast, men FIR udbad sig dog bemærkninger til rapporten. Den 18. januar 2016 fremsendte Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse (FRS) sine bemærkninger til FIR's rapport til DEP²⁶². Til FIR's anbefaling i rapportens afsnit 9, som refereret i punkt 6.2.3, bemærkede FRS bl.a. følgende²⁶³:

”Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse finder, at de nuværende forretningsgange på indkøbsområdet og de interne kontroller i forbindelse hermed tillige med gennemførelsen af kompenserende kontroller, styrelser og myndigheders løbende budgetopfølgning samt regnskabsmæssige afstemninger og kontroller m.v. tilsammen er tilstrækkelige til at sikre, at risikoen for uopdaget svig er meget begrænset. (...) Endelig skal bemærkes, at de styrelser og myndigheder, der

²⁶⁰ [Bilag - Årscyklus for Revisionsbestyrelsen](#)

²⁶¹ [Bilag - Fremsendelsesskrivelse af 15. december 2016 fra FIR til Forsvarsministeriets DEP vedrørende revision 9b-2015](#)

²⁶² [Bilag - E-mail af 18. januar 2016 fra FRS til FIR vedrørende revision 9b-2015](#)

²⁶³ [Bilag - FRS's bemærkninger til FIR's revision 9b-2015](#)

foretager indkøb, selv er ansvarlig for, at der sker en korrekt forvaltning bl.a. i forbindelse med indkøb. Hvor der ikke findes overordnede bestemmelser o.l. skal styrelser og myndigheder således tilrettelægge deres forvaltning ud fra de lokale forhold, således at der sker en korrekt forvaltning.

Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse finder efter en samlet vurdering, at et generelt gældende krav om anvendelse af den anbefalede procedure vil medføre et ressourceforbrug, der næppe står mål med risikoen for uopdaget svig. Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse finder derfor ikke, at der er behov for, at der generelt stilles krav om anvendelse af den anbefalede procedure ved udfærdigelse af indkøbsordrer.

Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse er imidlertid enig i at den foreslåede opdeling af autorisations-processen ved indkøb, så "De fire øjnes princip" sikres, er det bedste princip, men det vil være besværligt og ressourcekrævende især for mindre enheder at skulle anvende den anbefalede procedure. Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse vil derfor overveje, om der måske skal indføres krav om, at større enheder skal anvende den foreslåede procedure, hvorimod kravet ikke skal gælde i forbindelse med indkøb ved mindre enheder. Her kan der i stedet eventuelt iværksættes en form for kompenserende kontrol ved Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelses foranstaltning (finansiell controlling)."

(Vores fremhævning)

Derudover bemærkede FRS til FIR's bemærkninger om potentielt manglende varemodtagelse i DeMars (rapportens afsnit 43), at udbetalinger som udgangspunkt ikke ville kunne ske uden registrering af varemodtagelse, men at indkøbere kunne ophæve spærring af faktura, så der skete betaling uden varemodtagelse; i så fald ville den manglende varemodtagelse ifølge FRS dog blive opfanget i forbindelse med FRS's løbende kontroller.

Den 29. januar 2016 sendte Forsvarsministeriets departement ved e-mail, hvor bl.a. andre DEP Afdelingschef Peron B og DEP Kontorchef Person Evar cc.²⁶⁴, sit samlede høringssvar til FIR²⁶⁵. I fremsendelsesskrivelsen anførtes det, at "Forsvarsministeriets Økonomisystemkontor er generelt enig i anbefalingerne og de anførte bemærkninger, og vil som forretningsansvarlige på DeMars-området følge op på at tiltagene implementeres."²⁶⁶. FRS's bemærkninger som ovenfor citeret og refereret var medtaget i Forsvarsministeriets samlede bemærkninger.

²⁶⁴ Bilag - E-mail af 29. januar 2016 vedrørende Forsvarsministeriets bemærkninger til FIR's revision 9b-2015

²⁶⁵ Bilag - FRS's bemærkninger til FIR's revision 9b-2015

²⁶⁶ Bilag - Fremsendelsesskrivelse vedr. Forsvarsministeriets bemærkninger til FIR's revision 9b-2015

9. februar 2016 afholdt DEP ledelsesmøde, hvor bl.a. status på revisionssager var på dagsordenen. Forud for mødet var der fremsendt materiale til deltagerkredsen, heriblandt en kortfattet oversigt over revisionsager fra RR og FIR. Heri var om revision 9b-2015 blot anført revisionens hovedkonklusion: "Tilfredsstillende"²⁶⁷.

I DEP's halvårslige revisionskritikopfølgning om status for udestående revisionskritikpunkter pr. medio 2016 omtales FIR's revision 9b-2015 ikke²⁶⁸. I den til notatet samlede opgørelse over udestående revisionskritikpunkter fra FIR var revisionen heller ikke omtalt²⁶⁹.

8.1.3 Revisionsplan for FIR's revisioner i 2017

Den 14. marts 2017 sendte FIR sit oplæg til revisionsplan for 2017 til DIRKON via e-mail²⁷⁰. Til e-mailen var vedhæftet et overordnet sagsnotat²⁷¹ samt en nærmere beskrivelse af indholdet i FIR's revisionsplan som bilag hertil²⁷². Om revisionen, der senere blev til revision 8b-2017, jf. punkt 6.2.4, havde FIR i bilaget anført:

"Revisionen er foreslået af Forsvarsministeriets Interne Revision og skal medvirke til at sikre overholdelse af love og regler. Revisionen har baggrund dels i den seneste tids skrivelser vedrørende overfakturering af forsendelser, samt i yderligere en konkret sag vedrørende fejl- og overfakturering ved en af Forsvarets styrelser. Revisionen er ligeledes en opfølgning på tidligere revisioner vedrørende funktionsadskillelse i indkøbsprocessen, hvor den samme person ikke skal kunne optræde som disponent, ansvarlig for varemottagelsen, godkender af faktura og ansvarlig for frigivelse af betalingen."

Den 15. marts 2017 sendte FIR et såkaldt covernotat vedrørende FIR governance til DEP med henblik på DCs godkendelse²⁷³. Til e-mailen var udover beskrivelsen af de overordnede principper og retningslinjer for FIR's arbejde vedhæftet ovennævnte revisionsplan. DC godkendte notatet den 16. marts 2017²⁷⁴.

²⁶⁷ [Bilag - Dagsorden samt materiale til brug for ledelsesmøde 9. februar 2016](#)

²⁶⁸ [Bilag - "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2016/1"](#)

²⁶⁹ [Bilag - Bilag 2 til "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2016/1"](#)

²⁷⁰ [Bilag - E-mail fra FIR til DIRKON af 14. marts 2017 vedr. revisionsplan](#)

²⁷¹ [Bilag - Sagsnotat vedr. revisionsplan for 2017 af 13. marts 2017](#)

²⁷² [Bilag - Bilag til sagsnotat vedr. FIR's revisionsplan for 2017 af 14. marts 2017](#)

²⁷³ [Bilag - E-mail fra FIR til DEP vedr. "FIR Governance" m.v.](#)

²⁷⁴ [Bilag - Godkendelse fra DC af covernotat vedr. "FIR Governance" med bilag](#)

8.1.4 *Revisionsstatus til ledelsen for august 2017*

I DEP's månedlige status for revisionssager for august 2017 blev beskrevet, at Forsvarsministeriet havde modtaget RR's høringsudkast vedrørende revisionen af udvalgte byggeprojekter ved FES, jf. punkt 6.1.1²⁷⁵. Udkastets foreløbige konklusioner var fremhævet i notatet, herunder at FES efter RR's vurdering ikke styrede de udvalgte byggeprojekter i overensstemmelse med god offentlig økonomistyring og forvaltning, og at FES ikke havde dokumenteret, at projekterne var gennemført sparsommeligt i henhold til pris, tid og kvalitet. Notatet blev godkendt af DIRKON 4. september 2017 med bemærkning om, at opmærksomheden rettedes mod RR's revision af FES's byggeprojekter, og at notatet skulle sendes *"til DC til orientering"*²⁷⁶. Den 8. september 2017 blev notatet påtegnet med bemærkninger om, at sagen var *"set af DC"*²⁷⁷.

Notatet blev vedhæftet dagsordenen for koncernstyringsmødet 7. september 2017, hvor følgende bl.a. var på dagsordenen: *"Status på revisionssager (materiale vedhæftet)"*²⁷⁸. I mødenoterne fra koncernstyringsmødet blev beskrevet, at RR's høringsudkast blev drøftet på mødet, og at FES havde nævnt, at RR's beretning i øvrigt havde givet anledning til at kigge bredere på styrelsens processer og styringsprincipper²⁷⁹. Endvidere bemærkedes det i mødenoterne, at DIRKON havde orienteret om topchefmødet 6. september 2017, mellem DC og RR, og nævnt, at RR på mødet havde nævnt, at RR i fremtidige revisioner ville øge fokuset på forvaltningsmæssige og juridiske aspekter.

8.1.5 *Høringsproces for FIR's revision 8b-2017*

Den 10. november 2017 modtog FRS, FES og DEP FIR's høringsudkast vedrørende revision 8b 2017: *"Disponering, varemodtagelse og fakturakontrol ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse"*, jf. punkt 6.2.4²⁸⁰. FIR anførte i høringsudkastets samlede konklusion i udkastets afsnit 14, at FIR vurderede, *"at der på de reviderede områder ikke er tilstrækkelig funktionsadskillelse, hvilket er ikke tilfredsstillende"*²⁸¹. Derudover indeholdt høringsudkastet i vidt omfang samme kritikpunkter som den endelige rapport, jf. punkt 6.2.4.

²⁷⁵ [Bilag - Notat om status på revisionssager til ledelsen for august 2017](#)

²⁷⁶ [Bilag - Godkendelse for revisionsstatus for august 2017](#)

²⁷⁷ [Bilag - Påtegning til revisionsstatus for august 2017](#)

²⁷⁸ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 7. september 2017](#)

²⁷⁹ [Bilag - Mødenoter for koncernstyringsmøde den 7. september 2017](#)

²⁸⁰ [Bilag - E-mail af 10. november 2017 fra FIR til DEP m.fl. med høringsudkast vedrørende revision 8b-2017](#)

²⁸¹ [Bilag - Høringsudkast vedr. FIR's revision 8b-2017](#)

Den 4. december 2017 sendte FES med DEP cc. sine bemærkninger til høringsudkastet til FIR²⁸². Til bemærkningerne til høringsudkastet havde FES vedlagt en procesbeskrivelse for bygningsvedligehold²⁸³ og bemærkede (FES Sektionschef Person AI) til høringsudkastets konklusioner (afsnit 13) følgende²⁸⁴:

”Se vedhæftede proces for bygningsvedligehold.

Da revisionen begyndte, beskrev FES at der var startet et arbejde med at beskrive nye processer for indkøb, arbejdet er desværre endnu ikke afsluttet. Men principper om løbende anvendelse af stikprøver er besluttet anvendt.”

Procesbeskrivelsen og tilblivelsen heraf samt FES's kommentarer til revision 8b-2017 i øvrigt er nærmere beskrevet i punkt 7.1.9.

Den 13. december 2017 sendte FRS med DEP cc. sine bemærkninger til høringsudkastet til FIR²⁸⁵. FRS havde en lang række bemærkninger til høringsudkastet, hvoraf en væsentlig del omhandlede FIR's vurdering af ansvarsfordelingen mellem FES og FRS i relation til at sikre og kontrollere funktionsadskillelse hos FES²⁸⁶. Bl.a. anførte FRS til udkastets afsnit 51-53, at ansvaret for kontrol af funktionsadskillelse og køb ”indenfor prokura” ikke lå ved FRS, og bemærkede i den forbindelse bl.a., at:

”kontrollen ikke [er] tilrettelagt for at foretage en vurdering af, om den enkelte disponent har handlet indenfor sin prokura. Scope for kontrollen er at fange åbenlyse forsøg på besvigelse. Kontrol af, om en disponent har handlet indenfor prokura, ligger ved styrelsen.”

(Vores fremhævning)

Den 15. december 2017 sendte DEP Afdelingschef Person B via e-mail et notat udarbejdet af KCO til DIRKON vedrørende FIR's høringsudkast samt FES's kommentarer hertil²⁸⁷. I notatet var udkastets foreløbige konklusioner og anbefalinger gengivet²⁸⁸. Derudover bemærkedes følgende om FES's bemærkninger til høringsudkastet:

²⁸² [Bilag - E-mail af 4. december 2017 fra FES til FIR vedr. bemærkninger til høringsudkastet for FIR's revision 8b-2017](#)

²⁸³ [Bilag - Procesbeskrivelse for bygningsvedligehold](#)

²⁸⁴ [Bilag - FES's bemærkninger til FIR's høringsudkast for revision 8b-2017](#)

²⁸⁵ [Bilag - E-mail af 13. december 2017 fra FRS til FIR vedrørende bemærkninger til høringsudkastet for FIR's revision 8b-2017](#)

²⁸⁶ [Bilag - FES's bemærkninger til FIR's høringsudkast for revision 8b-2017](#)

²⁸⁷ [Bilag - E-mail fra DEP Afdelingschef Person B til DIRKON om KCO's sagsnotat om høringsudkast vedr. FIR's revision 8b-2017](#)

²⁸⁸ [Bilag - KCO's sagsnotat om høringsudkast vedr. FIR's revision 8b-2017](#)

”FES har kun kommenteret på en mindre del af de faktuelle oplysninger og vurderinger i rapporten og har ikke kommenteret på rapportens anbefalinger. Styrelsen har dog i forhold til en del af området (kontrakter og simpelt vedligehold) tilkendegivet over for FIR, at man vil overveje den fremtidige organisering og fremgangsmåder. Herudover har styrelsen over for DEP oplyst, at der i forbindelse med implementeringen af den nye Facility Managementkontrakt vil blive udarbejdet nye processer vedrørende bygningsvedligeholdelsesprojekterne.”

I notatet var endvidere anført KCO's vurdering, og det anførtes her bl.a. følgende:”KCO vurderer på grundlag af rapporten inkl. bemærkningerne fra FES, at der foreligger en væsentlig problematik, som skal håndteres snarest muligt. Det fremgår ikke klart af materialet, om FES er tilstrækkeligt bevidst om problematikens karakter og væsentlighed og om behovet for en hurtig afhjælpning.

KCO anbefaler derfor, at KOD kontakter FES vedr. problematikken og får afklaret hvornår og hvordan en proces til afhjælpning af problematikken vil blive igangsat, hvornår ændringer forventes besluttet og implementeret, hvem der er ansvarlig for at det sker og hvad indholdet/omfanget af ændringerne forventes at være. KOD kan efter behov bidrage til løsningsarbejdet og FIR kan med fordel indgå i arbejdet i en rådgivende/konsultativ funktion.

Problematikken bør som udgangspunkt kunne løses forholdsvis hurtigt, da den ifølge rapporten fra FIR ikke vedrører den systemmæssige understøttelse af området, men alene tilrettelæggelsen af arbejdsgange/opgavefordeling og udformningen/anvendelsen af det interne dokumentationsmateriale.”

(Vores fremhævning)

På koncernstyringsmødet 18. december 2017, var bl.a. følgende emne på dagsordenen: ”Status på revisionsager for november 2017 (til drøftelse)²⁸⁹, og der var til dagsordenen vedhæftet DEP's månedlige status for revisionsager for november 2017²⁹⁰. Heri beskrev DEP, at Forsvarsministeriet havde modtaget FIR's høringsudkast vedrørende revisionsprojekt 8b-2017, og det bemærkedes, at ”Revisionen vurderer, at der på de reviderede områder ikke er tilstrækkelig funktionsadskillelse, hvilket er **ikke tilfredsstillende**”, og at høringsudkastet var i intern høring i DEP. Notatet var forinden (11. december 2017) godkendt af DIR-KON med bemærkning om, at notatet kunne fordeles med henblik på drøftelse på koncernstyringsmødet, og der blev således ikke anført, at notatet skulle fordeles til ledelseskredsen²⁹¹.

²⁸⁹ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 18. december 2017](#)

²⁹⁰ [Bilag - Notat om status på revisionsager til ledelsen for november 2017](#)

²⁹¹ [Bilag - Godkendelsesproces for notat om status på revisionsager til ledelsen for november 2017](#)

I mødenoterne fra koncernstyringsmødet 18. december 2017 blev bl.a. følgende beskrevet²⁹²:

”DIRKON orienterede om de to sager, der i det fremsendte materiale bliver kategoriseret som ikke tilfredsstillende – først sagen vedrørende (...).

Derudover kritik i FIR høringsudkast vedrørende funktionsadskillelse ved FES’ bygningsvedligehold. Revisionen undersøger, om der er en passende funktionsadskillelse i indkøbsprocessen, herunder for at afdække risikoen for, at der kan blive begået bedrageri. FES Direktør nævnte, at revisionen var sket på foranledning af FES selv, og FES er i god dialog med FRS om, hvordan problematikken kan løses. (...)”.

Mødenoterne blev samme dag (18. december 2017) sendt via e-mail til koncernstyringskredsen, hvor bl.a. DC også var cc.²⁹³.

Den 4. januar 2018 sendte FIR høringsudkast 2 til FRS, FES og DEP²⁹⁴. FIR havde tilrettet og udbygget visse dele af rapporten væsentligt, men fastholdt overordnet sine kritikpunkter²⁹⁵. I sine bemærkninger hertil af 22. januar 2018 – sendt til FIR med DEP cc.²⁹⁶ – bemærkede FRS bl.a. følgende²⁹⁷:

”FRS er af den helt klare opfattelse, at:

- *Det er en generel og kendt problematik, at de fire øjnes princip ikke i alle tilfælde overholdes og at der netop derfor er aftalt kompenserende kontroller på området.*
- *Det er den enkelte styrelses ansvar at tilrettelægge forretningsprocesser og tilhørende rolletildeling, herunder gennemførelse af dokumenterede, kompenserende kontroller ved kritiske rollekombinationer eller hvor de fire øjnes princip ikke overholdes.*
- *FRS har til opgave at tilrettelægge og gennemføre kompenserende kontroller på baggrund af væsentlighed og risiko i samarbejde med respektive styrelser.*

²⁹² [Bilag - Mødenoter fra koncernstyringsmøde den 18. december 2017](#)

²⁹³ [Bilag - E-mail til koncernstyringskredsen m.fl., vedr. mødenoter fra koncernstyringsmøde den 18. december 2017](#)

²⁹⁴ [Bilag - E-mail af 4. januar 2018 fra FIR til DEP m.fl. med høringsudkast 2 vedrørende revision 8b-2017](#)

²⁹⁵ [Bilag - Høringsudkast 2 vedrørende FIR's revision 8b-2017](#)

²⁹⁶ [Bilag - E-mail af 4. januar 2018 fra FES til FIR vedr. bemærkninger til høringsudkast 2 for FIR's revision 8b-2017](#)

²⁹⁷ [Bilag - FRS's bemærkninger til FIR's høringsudkast 2 for revision 8b-2017](#)

- *Uhensigtsmæssigheder i styrelsernes forretningsprocesser, herunder tilhørende kontroller og kontrolmiljø, indgår i den løbende dialog med styrelserne og er ikke en del af rapporteringen i finansiel controlling.”*
(Vores fremhævning)

FRS bemærkede endvidere, at FRS anerkendte, at FIR havde rejst en relevant principiel problemstilling i forhold til ansvarsfordelingen mellem FRS og styrelserne, men at de undersøgte forhold ikke gav belæg for FIR's overordnede konklusion i forhold til FRS's kontrol af styrelserne. FRS gjorde i den forbindelse overordnet gældende, at ansvaret for at tilrettelægge forretningsprocesser, tildele – og adskille – roller, samt gennemføre dokumenterede, kompenserende kontroller, var placeret ved den enkelte styrelse. FRS har i sit høringssvar til nærværende rapport ønsket, at det i rapporten er tydeliggjort, at FRS' finansielle controlling af FES – efter FRS' opfattelse - var et supplement til, men ikke er erstatning for, FES' eget kontrolregime, og at FRS fremførte dette synspunkt for FIR i forbindelse med høringen af FIR's revision 8b-2017.

Ved e-mail af 5. februar 2018 til FIR, hvor bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E var cc., sendte DEP sine bemærkninger til FIR's høringsudkast 2²⁹⁸. DEP bemærkede bl.a., at Forsvarsministeriet havde noteret sig FES's og FRS's kommentering af høringsudkastet omkring funktionsadskillelse ved FES's bygningsvedligehold, at FIR heri havde anført en række væsentlige anbefalinger, som krævede aktion fra såvel FMI, FRS, FES og DEP, og at Forsvarsministeriet på baggrund af revisionen, herunder tilbagemeldingerne fra FES og FRS foreslog, at der gennemførtes et møde med deltagelse af de berørte interessenter med henblik på drøftelse af rapportens anbefalinger, herunder hvilke løsningsmuligheder der kunne afhjælpe problematikken²⁹⁹. Bemærkningerne til høringsudkast 2 var forinden godkendt af DEP Kontorchef Person E³⁰⁰.

8.1.6 FIR's endelige afrapportering af revision 8b-2017

Den 8. februar 2018 sendte FIR sin endelige afrapportering af revision 8b-2017. I fremsendelsesmailen bemærkede CH-FIR bl.a., at revisionen havde givet anledning til en række væsentlige bemærkninger om principielle og forretningsmæssigt kritisable forhold, som efter revisionens mening burde adresseres og afklares hurtigst muligt, samt at der efter FIR's vurdering var tale om forhold af så væsentlig karakter, at en løbende orientering ønskedes³⁰¹.

²⁹⁸ [Bilag E-mail af 5. februar 2018 fra DEP til FIR vedrørende bemærkninger til FIR's høringsudkast 2 vedrørende revision 8b-2017](#)

²⁹⁹ [Bilag - DEP's bemærkninger til FIR's høringsudkast 2 for revision 8b-2017](#)

³⁰⁰ [Bilag - Godkendelse af bemærkninger til FIR's høringsudkast 2 vedrørende revision 8b-2017](#)

³⁰¹ [Bilag - E-mail af 8. februar 2018 fra FIR til DEP m.fl. vedrørende endelig afrapportering af revision 8b-2017](#)

Dagen efter, den 9. februar 2018, videresendte CH-FIR ovennævnte e-mail af 8. februar 2018 til DEP Kontorchef Person G og DEP Kontorchef Person K med bl.a. DEP Kontorchef Person E cc. og opsummerede i e-mailen til orientering revisionens hovedkonklusioner³⁰². CF-FIR bemærkede i relation til den rejste kritik af FES, at *"det er Forsvarsministeriets Interne Revision vurdering, at der fra DEP's side bør fokuseres / føres tilsyn på området."* (Vores fremhævning). Vedrørende kritikken af FRS's kontrol af området bemærkede CH-FIR, at forholdet primært skyldtes en uklar rollefordeling i udførelsen af den finansielle revision og FRS's samarbejde med de enkelte styrelser, og at revisionens konklusioner burde give anledning til en umiddelbar og snarlig gennemgang af emnet. CH-FIR henledte i den forbindelse opmærksomheden på, at FRS ikke på alle områder havde accepteret den rejste kritik. Endelig orienterede CH-FIR i e-mailen om, at han *"henset til sagens karakter"* - i forlængelse af e-mailen ville orientere DIRKON og DEP Afdelingschef Person B om rapportens udsendelse.

Umiddelbart efter afsendelsen af ovennævnte e-mail videresendte CH-FIR nævnte e-mails (af 8. og 9. februar 2018) til DIRKON og DEP Afdelingschef Person B og vedhæftede til e-mailen FIR's endelige rapport vedrørende revision 8b-2017³⁰³. CH-FIR bemærkede herudover bl.a. følgende:

"Forholdet vurderes at være kritisk i forhold til imødegå svig og bedrag. Det er Forsvarsministeriets Interne Revision vurdering, at forholdet kan have været medvirkende årsag til konkrete svig og bedrag sager i 2017 på FES område.

Der har været en længerevarende dialog med både FES og FRS vedr. emnet. FRS er enig i, at der er en række principielle forhold som med fordel kan blive afklaret. FRS er dog ikke enig i alle de i rapporten anførte forhold, blandt andet vedr. omfanget af deres kontroller og om, hvorvidt de burde være gået videre med konstateringerne om "fejl og mangler".
(Vores fremhævning)

Den 13. februar 2018 videresendte DIRKON ovenstående e-mailkorrespondance (af 8. og 9. februar 2018) samt FIR's rapport over revision 8b-2017 til FES Direktør med ønske om at drøfte opfølgning på revisionen³⁰⁴. FES Direktør kvitterede herfor ved e-mail af samme dag til DIRKON³⁰⁵.

³⁰² [Bilag - E-mail af 9. februar 2018 fra FIR til DEP vedrørende revision 8b-2017](#)

³⁰³ [Bilag - E-mail af 9. februar 2018 fra CH-FIR til DIRKON og DEP Afdelingschef Person B vedrørende revision 8b-2017](#)

³⁰⁴ DIRKON sendte en tilsvarende e-mail til FRS Direktør.

³⁰⁵ [Bilag - E-mailkorrespondance mellem DIRKON og FES Direktør vedr. FIR's revision 8b-2017](#)

Den 15. marts 2018 skrev CH-FIR vedrørende det kommende revisionsbestyrelsesmøde den 21. marts 2018 ved e-mail til DEP Afdelingschef Person B og DIRKON's kontrolpunktspostkasse (FMN-KTP-KON), at CH-FIR på mødet bl.a. gerne ville drøfte revision 8b-2017³⁰⁶ ³⁰⁷. Til e-mailen var vedhæftet ovenfor refererede e-mails fra 8. og 9. marts 2018. Det er oplyst, at der ikke blev udarbejdet referat fra mødet 21. marts 2018.

8.1.7 Konsolideringsmøde 1. 2018

Den 14. marts 2018 afholdt DEP og FES konsolideringsmøde. På mødet deltog fra DEP bl.a. DEP Afdelingschef Person B, DEP Afdelingschef Person D, DEP Kontorchef Person G og DEP Kontorchef Person K³⁰⁸. Fra FES deltog bl.a. FES Divisionschef Person P og FES Afdelingschef Person AR og en række øvrige chefer i FES. Både RR's på tidspunktet igangværende revision af udvalgte byggeprojekter i FES, jf. punkt 6.1.1, og FIR's revision 8b-2017, jf. punkt 6.2.4, var på dagsordenen for mødet³⁰⁹. Den på baggrund af mødet udarbejdede aktionsliste indeholdt dog ikke aktioner i relation disse revisioner³¹⁰.

8.1.8 Koncernstyringsmøder marts og april 2018

Den 15. marts 2018 afholdt koncernstyringskredsen koncernstyringsmøde, hvor bl.a. følgende emner var på dagsordenen:

- ”2. Status på revisionssager for februar (til drøftelse) – materiale vedlagt*
- 3. Opfølgning på udestående revisionskritik (til drøftelse) – materiale vedlagt”³¹¹.*

Vedhæftet til dagsordenen var både DEP's revisionsstatus for februar 2018 og revisionskritikopfølgning 2017-2 med bilag.

³⁰⁶ [Bilag - E-mail af 15. marts 2018 fra CH-FIR til DIRKON og DEP Afdelingschef Person B vedrørende revisionsbestyrelsesmøde den 21. marts 2018](#)

³⁰⁷ Det skal bemærkes, at der i mailen henvises til revision 8b/2018. Ud fra sammenhængen er der dog utvivlsomt tale om revision 8b-2017.

³⁰⁸ [Bilag - Aktionspunkter efter konsolideringsmøde 1. 2018 mellem Forsvarsministeriet departements og FES](#)

³⁰⁹ [Bilag - Dagsorden samt præsentation til brug for konsolideringsmøde 1. 2018 mellem Forsvarsministeriets departement og FES](#)

³¹⁰ [Bilag - Aktionspunkter efter konsolideringsmøde 1. 2018 mellem Forsvarsministeriet departements og FES](#)

³¹¹ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 15. marts 2018](#)

I revisionsstatus for februar 2018 var beskrevet, at Forsvarsministeriet havde modtaget FIR's endelige afrapportering vedrørende revisionsprojekt 8b-2017³¹². Det bemærkedes i notatet, at:

*”Revisionen vurderer, at der ikke findes tilstrækkelige overordnede kontroller, der kan medvirke til at sikre en tilfredsstillende funktionsadskillelse mellem indkøber og varemottager i forhold til bestemmelserne på området, hvilket er **ikke tilfredsstillende**.*

*Derudover at der ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ikke er en tilfredsstillende personadskillelse mellem disponent, indkøber og varemottager, i forhold til at sikre at der er reel funktionsadskillelse, hvilket er **ikke tilfredsstillende**.”*

Derudover bemærkedes det, at der skulle planlægges et møde medio april 2018 med henblik på drøftelse af rapportens anbefalinger, samt at *”Koncernøkonomi og Drift og Regnskabsstyrelsen har opgaven”*.

Revisionsstatus for februar 2018 var forinden drøftet mellem DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E. Den 8. marts 2018 sendte DEP Kontorchef Person E revisionsstatus til DEP Afdelingschef Person B, der svarede den 11. marts 2018, og bl.a. anførte følgende³¹³:

”Tak for fremsendte. Vil gerne drøfte da jeg kan forstå, at den valgte model ift. funktionsadskillelse er positivt valgt før min tid.

Funktionsadskillelser ved FES bygningsvedligehold. Disponering, varemottagelse og fakturagodkendelse. Revision 2017-8b.

(...)

Så lad os drøfte primo ugen, herunder om vi skal vente lidt med denne til den er behandlet. FRS er voldsomt uenige.

(Vores fremhævning)

Revisionsstatus for februar 2018 blev godkendt af DIRKON 14. marts 2018 med bemærkning om, at notatet kunne fordeles til koncernstyringsmødet, og der blev således ikke anført, at notatet skulle fordeles til ledelseskredsen³¹⁴.

³¹² [Bilag - Notat om status på revisionssager til ledelsen for februar 2018](#)

³¹³ [Bilag - E-mailkorrespondance mellem DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E vedr. revisionsstatus for februar 2018](#)

³¹⁴ [Bilag - Godkendelsesproces for notat om status på revisionssager til ledelsen for februar 2018](#)

FIR's revision 8b-2017 blev ikke direkte beskrevet i DEP's revisionskritikopfølgning 2017-2, som er dateret 5. marts 2018³¹⁵, men bilagt notatet var en "Samlet opgørelse over udestående revisionskritikpunkter for alle styrelser pr. ultimo 2017", hvori revision 8b-2017 omtaltes på side 6, herunder med angivelse af revisionens overordnede konklusioner, jf. ovenstående citat³¹⁶.

I mødenoterne fra koncernstyringsmødet 15. marts 2018 blev det beskrevet vedrørende punkt 2 ovenfor, at "*Dagsordenpunktet gav ikke anledning til væsentlige bemærkninger*"³¹⁷. Hvad angik punkt 3 ovenfor, var det noteret, at DIRKON havde opfordret til, at "*hver styrelse vurderer, om den udestående kritik giver anledning til styrelsesvise aktioner*", men det blev ikke beskrevet i noterne, om bemærkningen kunne henføres til konkrete kritikpunkter, og revision 8b-2017 blev ikke i øvrigt omtalt eksplicit i mødenoterne.

Den 17. april 2018 afholdt DEP ledelsesmøde. På dagsordenen var bl.a. status på revisionsager, og der var i den sammenhæng vedlagt KFI's revisionsstatus for marts 2018 bilagt en samlet oversigt over revisioner fra RR og FIR³¹⁸. Notatet var forinden godkendt af DIRKON med bemærkning om, at notatet kunne "*fordeles til orientering for ledelseskreds og koncernstyringskreds*"³¹⁹.

I notatet beskrev KFI, at Forsvarsministeriet den 21. marts 2018 havde fået tilsendt RR's endelige afrapportering af revisionen af udvalgte byggeprojekter ved FES, jf. punkt 6.1.1. KFI fremhævede i den forbindelse, at RR havde vurderet, at FES ikke styrede "*de udvalgte byggeprojekter i overensstemmelse med god offentlig økonomistyring og forvaltning*", og at FES ikke havde dokumenteret, at de udvalgte byggeprojekter var "*gennemført sparsommeligt i forhold til pris, tid og kvalitet*". DEP omtalte i notatet ikke revision 8b-2017, men i oversigten var FIR's revision 8b-2017 anført med bedømmelsen "ikke tilfredsstillende" med en bemærkning om "opfølgning"³²⁰.

Til koncernstyringsmødet 19. april 2018 var følgende emne på dagsordenen: "*Status på revisionsager (til orientering) – materiale vedlagt*"³²¹. Vedhæftet til dagsordenen var DEP's revisionsstatus for marts 2018 med bilag, jf. ovenfor.

³¹⁵ [Bilag - "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2017-2"](#)

³¹⁶ [Bilag - Bilag til "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2017-2"](#)

³¹⁷ [Bilag Mødenoter fra koncernstyringsmøde 15. marts 2018](#)

³¹⁸ [Bilag - Notat om status for revisionsager til ledelsen for marts 2018](#)

³¹⁹ [Bilag - Godkendelsesproces for notat om status for revisionsager til ledelsen for marts 2018](#)

³²⁰ [Bilag - Rigsrevisionen og FIR's igangværende revisioner på Forsvarsministeriets område for marts 2018](#)

³²¹ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 9. april 2018](#)

Det blev i mødenoterne fra koncernstyringsmødet beskrevet, at DIRKON orienterede om den debat, der havde ”været i medierne den sidste uges tid om Rigsrevisionens tilgang til diverse revisioner”. DIRKON havde endvidere understreget, at ”den overordnede og politiske drøftelse om Rigsrevisionens og regeringens relation ikke skal ændre på det stærke samarbejde, som koncernen har med Rigsrevisionen i det daglige”³²². Der blev ikke noteret øvrige drøftelser af hverken RR’s revision af byggeprojekter ved FES eller FIR’s revision 8b-2017.

8.1.9 Opfølgning på revision 8b-2017 I

Den 12. april 2018 anmodede DEP ved e-mail til FES og FRS, hvor bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E var cc., om kommentarer til de af FIR i revision 8b-2017 givne anbefalinger³²³. Til e-mailen var vedhæftet et af FRS udarbejdet processkema til anskueliggørelse af ansvarsfordelingen mellem FRS og styrelserne vedrørende finansiel controlling³²⁴.

Den 26. april 2018 afgav FRS sine bemærkninger til DEP³²⁵. FRS har i sit høringssvar til nærværende rapport ønsket, at det i rapporten er tydeliggjort, at FRS herved påpegede en række forhold, som FIR efter FRS’ opfattelse havde misforstået, herunder rolle og ansvarsfordelingen mellem FRS og styrelserne i relation til kontroller, herunder finansiel controlling³²⁶. FRS bemærkede bl.a. følgende:

”Ansvaret for tilrettelæggelse af forretningsprocesser samt tildeling af roller er placeret ved den enkelte styrelse, hvilket medfører, at man skal tilsikre, at den samme person ikke får tildelt forskellige roller, der tilsammen vil give en kritisk rollekombination. Ansvaret for, at der gennemføres dokumenterede, kompenserende kontroller er placeret ved den enkelte styrelse, hvilket ligeledes fremgår klart af Regnskabsinstruksens afsnit 2.1.4.”

Den 6. maj 2018 afgav FES sine bemærkninger til DEP³²⁷. Bl.a. beskrev FES, at følgende tiltag var igangsat³²⁸:

- *Stikprøve kontrol*

³²² Bilag - Mødenoter fra koncernstyringsmøde den 9. april 2018

³²³ Bilag - E-mail af 12. april 2018 fra DEP til FES og FRS vedr. FIR’s anbefalinger i revision 8b-2017

³²⁴ Bilag - FRS’s processkema vedr. finansiel controlling

³²⁵ Bilag - E-mail af 26. april 2018 fra FRS til DEP vedr. FIR’s anbefalinger i revision 8b-2017

³²⁶ Bilag - FRS’s svar til FIR’s revision 8b-2017

³²⁷ Bilag - E-mail af 6. maj 2018 fra FES til DEP vedr. FIR’s anbefalinger i revision 8b-2017

³²⁸ Bilag - FES’s svar til FIR’s revision 8b-2017

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse arbejder på at højne kvaliteten af varemottagelsen ved hjælp af stikprøvekontrol, således at udvælger en stikprøve på baggrund af risiko og væsentlighed af indkøbsordrer og de enkelte linjer af indkøbsordren. Der er nedsat en arbejdsgruppe intern i FES til at implementere stikprøven og de relaterede aspekter i kontrolprocessen.

- *Funktion og personadskillelse*

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse er ved at undersøge om man kan starte en proces, hvor den budgetansvarlige eller en tildelt rolle fra den budgetansvarlige, kan være "godkender" mellem rekvirenten af indkøbsordren og varemottagerrollen. Ulempen vil dog være en øget administration i forretningsprocessen og give mindre fleksibilitet i hele indkøbsprocessen, hvilket igen vil medføre tilførsel af flere ressourcer samt nødvendighed for DeMars systemunderstøttelse."

Bl.a. på baggrund af FES's og FRS's tilbagemeldinger udarbejdede DEP herefter et sagsnotat om Forsvarsministeriets håndtering af FIR's revision 8b-2017 af 31. maj 2018³²⁹. Notatet blev efterfølgende den 11. juni 2018 ved koordinering mellem DEP Kontorchef Person E og DEP Afdelingschef Person B³³⁰ rundsendt til FES, FRS og DEP til brug for en fælles drøftelse af FIR's kritik og anbefalinger³³¹.

I notatets resumé og indstilling anførte DEP bl.a. følgende:

"FES har igangsat en række tiltag mhp. til at afdække det aktuelle problem med stikprøvekontrol af varemottagelse. FES opstillede tiltag mhp. imødegåelse af revisionskritikken er hensigtsmæssige. Det savnes imidlertid FES vurdering af det tidmæssige aspekt, idet der er tale om nedsættelse af arbejdsgrupper og undersøgelse af procestiltag.

Hvor funktionsadskillelse af praktiske forhold herunder ressourcemæssige forhold nødvendig gør at en person kan have "dobbelroller", kan dette accepteres, men dette kræver samtidig at risici for utilsigtede handlinger imødegås ved aktive kompenserende kontroller.

Der ses et behov for at tydeliggøre over for styrelserne, at uagtet man i FRS har oprettet finansielle controlling, fratager dette ikke styrelseschefens ansvar i relation til kontrol, herunder kompenserende kontroller."

³²⁹ [Bilag - Sagsnotat om håndtering af FIR's revision 8b-2017 af 31. maj 2018](#)

³³⁰ [Bilag – E-mailkorrespondance mellem FMN Medarbejder Person AS og DEP Kontorchef Person E vedr. sagsnotat om håndtering af FIR's revision 8b-2017](#)

³³¹ [Bilag - E-mail fra DEP til FES og FRS vedrørende sagsnotat om håndtering af FIR's revision 8b-2017](#)

(Vores fremhævning)

Nærmere i forhold til opfølgning på revisionens resultater anførtes desuden i notatet:

”DEP har på baggrund af revisionens resultater vurderet, at der er behov for at klarlægge funktionsadskillelse i indkøbsprocessen (disponering, varemottagelse og fakturakontrol) samt afklaring af rollefordelingen i relation til FRS, FES, (FMI) og øvrige styrelser.

Der er således behov for at undersøge og vurdere styrelsernes procedurer, prokuragrænser, funktionsadskillelse, dobbeltroller, kompenserende kontroller, vidensdeling i forhold til revisionens konstaterede forhold og systemunderstøttelse.”

Den 22. juni 2018 sendte FRS sine bemærkninger til DEP's notat, hvilket en medarbejder i DEP den 25. juni 2018 videresendte til bl.a. DEP Kontorchef Person E og DEP Afdelingschef Person B³³². FRS bemærkede bl.a. igen en række forhold, hvor FIR efter FRS's opfattelse potentielt manglede den fulde forståelse af hensigten med og tilrettelæggelsen af den finansielle controlling FRS gennemførte³³³.

Den 27. juni 2018 afholdt DEP, FRS og FES et møde til drøftelse af FIR's revision 8b-2017³³⁴. Det er i forbindelse med nærværende undersøgelse oplyst, at det ikke har været muligt at finde referat eller lignende noter fra mødet.

8.1.10 Revisionskritikopfølgning 2018-1 og koncernstyringsmøde 9. august 2018

I DEP's halvårslige orientering om revisionskritikopfølgning af 27. juni 2018 fremhævede DEP bl.a. RR's revision af styring af udvalgte byggeprojekter ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse³³⁵. DEP beskrev bl.a., at Forsvarsministeriet på baggrund af revisionen havde igangsat udarbejdelsen af en handlingsplan i samarbejde mellem KCO, PIM og FES med dertilhørende initiativer/tiltag for at rette op på de kritiserede forhold i revisionen.

³³² [Bilag - E-mail til DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E om FRS's kommentarer til DEP's sagsnotat om opfølgning på FIR's revision 8b-2017](#)

³³³ [Bilag - FRS's kommentarer til DEP's sagsnotat om opfølgning på FIR's revision 8b-2017](#)

³³⁴ [Bilag - Mødeindkaldelse til møde 27. juni 2018 mellem DEP, FRS og FES](#)

³³⁵ [Bilag - "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2018-1"](#)

DEP omtalte i notatet ikke revision 8b-2017. I bilag 2 til notatet fremgik dog en beskrivelse af igangværende tiltag og opfølgning hos henholdsvis FES, FRS og DEP i relation til revision 8b-2017³³⁶. Heraf fremgik således bl.a., at FES oprindeligt havde planlagt følgende tiltag som reaktion på revisionen:

- ”1. Analyse og forslag til revideret håndtering af funktionsadskildelse ligger i udkast i FES.*
- 2. Vedr. stikprøvekontrol, så er der udarbejdet et dokument over principper og retningslinier. Stikprøvekontrollerne foretages ud fra en matrix, som tager højde for risiko og væsentlighed, så der fokuseres mest på områder/varegrupper, hvor disse vurderes højest. Udvælgelsen af stikprøverne foretages af økonomiafdelingen i FES og sendes til den ansvarlige for det udvalgte område, som udvælger en kontrollant, som ikke har været en del af indkøbsprocessen. Resultatet af stikprøverne indsendes til økonomiafdelingen og registreres i KESDH. Ved fejl iværksætter økonomiafdelingen efter behov yderligere kontroller af relevante områder/personer. (...)*
- 3. Implementering af pocuragrænser*
- 4. N/A*
- 5. Der gennemføres en gennemgang af området rolletildeling i FES*
- 6. Det skal sikres at underskriftsblade skal leve op til kravene til indhold i underskriftsblade.”*

Endvidere fremgik af bilaget følgende opdatering af ovennævnte tiltag pr. 15. april 2018:

- ”1. Revideret tilgang til funktionsadskildelse ventes implementeret 2. halvår. 2018. (...)*
- 2. Dokument over principper og retningslinier ligger i udkast. Forventes indført 2. halvår. 2018. (...)*
- 3. Der er lavet udkast til pocuragrænser, der fortsat mangler høringsfase og godkendelse i FES, forventet afsluttet og implementeret medio 2. halvår. 2018. (...)*
- 4. N/A*

³³⁶ [Bilag - Bilag 2 til "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2018-01"](#)

5. FES har nedsat en arbejdsgruppe, med deltagelse både fra FES og FMI for at tilsikre en korrekt gennemgang af området rolletildelinger i FES, forventet afsluttet og implementeret medio 2. halvår. 2018. (...)

6. Sikring af at underskriftsbladene lever op til kravene til indehold. Sikres ved en systematisk ensretning af indhold ved hjælp af en bemyndigelses matrix, der vil skabe det nødvendige overblik og Fokus. Der er lavet udkast til bemyndigelsesmatrix. Bemyndigelses matrix er i høringsfase og mangler godkendelse i FES, forventet afsluttet og implementeret medio 2. halvår 2018. (...)"

Af samme bilag fremgik også FRS's bemærkninger samt opfølgning på FIR's revision 8b-2017. FRS bemærkede overordnet set i forhold til FIR's anbefalinger vedrørende controlling-opgaverne, at ansvaret for rolletildeling og kompenserende kontroller i forbindelse med indkøb efter FRS's opfattelse lå hos den enkelte styrelse. Med hensyn til rapportering fra FRS til styrelserne vedrørende finansiel controlling bemærkede FRS dog også, at FRS ville "tage op med styrelserne, hvordan de ser de kompenserende rollekontroller mest hensigtsmæssigt rapporteret fremadrettet."

Endelig indeholdt bilaget et selvstændigt ark til brug for DEP's opfølgning på revision 8b-2017. Heraf fremgik bl.a. følgende bemærkninger:

"Af DEP Medarbejder Person AS 7/6 2018. KDB og PSI vil efterfølgende blive inddraget i revisionen.

Af DEP Medarbejder Person AS 22/6 2018. Området er under afklaring. Det er forventningen, at nødvendige tiltag vil blive iværksat i løbet af 3.-4. kvartal 2018."

DEP Medarbejder Person AS er initialer for en medarbejder i DEP.

Der var i dokumentet anført en tidsfrist for de pågældende punkter, hvilket for både FES, FRS og DEP oprindeligt var sat til 1. halvår 2018.

Notatet (revisionskritikopfølgning 2018-1) blev godkendt af DIRKON den 4. juli 2018 med bl.a. følgende bemærkning: "Bedes endvidere fordelt til ledelsesmøde til orientering"³³⁷. Det er i forbindelse med nærværende undersøgelse oplyst, at der ikke kan findes dokumentation for, at notatet er fremsendt i forbindelse med et ledelsesmøde.

³³⁷ [Bilag - Godkendelsesproces for "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2018-1"](#)

Efterfølgende blev notatet vedhæftet dagsordenen for koncernstyringsmøde 9. august 2018, hvor følgende emne bl.a. var på dagsordenen: ”Forsvarsministeriets opfølgning på udestående revisionskritik 2018-1 – til drøftelse (materiale vedlagt)”³³⁸. Bilagene til notatet, herunder bilag 2, som refereret ovenfor, blev dog ikke medsendt indkaldelsen. I mødenoterne fra koncernstyringsmødet 9. august 2018 blev beskrevet, at DIRKON i relation til RR’s revision af udvalgte byggeprojekter ved FES havde nævnt, at der var ”behov for en separat drøftelse af denne opfølgning mellem DEP og FES”. FES gennemgik ifølge mødenoterne herefter flere af elementerne i FES’s opfølgning på RR’s kritik, og DEP Afdelingschef Person D nævnte, at der var et aftalt møde den 22. august 2018, hvor FES’s opfølgning skulle drøftes. FIR’s revision 8b-2017 blev ikke nævnt i mødenoterne.

8.1.11 Høringsproces vedrørende FIR’s revision 11-2018

I juli 2018 modtog DEP høringsudkast til FIR’s revision 11/2018 DeMars brugeradministrationskontrol, jf. punkt 6.2.7³³⁹. DEP afleverede sine bemærkninger 10. september 2018 ved e-mail til FIR, hvor bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E var cc.³⁴⁰. Vedrørende DEP’s ageren i forhold til den styrelsesvise afrapportering på området, jf. høringsudkastets afsnit 13, bemærkede DEP følgende³⁴¹:

”Det er korrekt, at FMI fremsendelse af sammenfattende kontrolrapporter til FMN-MYN ikke i tilstrækkelig grad er nået frem til den forretningsansvarlige for DeMars. Dette har været drøftet med FMI, og fremover vil FMI adressere afrapporteringen direkte til FMN-KDB som forretningsansvarlig, hvorefter evt. behov for aktion vil blive drøftet i DeMars Serviceudvalg. Denne præcisering vil af FMI blive beskrevet ved næstkommende opdatering af FMI-BST 385-01.”

8.1.12 Revisionsbestyrelsesmøde 17. september 2018

Forud for revisionsbestyrelsesmødet den 17. september 2018 sendte CH-FIR ved e-mail af 13. september 2018 til DEP Afdelingschef Person B og DIRKON’s kontrolpunktspostkasse (FMN-KTP-KON) emner til drøftelse på mødet³⁴². I relation til Forsvarsministeriets opfølgning på FIR’s revisioner bemærkede CH-FIR i e-mailen:

³³⁸ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 9. august 2018](#)

³³⁹ [Bilag - E-mail af 3. juli 2018 fra FIR til bl.a. Forsvarsministeriets departement vedr. høringsudkast til revision 11/2018](#)

³⁴⁰ [Bilag - E-mail af 10. september 2018 fra Forsvarsministeriets departement til FIR vedr. bemærkninger til høringsudkast til revision 11/2018](#)

³⁴¹ [Bilag - Forsvarsministeriets departements bemærkninger til FIR’s høringsudkast til revision 11/2018](#)

³⁴² [Bilag - E-mail af 13. september 2018 fra CH-FIR til DIRKON og DEP Afdelingschef Person B vedrørende revisionsbestyrelsesmøde den 17. september 2018](#)

”Uden at jeg vil tage stilling til den proces, der i forretningen er etableret mhp. indhentning af status for imødegåelse af de besluttede indsatser og vurdering heraf, så kan jeg konstatere, at der på en række områder, hvor revisionen gav anledning til væsentlig kritik, ikke umiddelbart synes at blive taget aktion på / sat krav om at ”få lukket et evt. hul”, enten midlertidigt (stop en evt. ulykke) eller permanent. Dette naturligvis ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed. Fx synes:

(...)

- *Konklusionerne om manglende funktionsadskilles ved FES hhv. manglende forretningsgangen ved FRS jf. revision 8b/2017 synes endnu ikke håndteret. Konklusionerne har være kendte siden oktober 2017 og det er i FIR rapporten anført, at de erkendte ”huller” kan medføre svig og bedrag.*

Min observation går ikke på den enkelte revision, men mere på forretningens opfølgning. Forholdet har på flere relationsmøder med KFI været fremført.

(Vores fremhævning)

Samme dag videresendte DEP Afdelingschef Person B e-mailen til DEP Kontorchef Person E for bemærkninger. Den 14. september 2018 sendte DEP Kontorchef Person E ved e-mail KFI's bemærkninger til dagsordenen. Vedrørende ovenstående citat fra dagsordenen bemærkedes følgende³⁴³:

”DEP Afdelingschef Person B, som du ved har vi haft en længere møderække med FRS og FES om problemstilling, som du også har deltaget i. FES og FRS er jo ikke helt enige i konklusionen og præmisserne herfor. I særlig grad ifm. kompenserende kontroller.

Som du ved aftalte vi ved sidste møde før sommerferien, at FRS skulle forberede et møde med styrelserne, så det var helt klart for alle hvem der havde hvilke opgaver og ansvar ifm. roller og funktionsadskillelse. DEP Medarbejder Person AS har været i kontakt med FRS Afdelingschef Person AY, som har meddelt, at man er klar til at der kan blive indkaldt til et møde. Vi har dog endnu ikke set FRS's oplæg til præsentationen.

Efter mødet med styrelserne kan vi holde møde med FIR.”

³⁴³ Bilag – E-mailkorrespondance mellem DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E vedr. emner til revisionsbestyrelsesmøde den 17. september 2018

DEP Afdelingschef Person B har i forbindelse med høringen af nærværende rapport ønsket at bemærke, at ovenstående e-mail fra DEP Kontorchef Person E til DEP Afdelingschef Person B særligt vedrørte håndteringen af kompenserende kontroller.

Der blev efter det oplyste ikke udarbejdet referat fra revisionsbestyrelsesmødet den 17. september 2018.

8.1.13 *Chefmøde i KOD 19. september 2018*

Den 19. september 2018 afholdt KOD chefmøde. Af referatet fra mødet med opsummering af aktionspunkter blev vedrørende DEP Afdelingschef Person B præsentation af generel information anført i relation til FIR's revisioner: *"Mange revisioner i gang. Der skal pt. kigges på snit mellem regnskabsstyrelsen og de resterende styrelser. Der forventes at opstarte et projekt om emnet."*³⁴⁴

8.1.14 *Ledelsesmøde 1. oktober 2018*

DEP afholdt ledelsesmøde den 1. oktober 2018, hvor bl.a. afrapportering til ledelsen vedrørende DEP's halvårslige tilsyn med styrelserne var sat på dagsordenen³⁴⁵. Til dagsordenspunktet var desuden bl.a. vedhæftet et overordnet sagsnotat om status for tilsyn udarbejdet af KFI³⁴⁶ samt et sagsnotat til uddybning af såkaldte "røde" tilsynsområder udarbejdet af KCO³⁴⁷.

I KCO's uddybning af røde tilsynsområder var om budgetanalysen af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, jf. punkt 5.2.2, anført bl.a. følgende:

"Koncerncontrolling har i den halvårslige status sat tilsynet i rødt, da Koncerncontrolling oplever store usikkerheder forbundet med implementeringen af budgetanalysen og datagrundlaget i 2018 hidtil har været mangelfuldt. Koncerncontrolling har derfor ikke haft mulighed for at gennemføre det fornødne tilsyn.

(...)

I 2017 og 2018 har det særligt været budgetanalysens del vedrørende Facility Management, der har været fokus på. Provenuet herfra er betydeligt, ligesom det er en omfattende kontrakt at implementere. Det har ikke været muligt for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse at levere det fornødne datagrundlag og talmateriale. Dette er bl.a. begrundet i kontaktens kompleksitet,

³⁴⁴ [Bilag - Opsummering af chefmøde i KOD den 19. september 2018](#)

³⁴⁵ [Bilag - Dagsorden for ledelsesmøde i DEP den 1. oktober 2018](#)

³⁴⁶ [Bilag - Sagsnotat om halvårlig status for DEP's tilsyn af 26. september 2018](#)

³⁴⁷ [Bilag - Sagsnotat om "Halvårligt tilsyn - uddybning af KCO røde tilsynsområder"](#)

herunder det forhold at validering af mængder først afsluttes ved udgangen af 2018 samt leverandørens manglende levering af de aftalte data. Dette har medført, at der er store usikkerheder omkring provenuet for Facility Management delen. Det er samtidig konstateret, at der er væsentlige udfald på andre dele af budgetanalysens initiativer – især optimering af distriktsområderne og effektivisering af servicedesken. Der er dermed stor usikkerhed for budgetanalysens samlede provenu.”

I notatet fra KFI's resumé og indstilling var bl.a. anført:

”DEP’s kontorer har bidraget til en halvårlig status for tilsynet på ministeriets ressortområde. Oversigten viser generelt, at det går fornuftigt med de områder der føres tilsyn med. Der er et par observationspunkter, men generelt vurderer kontorerne, at der er en god igangværende proces med styrelserne om de gule og røde områder.

KFI vurderer dog, i lyset af status for tilsyn med FES’ udmøntning af budgetanalyse kombineret med kritiske revisionssager og usikkerheder på økonomisiden, at der bør tages en dialog på topchefniveau med FES.”

Endvidere var i notatets sagsfremstilling anført:

”Med udgangspunkt i ovenstående samt blandt andet usikkerheder på økonomiområdet og revisionssager om styring af byggeprojekter mv. anbefaler KFI, at ledelsen sætter særligt fokus på FES, herunder eksempelvis indleder drøftelser på topchefniveau med FES.”

Ud fra ovenstående synes bemærkningen i hvert fald at sigte mod RR’s revision af udvalgte byggeprojekter, jf. punkt 6.1.1, men henset til anførslen af ”revisionssager” i flertal, må der antagelsesvist være tale om et bredere sigte, herunder eventuelt mod FIR’s revision 8b-2017, hvilket i den tidsmæssige kontekst forekommer plausibelt. Spørgsmålet blev dog ikke nærmere behandlet i notatet, herunder notatets bilag, og det har ved søgning i Forsvarsministeriets journaliseringssystem efter det oplyste ikke være muligt at identificere et referat fra det pågældende ledelsesmøde.

8.1.15 Opfølgning på revision 8b-2017 II

Den 5. oktober 2018 blev der afholdt chefmøde i KOD, hvor alle økonomichefer i Forsvarsministeriet var indkaldt. Bl.a. følgende emne var på dagsordenen for mødet, som blev tilsendt deltagerkredsen 4. oktober 2018: ”Klar rolle og ansvarsfordeling ved disponering, varemottagelse og fakturakontrol mellem FRS og

ovrige styrelser”³⁴⁸. I relation hertil var vedhæftet et notat udarbejdet af FRS om emnet³⁴⁹ samt en præsentation³⁵⁰. I notatet anførte FRS bl.a. følgende:

”Styrelsernes ansvar

Ansvar for tilrettelæggelse af forretningsprocesser samt administration af rolletildeling i SAP er placeret ved den enkelte styrelse, hvilket medfører, at styrelsen skal tilsikre, at den samme person ikke får tildelt roller, der i kombination vil give en kritisk rollekombination, med risiko for besvigelse.

(...)

Det er ligeledes den enkelte styrelses ansvar at tilrettelægge forretningsprocesser og tilhørende rolletildeling, således at der er personmæssig adskillelse indenfor en proces, herunder også indkøbsprocessen. En medarbejder kan varetage flere af rollerne i indkøbsprocessen, dog skal styrelsens forretningsgange tilsikre, at der har været to medarbejdere involveret i et indkøb (de fire øjnes princip).

Ansvar påhviler styrelsen

Det overordnede ansvar for, at kontrologgaverne udføres på en for styrelsen tilfredsstillende måde, påhviler styrelsens chef eller en dertil bemyndiget person.

Kompenserende kontroller

I det omfang, at de fire øjnes princip ikke kan overholdes på baggrund af styrelsens tilrettelæggelse af forretningsprocesser, skal der gennemføres dokumenterede, kompenserende kontroller med henblik på at minimere risikoen for svigagtig adfærd.

Det er en generel og kendt problematik, at de fire øjnes princip ikke i alle tilfælde overholdes og at der netop derfor bør gennemføres kompenserende kontroller på området. De kompenserende kontroller kan gennemføres ved den enkelte styrelses foranstaltning eller udføres af FRS på vegne af styrelsen.”

(Vores fremhævninger med undtagelse af overskrifter)

I referatet fra mødet med opsummering af aktionspunkter blev vedrørende emnet ”rolle og ansvarsfordeling” fra FRS Direktør anført følgende³⁵¹:

³⁴⁸ [Bilag - Dagsorden for chefmøde i KOD den 5. oktober 2018](#)

³⁴⁹ [Bilag - FRS's notat om rolle- og ansvarsfordeling af 5. september 2018](#)

³⁵⁰ [Bilag - Præsentation af FRS til brug for chefmøde i KOD den 5. oktober 2018](#)

³⁵¹ [Bilag - Opsummering af aktionspunkter fra chefmøde i KOD den 5. oktober 2018](#)

”På baggrund af FIR revisions rapport er det blevet klart, at der er et behov for at præcisere rolle og ansvarsfordeling mellem FRS og styrelserne. Line fra FRS gennemgik Slides. Formålet var at gennemgå gældende praksis.

Pointen er, at hvis FIR kan være i tvivl, så kan andre også. Deltagerne er velkommen til at kontakte FRS for yderligere drøftelse.”

Den 24. oktober 2018 skrev DEP Kontorchef Person E til FES Divisionschef Person Q via e-mail og spurgte til iværksatte initiativer hos FES på baggrund af FIR's revision 8b-2017³⁵². I e-mailen stod bl.a.:

”Jeg kan forstå på [X], at han i går har talt med FES Direktør om, at du inddrages i/står i spidsen for et arbejde med at gennemgå FES' forvaltningsgrundlag, bl.a. for at følge på FIR revision vedr. funktionsadskillelse ved FES bygningsvedligehold. Disponering, varemottagelse og fakturagodkendelse. Revision 2017-8b.

Vi vil gerne høre mere om hvilke konkrete planer I har/hvilken proces I ser/hvad I har af konkrete initiativer i relation hertil.”

Det må antages, at der med ”X” menes DEP Afdelingschef Person B.

FES Divisionschef Person Q svarede DEP Kontorchef Person E via e-mail 25. oktober 2018 og bemærkede bl.a. følgende:

”Som jeg har forstået tilbagemeldingen handler det indledningsvist om FM området samt evt. snitflader til andre områder. På FM området er der igangsat et arbejde, hvor FES i samarbejde med FRS kortlægge og om nødvendigt videreudvikler det samlede forvandlelsgrundlag for FM. Jeg vil kunne give en samlet overordnet tilbagemelding for det foreløbige arbejde medio uge 44.”

I sit høringssvar til nærværende rapport har FES bemærket, at det i sammenhæng med ovenstående bør præciseres, at det omtalte arbejde skulle fokusere på manglende processer og den manglende økonomiske styring af facility-management aftalen, jf. punkt 5.2.2.

³⁵² Bilag - E-mail af 24. oktober 2018 fra DEP Kontorchef Person E til FES Divisionschef Person Q om iværksatte initiativer hos FES på baggrund af FIR's revision 8b-2017

Til e-mailen var desuden vedhæftet en opdatering pr. 25. oktober 2018 af det af FES tidligere afgivne svar til DEP vedrørende FIR's revision 8b-2017, jf. punkt 8.1.9 samt fodnote 328³⁵³. Vedrørende arbejdet med at iværksætte stikprøvekontrol var tilføjet, at arbejdsgruppen arbejdede på design og udvælgelse og forberedte implementering af stikprøvekontrollen. Vedrørende funktionsadskillelse var anført, at dele af arbejdet var forsinket på grund af væsentlige omstruktureringer i proces for prokuratildeling. Derudover var anført, at nyt prokuramatrix var godkendt af direktionen og fuldt implementeret i FES.

Den 26. oktober 2018 sendte en medarbejder i DEP en e-mail vedrørende udeståender på revisionsområdet i relation til funktionsadskillelse til DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E³⁵⁴. I e-mailen var bl.a. følgende anført:

”Systemtekniskeløsninger.

SPM. om der kan laves opsætning i DeMars så der ikke kan tilføjes flere linjer på indkøbsordrer mm.

- *KDB har meddelt, at det ikke er muligt, at hindre der kan tilføjes flere linjer i DeMars.*

3 forhold vi følger op på i fm. rev. kritik 2018-2.

- *At Forsvarsministeriets departement (Koncernøkonomi og drift), i samarbejde med den ansvarlige brugermyndighed (Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse), tager skridt til at justere de relevante bestemmelser på området, således at det tydeliggøres, at det ikke er tilladt, at samme person opretter en position (varelinje) i en indkøbsordre og efterfølgende varemottager på samme indkøbsordre.*
- *At Forsvarsministeriets departement (Koncernøkonomi og drift), i samarbejde med den ansvarlige brugermyndighed (FMI), tager skridt til at vurdere, om der bør ske indskrænkninger i hvorvidt det bør være tilladt at benytte langvarigt åbenstående indkøbsordrer med løbende tilføjelse af nye positioner (varelinjer) fra en vifte af forskellige indkøbere.*
- *At Forsvarsministeriets departement (Koncernøkonomi og drift), i samarbejde med den ansvarlige brugermyndighed (FMI), tager skridt til at vurdere, hvorvidt der bør ske en almen indskrænkning i muligheden for, at samme person kan have både indkøberrolle og varemottagerrolle.*

Bygningsvedligehold. Svigsager.

- *Der har i 2017 været to svigsager på FES område. En omkring etablering af en indkørsel og en anden omkring elinstallationer/udførelse af el-arbejder.*
- *Der har i 2018 været en svigsag omkring en kreditoroprettelse og et privat firma.*

³⁵³ [Bilag - Opdatering af 25. oktober 2018 af FES's svar til FIR's revision 8b-20177](#)

³⁵⁴ [Bilag – E-mailkorrespondance i DEP vedrørende udeståender på revisionsområdet](#)

Jeg har dd. talt med CHFIR omkring disse og han sender mig yderligere herom. Fremsendes om muligt i dag ellers følger jeg op mandag 29/10.”

Senere samme dag sendte CH-FIR til DEP de pågældende oplysninger om sager om potentiel svindel i FES, som FIR havde kendskab til³⁵⁵. I e-mailen – som blev videregivet til DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E samme dag – beskrev CH-FIR bl.a. følgende:

”Hermed en overordnet beskrivelse af sager som Forsvarsministeriets Interne Revision har kendskab til med relation til svindelsagen i Socialstyrelsen.

I år 2017, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (forhold vedr. manglende funktionsadskillelse)

FES disponent får via bestilling af større serviceydelse leveret Hårde Hvidevarer på privatboligen. Den pågældende medarbejder, der både kunne disponere og varemødtage, var i ledtog med en ansat i Kemp&Lauritzen.

I år 2017, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (forhold vedr. manglende funktionsadskillelse)

FES medarbejder, der bla. havde funktion som varemødtage / godkende af leverancer, men som samtidig havde til opgave at iværksætte arbejder (og dermed disponere) fra Kemp&Lauritzen, fik leveret arbejde og materialer på hjemmeadressen fra en Anlægsgartner. Forholdet blev søgt inddækket under en større månedlig faktura fra firmaet Kemp&Lauritzen. Forseelsen blev foretaget i 2016.

I år 2017, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (forhold vedr. manglende funktionsadskillelse hhv. kreditorstyring)

En person med ansvaret for arealvedligeholdelse ved forsvarsets etableringer opretter eget vedligeholdelsesfirma og anmoder derefter en central FES enhed om at etablere en Indkøbsordre. Nedbrydningen af FES processer har vist, at den reelle disponering foregik hos den anførte person, idet oprettelsen af indkøbsordren skete på baggrund af input fra ham. Med oprettelsen af indkøbsordren (i FES), blev firmaet pr. automatik oprettet i kreditorregisteret (af FRS), uden at der (dengang) foregik kontrol af evt. sammenfald til bestiller eller andre ansatte i forsvaret. Firmaet leverede ydelserne, der blev ”modtaget” af den pågældende person. FRS har efterfølgende etableret en proces, hvor nyoprettede kreditorer kontrolleres i ft. medarbejdere i forsvaret.

³⁵⁵ Bilag - E-mail af 26. oktober 2018 fra CH-FIR vedr. potentiel svindel i FES

FIR har i overstående sager bistået med afdækningen af de bagvedliggende årsager, der efterfølgende er italesat over FES, ligesom FMN-KOD er orienteret mundtligt. FES har i alle tilfælde håndteret den videre sag.”

(Vores fremhævnings)

8.1.16 **Forløb i FMN i relation til svindel i Socialstyrelsen**

Foranlediget af bedragerisagen i Socialstyrelsen i efteråret 2018 iværksatte FIR i oktober 2018 en undersøgelse af, om tilsvarende hændelser kunne finde sted i Forsvarets koncern. Den 11. oktober 2018 orienterede CH-FIR via e-mail til DEP Afdelingschef Person B, DEP Kontorchef Person E og DEP Kontorchef Person G herom og anførte bl.a. følgende³⁵⁶:

”Foreløbigt vurderes det at være funktionsadskillelse (som vi undersøgte i 2017), håndtering af kreditorer (som vi pt er ved at revidere) og forretningsgange mellem de forskellige interessenter/spillere, der er relevante at kigge på i et bredt koncern perspektiv.”

Den 18. oktober 2018 sendte FIR sin vurdering til bl.a. ovenstående personer og anførte bl.a. følgende bemærkninger³⁵⁷:

”Forsvarsministeriets Interne Revisions overvejelser på udvalgte områder har givet anledning til følgende:

- 1. Funktionsadskillelse: Det er Forsvarsministeriets Interne Revision vurdering, at der på visse områder er ”huller” i processerne og i kontrollerne. Således viste revision 8/2017, at der ikke i alle tilfælde er en hensigtsmæssig funktionsadskillelse og at kontrollen ikke i alle tilfælde er 100% dækkende. Det forudsættes, at rapportens konklusioner og anbefalinger er håndteret af ”forretningen”.*
- 2. Kreditorstyring: Baseret på en pågående revision, så er det Forsvarsministeriets Interne Revision vurdering, at der i relation til oprettelsen og vedligeholdelsen af kreditorer er en række enkeltstående forbedringsområder i forhold til, hvem i koncernen som har ansvaret for oprettelsen af kreditorer samt i forhold til muligheden for - uden forudgående kontrol - at oprette en kreditor, når der ikke anvendes indkøbsordre. Muligheden for svindel imødegås dog til dels ved begrænset adgang til stamdata i kreditorregisteret (fx kontornr.) og ved gennemført central kontrol af, at der ikke uretmæssigt oprettes medarbejdere i Forsvaret som eksterne kreditorer.*

³⁵⁶ [Bilag – E-mailkorrespondance vedrørende FIR’s undersøgelse som følge af bedragerisagen i Socialstyrelsen](#)

³⁵⁷ [Bilag - FIR’s Risikovurdering i forhold til svindelsagen i Socialstyrelsen](#)

3. *Rolleadskillelse: Det er Forsvarsministeriets Interne Revision vurdering, at der er en tilfredsstillende styring på området. Således ses der at blive screenet for uheldige rollecombinationer, ligesom muligheden for at kunne handle med en "alle-rolle" ud for Forsvarsministeriets Interne Revision viden er nærlig ikke-eksisterende.*

(...)

Forsvarsministeriets Interne Revision samlede vurdering:

Baseret på en noget begrænset viden om omfanget og årsagen til svindelsagen i Socialstyrelsen, så har Forsvarsministeriets Interne Revision vurderet udvalgte processer og kontroller i Forsvarsministeriet med en formodet parallelitet hertil. Baseret herpå er det Forsvarsministeriets Interne Revision vurdering, at der inden for Forsvarsministeriets koncerns område – samlet set - ikke er åbenlyse manglende systembaserede eller manuelle kontrolforanstaltninger på de områder, der modsvarer svindlen i Socialstyrelsen. Tilsvarende vurderer Forsvarsministeriets Interne Revision, at de i Forsvarsministeriets koncern etablerede kontroller og processer umiddelbart giver en høj grad af sikkerhed for, at en tilsvarende svindelsag vil blive opdaget.

(Vores fremhævning)

Bemærkningerne var forinden afstemt med FRS, der herudover bl.a. havde følgende bemærkninger til DEP:

"Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse er enige i Forsvarsministeriets Interne Revisions samlede risikovurdering i forhold til eventuelle paralleliteter i ft. svindelsagen i Socialstyrelsen. Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse ønsker at påpege, at ansvaret for opretholdelse af effektive kontroller og risikostyringssystemer påhviler direktionen/ ledelsen. Det interne kontrol og risikostyringssystem i Forsvaret sikrer, at væsentlige fejl eller uregelmæssigheder i regnskabet opdages og korrigeres, men giver ikke en absolut sikkerhed for, at alle fejl findes. Uanset hvor dybdegående og omfattende undersøgelser der foretages, vil der altid være risiko for, at der er fejl, der forbliver uopdagede.

Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse ønsker i den henseende at påpege nødvendigheden af, at der løbende sker en gennemgang af Forsvarets økonomiorganisations kompetencer for at sikre et hensigtsmæssigt og tilfredsstillende kontrolmiljø, ligesom Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse opfordrer til, at ledelsen og de enkelte styrelser i Forsvaret er opmærksomme på ansvarsfordelingen / kontrolmiljøet beskrevet i "Three lines of defense".

(Vores fremhævning)

Parallelt med ovenstående behandlede DEP en aktindsigtsanmodning foranlediget af bedragerisagen i Socialstyrelsen vedrørende potentielle tiltag i Forsvarsministeriet til imødekommelse af tilsvarende sager. Aktindsigtsanmodningen omfattede bl.a. ovenstående vurdering fra FIR. I den forbindelse sendte en

medarbejder i DEP den 24. oktober 2018 en e-mail til bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E om aktindsigtsanmodningen og bemærkede om FIR's revision 8b-2017 bl.a. følgende³⁵⁸:

”Forsvarsministeriets Interne Revision afrapportering vedrørende revision 2017-8b. Funktionsadskillelse. Disponering, varemottagelse og fakturakontrol ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har givet anledning til en del drøftelser og kommentering, idet der ikke har været enighed omkring alle FIR konklusioner.”

Derudover kan det oplyses, at Rigsrevisionen i uge 46 har planlagt den årlige løbende finansielle revision af Forsvaret. I relation hertil har RR den 24/10 2018 meddelt, at der i fm. revisionen også vil blive fokuseret funktionsadskillelse og rolletildeling.”

(Vores fremhævning)

I behandlingen af sagen udarbejdede KFI et sagsnotat af 31. oktober 2018, hvori KFI opsummerede en del af FIR's konklusioner i ovenstående vurdering samt konklusioner i FIR's afrapportering af revision 8b-2017, herunder at FIR i den forbindelse havde konkluderet³⁵⁹:

- *at der ikke er tilstrækkelige overordnede kontroller, der kan medvirke til at sikre en tilfredsstillende funktionsadskillelse mellem indkøber og varemottager (herunder at der er uklarhed om rollefordeling mellem FRS og øvrige styrelser ift. Finansiell controllings opgaver),*
- *at der ved FES ikke er en tilfredsstillende personadskillelse mellem disponent, indkøber og varemottager.”*

Herudover redegjorde KFI i notatet for Forsvarsministeriets opfølgning på revision 8b-2017, og det bemærkedes, at der ikke på alle områder var enighed om revisionens konklusioner, samt at der i KOD var *”enighed om behovet for en tydeliggørelse af ansvarsfordelingen mellem FRS og de enkelte styrelser samt en række tiltag for at forbedre kontroller og styring i FES”*. Vedrørende FES blev det endvidere beskrevet, at der bl.a. var iværksat tiltag til at højne kvaliteten af varemottagelsen ved hjælp af stikprøvekontrol, og at der derudover var godkendt og implementeret en ny prokuramatrix, som indgik i ensretningen af funktions- og personadskillelsen. Det bemærkedes i notatet i den sammenhæng følgende:

”FES er dog pt. ikke ”kommet i mål” – men der er stort koncernfokus, på at FES lykkes hermed, herunder med hjælp fra kompetencer fra FES Økonomi, FRS og evt. FIR. DEP vil følge op herpå”

³⁵⁸ [Bilag - E-mail vedr. aktindsigtsanmodning i relation til FIR's revision 8b-2017](#)

³⁵⁹ [Bilag - Sagsnotat om aktindsigt i relation til svindel i Socialstyrelsen af 31. oktober 2018](#)

i forbindelse med tilsynspligten og kritiske områder vil blive håndteret ifm. Forsvarsministeriets Interne Revisions revisionsplan 2019.

(Vores fremhævninger)

Notatet blev godkendt af DEP Afdelingschef Person B og DIRKON den 29. oktober 2018 og af DC den 30. oktober 2018³⁶⁰.

CH-FIR kommenterede via e-mail til bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E senere i relation til DEP's halvårslige kontaktmøde med RR ovenstående notat og bemærkede, at de ovenfor nævnte tiltag i FES vedrørende varemodtagelse ikke vurderedes at "være (særligt) relevant i forhold til de i 8b/2017 anførte forhold"³⁶¹.

8.1.17 Revisionsstatus til ledelsen for september og oktober 2018

I DEP's månedlige status for revisionssager for september og oktober 2018 beskrev DEP, at Forsvarsministeriet havde modtaget FIR's afrapportering vedrørende revision 11-2018: DeMars-brugeradministrationskontrol, jf. punkt 6.2.7³⁶². Revisionens hovedkonklusioner refereredes i notatet, herunder at FIR fandt det u hensigtsmæssigt, at DEP ikke havde distribueret afrapporteringer på området til det forretningsansvarlige kontor, "der derfor ikke har ageret på rapportering om manglende kontroller eller konstaterede afvigelser". Det bemærkedes i notatet, at "Forsvarsministeriet forankret ved Koncern DeMars og BI arbejder med forbedring af de nævnte forhold"³⁶³. FIR's revision 8b-2017 blev ikke omtalt i notatet.

Notatet blev vedhæftet dagsordenen for koncernstyringsmødet 6. december 2018, hvor følgende emne bl.a. var på dagsorden: "Status på revisionsager til ledelsen – september-oktober 2018 (til drøftelse) – materiale vedlagt"³⁶⁴. I mødenoterne fra mødet blev blot beskrevet, at der på mødet var en kort drøftelse af bl.a. revision 11-2018³⁶⁵.

³⁶⁰ [Bilag - Godkendelsesproces for sagsnotat om aktindsigt i relation til svindel i Socialstyrelsen](#)

³⁶¹ [Bilag - E-mail fra CH-FIR til bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DIRKON vedr. DEP's halvårslige kontaktmøde med RR](#)

³⁶² [Bilag - Notat om status på revisionssager til ledelsen for september og oktober 2018](#)

³⁶³ Se punkt 5.1.2.1 for en nærmere redegørelse af Koncern DeMars og BI

³⁶⁴ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 6. december 2018](#)

³⁶⁵ [Bilag - Mødenoter fra koncernstyringsmøde den 6. december 2018](#)

8.1.18 Vedrørende FIR's revision 9-2018

Den 6. november 2018 modtog Forsvarsministeriet FIR's høringsudkast vedrørende revision 9-2018, jf. punkt 6.2.5³⁶⁶. DEP udarbejdede på denne baggrund et notat med bemærkninger til høringsudkastet, hvori bl.a. følgende anførtes³⁶⁷:

"Forsvarsministeriet har noteret, at der er områder, der ikke er helt tilfredsstillende håndteret. Forsvarsministeriet vil følge op disse områder og på rapportens anbefalinger blandt andet i fm. Opfølgning på revisionskritik.

Det er derudover noteret, at Statens Administration anvender "de 4 øjnes" princip ved oprettelser og ændringer i stamdata. PricewaterhouseCoopers anbefaler ligeledes brug af denne metode, dog hvor det specifikt fremgår, at godkendelsen skal foretages på et passende ledelsesniveau. Forsvarsministeriets Interne Revision vurderer netop denne kontrol som værende essentiel i forhold til minimering af risikoen for besvigelser og anbefaler derfor, at princippet implementeres i Forsvarsministeriets koncern. Anbefalingen er væsentlig."

Notatet blev udarbejdet med DEP Kontorchef Person E som undertegnet.

8.1.19 Konsolideringsmøde 2. 2018

Den 8. november 2018 afholdt DEP og FES konsolideringsmøde. På mødet deltog fra DEP bl.a. DEP Afdelingschef Person B, DEP Afdelingschef Person D, DEP Kontorchef Person E, DEP Kontorchef Person G og DEP Kontorchef Person K³⁶⁸. Fra FES deltog bl.a. FES Divisionschef Person A og FES Divisionschef Person Q og en række øvrige chefer i FES.

I dagsordenen for mødet med DEP's noter, som var tilsendt deltagerkredsen fra DEP forinden mødet³⁶⁹, var bl.a. anført følgende³⁷⁰:

"Pkt. 2.3 Status på opfølgning på revisioner med særligt fokus på udestående punkter v. FES

³⁶⁶ [Bilag - E-mail af 6. november 2018 fra FIR med høringsudkast vedr. revision 9-2018](#)

³⁶⁷ [Bilag - DEP's bemærkninger til FIR's høringsudkast vedr. revision 9-2018 af 4. december 2018](#)

³⁶⁸ [Bilag - Aktionspunkter efter konsolideringsmøde 2. 2018 mellem Forsvarsministeriets departement og FES](#)

³⁶⁹ [Bilag - E-mail med materiale til brug for konsolideringsmøde mellem DEP og FES den 8. november 2018](#)

³⁷⁰ [Bilag - Dagsorden for konsolideringsmøde mellem DEP og FES den 8. november 2018](#)

FES har i 2017 og 2018 været genstand for kritik i.f.m. flere revisioner foretaget af FIR eller Rigsrevisionen, jfr. vedlagte oversigt. Det har herudover været DEP's oplevelse, at styrelsens deltagelse i revisionsarbejdet ikke har fungeret optimalt og at opfølgning på kritikpunkter ikke sker tilstrækkeligt systematisk og konsekvent.

Formålet med punktet er at give FES lejlighed til at fremlægge en status for opfølgningen på de foreliggende revisionskritikpunkter og for den fremtidige tilrettelæggelse af styrelsens deltagelse i og opfølgning på revisioner. Herudover er formålet at sende et signal om departemental opmærksomhed på området, herunder at der forventes et klart fokus på området i styrelsens ledelse.”

Derudover havde alle mødedeltagerne forud for mødet modtaget et af DEP udarbejdet notat med opgørelse over udestående revisionssager i FES pr. andet kvartal i 2018³⁷¹. Om FIR's revision 8b-2017 var anført følgende om status:

”FES har igangsat en række tiltag (jf. revisionskritik 2018-1) mhp. til at afdække det aktuelle problem med stikprøvekontrol af varemodtagelse. FES har nedsat et antal arbejdsgrupper og iværksat undersøgelser af procestiltag og de opstillede tiltag mhp. imødegåelse af revisionskritikken er hensigtsmæssige, men der foreligger pt. Ikke en tidsplan mhp. håndtering af problemstillingerne.”

(Vores fremhævning)

Revisionen blev ikke omtalt i de på baggrund af mødet aftalte aktionspunkter³⁷².

8.1.20 Forberedelse af forundersøgelse vedrørende betryggende kontrolmiljø

Den 16. november 2018 sendte en medarbejder i DEP en e-mail til DEP Kontorchef Person E med emnet ”*Funktionsadskillelse i indkøbsprocessen*” til godkendelse³⁷³. I e-mailen stod bl.a.:

”FMN har den 15. november 2018 på baggrund af drøftelser med FMI og FRS fundet det hensigtsmæssigt, at ”dykke et skridt” længere ned processerne i relation til funktionsadskillelse i indkøbsprocessen. Dette mhp. at undersøge og gennemgå eksisterende processer, kontroller mm.

³⁷¹ [Bilag - Revisionssager i FES per andet kvartal i 2018](#)

³⁷² [Bilag - Aktionspunkter efter konsolideringsmøde 2. 2018 mellem Forsvarsministeriets departement og FES](#)

³⁷³ [Bilag - E-mail af 16. november 2018 vedr. forundersøgelse af funktionsadskillelse i indkøbsprocessen](#)

for at vurdere om disse er hensigtsmæssige, om der er behov for opdatering, samt mulighed for yderligere systemmæssig understøttelse.

I forlængelse heraf er det besluttet, at der foretages en generel undersøgelse af, hvorvidt der i Forsvarsministeriets Koncern er et tilfredsstillende kontrolmiljø mhp. de fire øjnes princip i indkøbsprocesserne, herunder om der er en hensigtsmæssig funktionsadskillelse mellem indkøber og varemottager og en tilfredsstillende personadskillelse mellem disponent, indkøber og varemottager. Undersøgelsen vil omfatte indkøb initieret via:

- Rekvisitioner
- Indkøbsordre
- Uden ordre, dvs. eksempelvis via telefon hvormed der således alene er tale om et fakturaflow.

Undersøgelsen vil omfatte alle typer af ordrer, herunder stående ordre. Der vil ligeledes være behov for at se på flowet og økonomisk volumen i relation til fakturaer og indkøbsordrer. Endvidere er der behov for at undersøge, om der er indkøbs-/betalingsformer, der kræver særlig opmærksomhed, herunder kompenserende kontroller. Eks. Herpå kan være områder, hvor man kan undgå "De 4-øjnes princip".

I relation til dette vil der være behov for at gennemgå eksisterende processer, kontroller mm. for at vurdere om disse er hensigtsmæssige, om der er behov for opdatering, samt mulighed for yderligere systemmæssig understøttelse"

(Vores fremhævning)

DEP Kontorchef Person E sendte e-mailen videre til DEP Afdelingschef Person B samme dag (16. november 2018) og rykkede for svar den 19. november 2018, hvor DEP Afdelingschef Person B bl.a. svarede følgende: "Mailudkast er korrekt – men vil gerne have mere bløde formuleringer, så vi ikke skaber panik ift. nuværende processer. Vil også gerne undgå, at vi allerede nu konkluderer, at vi gennemgår alle processer"³⁷⁴.

8.1.21 Henvendelse fra KAKI

I december 2018 modtog DEP en korrespondance mellem KAKI og FRS vedrørende en systemmæssig foranstaltning i DeMars, der potentielt ville kunne bidrage til at imødegå svig i indkøbsprocessen. Korrespondancen blev den 5. december 2018 sendt fra KAKI til DEP Kontorchef Person G, som samme dag sendte korrespondancen videre til DEP Kontorchef Person E, som dagen efter sendte korrespondancen

³⁷⁴ Bilag – E-mailkorrespondance vedr. forundersøgelse af funktionsadskillelse i indkøbsprocessen

til bl.a. DEP Afdelingschef Person B samt DEP's projektleder på projekt betryggende kontrolmiljø, jf. punkt 8.1.20, DEP Medarbejder Person AZ, som samme dag svarede følgende til DEP Kontorchef Person E og DEP Afdelingschef Person B³⁷⁵:

"Hej DEP Kontorchef Person E

Jeg synes afgjort, at det kunne være relevante værktøjer at se på - såfremt vores analyse viser, at der er mangler i vores eksisterende processer.

Jeg kan godt være lidt bekymret for den tilgang der ligger i mailkorrespondancen, hvor man godt kunne få det indtryk, at det konkluderes, at vi har et problem. Det synes jeg jo ikke vi kan konkludere før vi har set struktureret på vores eksisterende processer og kontrolmiljø. Et møde om de nævnte kontroller bør i min optik afvente vores afdækning og jeg tænker også, at det bør være svaret til KAKI for nuværende."

DEP Afdelingschef Person B svarede den 7. december 2018 e-mailen fra DEP Kontorchef Person E, at *"det kunne være fornuftigt at høre mere om"*³⁷⁶.

Den 11. januar 2019 skrev DEP's projektleder på projekt betryggende kontrolmiljø, DEP Medarbejder Person AZ, til DEP Kontorchef Person E følgende³⁷⁷:

"Jeg har i dag snakket med Strategisk IT vedrørende denne, da KAKI har været omkring dem for en status. Jeg tænker blot, at KAKI har behov for en melding om hvad der pt. er i gang af arbejde og at deres forslag er modtaget og vil indgå i arbejdet..."

Hvad gør vi i forhold til videre proces med KAKI?"

Samme dag svarede DEP Kontorchef Person E følgende:

"Er det ikke en løsningsmulighed, som vi skal forfølge - når vi er færdige med foranalysen med FRS? Alternativt få dem til at hjælpe med at beskrive lidt nærmere, hvad løsningen indebærer, så vi kan vende det med FRS og DEP Afdelingschef Person B?"

³⁷⁵ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. Koncern IT's muligheder for automatiserede kontroller, seneste mail af 6. december 2018](#)

³⁷⁶ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. Koncern IT's muligheder for automatiserede kontroller, seneste mail af 7. december 2018](#)

³⁷⁷ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. Koncern IT's muligheder for automatiserede kontroller, seneste mail af 11. januar 2019](#)

Senere samme dag (den 11. januar 2019) skrev DEP Medarbejder Person AZ til KAKI med DEP Kontorchef Person E cc. og forklarede, at Forsvarsministeriet i samarbejde med FRS var i gang med en foranalyse vedrørende koncernens ”kontrollandskab i de processer, hvor der sker udbetalinger”³⁷⁸. Dette forstår vi som projekt betryggende kontrolmiljø, jf. punkt 8.1.20.

Endvidere anførtes i e-mailen, at det var forventningen, at en del af denne foranalyse ville indeholde en vurdering af, om der var steder/procestrin, hvor der med fordel kunne sættes ind med nye manuelle eller automatiske kontroller med henblik på at hæve sikkerheden, og at foranalysen således skulle give input til et videre arbejde, hvor det kunne være interessant at se nærmere på KAKI’s forslag.

Endelig oplyste DEP Medarbejder Person AZ, at den forventede deadline for foranalysen var ultimo februar og spurgte i den forbindelse om KAKI kunne uddybe det beskrevne løsningsforslag m.v. frem mod denne deadline, så der kunne tages hul på en videre drøftelse efter foranalysen.

KAKI svarede den 14. januar 2019, at KAKI ikke kunne redegøre nærmere for de tekniske detaljer, da disse af sikkerhedsmæssige årsager ikke kunne beskrives over e-mail, hvorfor KAKI i stedet foreslog et møde. DEP Medarbejder Person AZ svarede samme dag, at DEP ville vende tilbage i løbet af en uge med nærmere planlægning.

Den 8. april 2019 rykkede KAKI DEP, herunder DEP Medarbejder Person AZ og DEP Kontorchef Person E, for svar. Næste dag (9. april 2019) svarede DEP Medarbejder Person AZ, at der forventeligt ville kunne arrangeres et møde ultimo maj eller primo juni. I forbindelse med høringen af nærværende rapport har DEP oplyst, at der ikke blev afholdt et sådant møde i undersøgelsesperioden, men at der er afholdt et møde 24. januar 2020 til drøftelse af spørgsmålet.

Den 9. december skrev KAKI til DEP, herunder DEP Medarbejder Person AZ og DEP Kontorchef Person E bl.a. følgende³⁷⁹:

”[udeladt]”

DEP Medarbejder Person AZ svarede samme dag hertil følgende:

”[udeladt]”

³⁷⁸ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. Koncern IT's muligheder for automatiserede kontroller, seneste mail af 9. april 2019](#)

³⁷⁹ [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. Koncern IT's muligheder for automatiserede kontroller, seneste mail af 11. december 2019](#)

DEP Afdelingschef Person B har i forbindelse med høringen af nærværende rapport bemærket, at han var af den opfattelse, at den oprindelige henvendelse fra KAKI vedrørte udbetalingsprocessen i FRS og derved ikke var koblet til kontrolmekanismer, der kunne reducere risikoen for den formodede svindel i FES.

8.1.22 *RR's Management letter om den løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018*

Den 17. december 2018 modtog DEP, herunder DEP Kontorchef Person E og DEP Afdelingschef Person B, RR's udkast til management letter om RR's løbende finansielle revision af Forsvarets regnskab for regnskabsåret 2018, jf. punkt 6.1.2³⁸⁰. RR anførte i udkastet bl.a. en række bemærkninger i forhold til koncernens styring af brugerrettigheder til DeMars og funktionsadskillelse, herunder kompenserende kontroller, hvor RR havde identificeret en række risici. Bl.a. anførte RR følgende³⁸¹:

"Det er vores foreløbige vurdering, at Forsvaret ikke har et samlet overblik over potentielle rollekonflikter i DeMars samt at Forsvaret ikke altid udføre kompenserende kontroller i tilfælde af rollekonflikter.

Vi har i revisionen endvidere konstateret, at FRS gentagne gange over for styrelserne har påpeget, at der er manglende funktionsadskillelse mellem rekvirent, indkøber og godkender. Forholdet er fx afrapporteret hver måned til ledelsen i FES uden, at der tilsyneladende er foretaget yderligere kontrol heraf i FES."

I relation til kontroller bemærkede Forsvarsministeriet i sit høringssvar, at FRS løbende førte kontrol med rollekonflikter, og at de enkelte styrelser månedligt foretog deres egne kontroller³⁸². Herudover havde styrelserne mulighed for at anmode FRS om at igangsætte kompenserende kontroller, hvis behovet herfor opstod. Forsvarsministeriet anførte desuden følgende:

"Forsvarsministeriet kan derudover oplyse, at der i efteråret 2018 er gennemført drøftelser og møder mellem Forsvarets styrelser, om ansvarfordeling ift. roller, herunder FRS mulighed for at foretage yderligere kompenserende kontroller efter styrelsernes anmodning. Drøftelserne viste at styrelserne var bevidst om ansvarsfordeling mellem FRS og den enkelte styrelse og styrelsernes økonomichefer har bekræftet, at de er trygge ved det nuværende kontrolmiljø."
(Vores fremhævning)

³⁸⁰ [Bilag - E-mail vedr. RR's udkast til management letter om den finansielle revision for 2018](#)

³⁸¹ [Bilag - RR's udkast til management letter om den finansielle revision for 2018](#)

³⁸² [Bilag - Forsvarsministeriets bemærkninger til RR's udkast til managementletter om den finansielle revision for 2018](#)

Om funktionsadskillelse bemærkede Forsvarsministeriet, at det på visse områder bevidst var valgt, at der ikke opnåedes fuld funktionsadskillelse, idet det var vurderet, at en sådan ville være for ressourcetung, men at FRS netop ved den månedlige rapportering skulle påpege manglende funktionsadskillelse, så styrelsen selv eller FRS efter anmodning fra styrelsen kunne foretage kompenserende kontroller.

Forsvarsministeriets bemærkninger blev godkendt af DEP Afdelingschef Person B³⁸³.

Den 31. januar 2019 afgav RR sit endelige management letter om den løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018, jf. punkt 6.1.2. I forbindelse med nærværende undersøgelse er det oplyst, at RR's endelige management letter for den løbende finansielle revision blev modtaget på sagsbehandlerniveau i DEP, men at der ikke kan fremfindes dokumentation for, at det endelige management letter blev forelagt chefniveauet i DEP i form af et sagsnotat. I forbindelse med, at det endelige management letter blev videresendt til Forsvarsministeriets styrelser, var DEP Kontorchef Person E cc.³⁸⁴. Revisionen blev efterfølgende bl.a. behandlet i DEP's revisionskritikopfølgning for første halvår 2019, jf. punkt 8.1.30.

8.1.23 Revisionskritikopfølgning 2018-2

I DEP's halvårslige orientering om revisionskritikopfølgning af 18. december 2018³⁸⁵ fremhævede DEP igen RR's revision af styring af udvalgte byggeprojekter ved FES, jf. punkt 6.1.1. DEP beskrev, at FES og DEP på baggrund af revisionen havde udarbejdet en handleplan med dertilhørende initiativer/tiltag for at rette op på de kritiserede forhold i revisionen, at handleplanen var under implementering hos FES, og at PIM førte løbende tilsyn hermed. Derudover bemærkedes det, at FES bl.a. havde opdateret bestemmelsesgrundlaget for styring af byggeprojekter, og KFI vurderede, at der var god fremdrift i lukningen af kritikpunkterne.

DEP omtalte i revisionskritikopfølgning 2018-2 ikke FIR's revision 8b-2017. I den samlede opgørelse af udestående revisionskritikpunkter fra FIR, herunder igangsatte tiltag, var dog om revision 8b-2017 anført følgende af FES³⁸⁶:

³⁸³ [Bilag - Godkendelsesproces for bemærkninger til RR's udkast til management letter for den løbende finansielle revision af 2018](#)

³⁸⁴ [Bilag - E-mail af 3. februar 2019 vedr. RR's endelige Management letter om den løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018](#)

³⁸⁵ [Bilag - "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2018-2"](#)

³⁸⁶ [Bilag - Bilag 2 til "Notat - Orientering om revisionskritikopfølgning 2018-2"](#)

”(FES Sektionschef Person AI) Der er indført en organisatorisk adskillelse af indkøb vedrørende bygningsvedligehold, hvormed funktionsadskillelsen øges. Tiltaget reducere udfordringerne på de mindre vedligeholdelsesprojekter, hvor risikoen er vurderet som størst.

Der arbejdes videre med at finde en samlet løsning vedrørende funktionsadskildelsen.”

Vedrørende implementeringen af stikprøvekontrol var anført:

”(FES Sektionschef Person AE) Status er, at arbejdsgruppen vedrørende varemottagelse/stikprøvekontroller er meget tæt på at have udarbejdet en matrix, der kan udvælge stikprøverne, hvis denne model vælges som kontrol til varemottagelse/fkt.adskillelse.

Samtidigt indkalder vi til et samarbejde med FRS omkring, hvordan dette passer ind i det samlede kontrolbillede i FES.”

Endvidere var beskrevet, at FES havde gennemført diverse tiltag vedrørende prokura og rolletildelinger.

Tidsfristen for gennemførelse af de pågældende tiltag var fastsat til 1. halvår 2019.

I relation til den af FES oplyste status for tiltag m.v. var det i bilaget anført af KCO den 10. december 2018, at oplysningerne svarede til KCO's informationer om sagen, at FES var anmodet om at forklare/begrunde forsinkelser, og når dette var gjort, ville der være det fornødne grundlag for KCO's stillingtagen til et eventuelt behov for DEP's involvering i fremdrift m.v. Endvidere var det af DEP Medarbejder Person AS den 18. december 2018 anført: *”I fm. 2019-1 opfølgning gennemføres en generel opfølgning på området, herunder afgives status på området”.*

Vedrørende FIR's anbefalinger i revision 8b-2017 rettet mod DEP var af KFI (”DEP Medarbejder Person AS” – sagsbehandler i KFI) den 18. december 2018 anført, at det generelt var aftalt, at der skulle *”igangsættes et arbejde/indledningsvis lille analyse, der følger på anbefalingerne”*, og at det var planen, at arbejdet skulle gennemføres i perioden januar til marts 2019.

I relation til FIR's revision 11-2018, jf. punkt 6.2.7, var af DEP anført: *”FMN-KDB: Det er aftalt med FMI-PK-MY, at rapportering fremover adresseres direkte til Forretningsansvarlig for DeMars (FMN-KDB) og ikke blot til FMN DEP”.*

FIR's revision 9-2018 blev ikke omtalt.

Revisionskritikopfølgningen med bilag blev efterfølgende vedhæftet dagsordenen for koncernstyringsmødet 10. januar 2019, hvor følgende emne var på dagsordenen: ”Opfølgning på udestående revisionskritik 2018-2 (til drøftelse) – materiale vedlagt”³⁸⁷. I mødenoterne fra koncernstyringsmødet blev beskrevet, at DIRKON fremhævede tre revisioner fra revisionskritikopfølgningen, hvoraf RR’s revision vedrørende byggeprojekter ved FES var én af dem³⁸⁸. I den forbindelse nævnte FES Direktør, at ”der i 2. halvår 2019 vil være en ekstern undersøgelse af området. Resultaterne herfra vil indgå i den videre dialog med Rigsrevisionen og arbejdet med deres anbefalinger”. FIR’s revision 8b-2017 blev ikke omtalt i mødenoterne.

8.1.24 *Iværksættelse af forundersøgelse vedrørende betryggende kontrolmiljøer*

Den 25. februar 2019 sendte en medarbejder i DEP materiale til brug for første møde for styregruppen for betryggende kontrolmiljø, hvilket blev afholdt 1. marts 2019³⁸⁹. I styregruppen deltog bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E. I materialet var bl.a. et cover (sagsnotat) med en række indstillinger samt et kommissorium for arbejdet med bilag. I coveret var bl.a. beskrevet følgende³⁹⁰:

”FIR har udtalt kritik af funktionsadskillelsen på udvalgte områder af indkøbsprocessen i Forsvarsministeriets Koncern. Med baggrund i opfølgende drøftelser med bl.a. FRS finder FMN det hensigtsmæssigt, at gennemføre en foranalyse af de processer hvor der sker udbetalinger med henblik på at vurdere, om de i tilstrækkelig grad understøttes af et betryggende kontrolmiljø.”

(Vores fremhævning)

I kommissoriet var forundersøgelsens leverancer nærmere beskrevet³⁹¹. Det var her beskrevet, at forundersøgelsen overordnet var opdelt i to leverancer, hvor delleverance 1 primært udgjordes af et forberedende arbejde til delleverance 2, som var beskrevet som følger:

”Delleverance 2

- 1. En kortlægning af anvendelsen af stående ordre via en høringsrunde i samtlige styrelser.*
- 2. En kortlægning af de udvalgte indkøbsprocesser samt kontrolmiljøet for disse, herunder såvel de systemunderstøttende som de manuelle kontroller.*

³⁸⁷ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 10. januar 2019](#)

³⁸⁸ [Bilag - Mødenoter fra koncernstyringsmøde den 10. januar 2019](#)

³⁸⁹ [Bilag - E-mail af 25. februar 2018 vedr. første styregruppemøde vedr. forundersøgelser af betryggende kontrolmiljø](#)

³⁹⁰ [Bilag - Cover vedr. forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø](#)

³⁹¹ [Bilag - Kommissorium for forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø](#)

3. En vurdering af om der for de udvalgte indkøbsproces er et betryggende kontrolmiljø med udgangspunkt i de fire øjnes princip. I vurderingen inddrages overvejelser om et balanceret kontrolmiljø jf. bilag 1.

4. Anbefaling til videre proces for de eventuelle delområder, hvor det vurderes at kontrolmiljøet ikke er betryggende og/eller afbalanceret.”

I henhold til tidsplanen for forundersøgelsen var det hensigten at færdiggøre arbejdet samt afrapportere dette på styregruppemøde den 21. juni 2019³⁹².

I beslutningsreferatet fra mødet blev bl.a. beskrevet, at kommissoriet blev godkendt med en række bemærkninger³⁹³. Herudover blev det beskrevet, at arbejdsgruppen skulle gå i dialog med FES med henblik på at drøfte, hvordan foranalysen eventuelt kunne spille sammen med FES's generelle analyse af styrelsens processer. Det blev endvidere aftalt, at foranalysen skulle sættes på dagsordenen for næste møde i den udvidede chefkreds.

Den 8. marts 2019 afholdt KOD chefmøde. I referatet fra mødet med opsummering af aktionspunkter blev vedrørende emnet ”Foranalyse for betryggende kontrollandskab i udbetalingsprocesserne” af DEP Kontorchef Person E samt KDB anført bl.a. følgende³⁹⁴:

”Analyserne er lavet i samarbejde med FRS og har vist, at det set ud fra en risikobetragtning, er mest interessant at se på områder, hvor der er stor økonomisk volumen samt mange brugere. Der vil være særlig opmærksomhed på FMI og FKO, hvor volumen er størst. Analysen starter op med en kortlægning af processen på high-level, hvorefter det er planen at gå i dybden med detaljerede procesbeskrivelser.

Et særligt opmærksomhedspunkt er stående ordrer, hvor der er et særligt behov for at dykke ned i processerne og efter en dialog med interessenterne.

FRS noterede at projektet er vigtigt. Økonomistyring starter her og skaber hele grundlaget. Det bliver en god trykprøvning af processerne, men det er også et potentielt stort projekt. (...)”

Den 15. marts 2019 afholdt styregruppen for projekt betryggende kontrolmiljø andet styregruppemøde. Af præsentation udarbejdet til brug for mødet samt fremsendt til styregruppen inden mødet fremgik, at

³⁹² [Bilag - Projektplan for forundersøgelsen af betryggende kontrolmiljø](#)

³⁹³ [Bilag - Sagsnotat: Beslutningsreferat fra 1. styregruppemøde vedr. forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø](#)

³⁹⁴ [Bilag - Opsummering af aktionspunkter fra chefmøde i KOD den 8. marts 2019](#)

arbejdsgruppen havde vurderet, at det var mest hensigtsmæssigt at gennemføre de enkelte analyser i projektet en ad gangen frem for parallelt³⁹⁵. I den forbindelse var det beskrevet, at det anbefaledes at gennemføre analyserne i følgende rækkefølge: ”1. Pilot: Nato-betalinger”, ”2. Indkøbsordreprocessen: FMI, centralindkøb”, ”3. Indkøbsordreprocessen: FES, byggeprojekter”, ”4. Artskonteringsprocessen: FKO, øvrig drift”. Som følge heraf var tidsplanen skubbet, således at arbejdet forventedes at strække sig ind i 4. kvartal af 2019. Endelig var det bl.a. bemærket, at FES i samarbejde med KAKI havde gennemført ”*functionalitetstest af limitordre*”. Det er oplyst, at der ikke kan fremfindes referat fra dette møde.

Den 23. april 2019 afholdt styregruppen tredje styregruppemøde. I referatet fra mødet blev beskrevet, at arbejdsgruppen bl.a. redegjorde for de ressourcemæssige udfordringer, som projektet stod over for i forhold til igangsættelse af analyse af kontrolmiljøet på indkøbsprocesser i FMI³⁹⁶. Det blev på den baggrund besluttet, at arbejdsgruppen bl.a. skulle gå i dialog med FMI og FES om muligheden for at fremrykke analysen af ”*FES, byggeprojekter*” som det første analyseområde.

Den 15. maj 2019 afholdt styregruppen fjerde styregruppemøde. I et sagsnotat udarbejdet af KDB til brug for mødet var bl.a. beskrevet, at ”*på 3. styregruppemøde vedr. betryggende kontrolmiljø blev de kommende analyser af koncernens udbetalingsprocesser i FMI og FES midlertidigt sat på pause grundet ressourceudfordringer i arbejdsgruppen*”³⁹⁷. Det anbefaledes i den sammenhæng, at FMI og FES indtrådte med repræsentanter i styregruppen med henblik på skærpet fokus på analyserne i styrelserne. Fra FES var anbefalet FES Sektionschef Person AI. Det var endvidere i notatet om status på implementering af ”*Limit Ordre*” i FES beskrevet følgende:

”Arbejdsgruppen har i forlængelse af styregruppemødet været i dialog med FES, der ser positivt på mulighederne for at afprøve Limit Ordren som funktion. Opgaven er således forankret i styrelsens indkøbssup-portfunktion og den indledende dialog med KAKI er iværksat.”

I beslutningsreferatet fra mødet blev beskrevet, at styregruppen godkendte, at repræsentanter fra FES og FMI indtrådte i styregruppen, og styregruppen godkendte en ressourcemodel for det videre analysearbejde i FES³⁹⁸.

Det er i forbindelse med høringen af nærværende rapport bemærket af DEP, at foranalysen ikke blev midlertidigt standset ved 3. styregruppemøde, men fortsatte, idet der dog blev foretaget visse ændringer

³⁹⁵ [Bilag - Præsentation til brug for styregruppemøde den 15. marts 2019 vedr. betryggende kontrolmiljø](#)

³⁹⁶ [Bilag - Referat fra styregruppemøde den 15. marts 2019](#)

³⁹⁷ [Bilag - Sagsnotat til brug styregruppemøde den 15. maj 2019 vedr. betryggende kontrolmiljø](#)

³⁹⁸ [Bilag - Sagsnotat: Beslutningsreferat fra 4. styregruppemøde vedr. projekt betryggende kontrolmiljø](#)

i analyseområderne. Således blev der bl.a. gennemført analyser af NATO-byggeprojekter i FES, hvilket blev afrapporteret på 5. styregruppemøde, jf. punkt 8.1.29.

8.1.25 *Iværksættelse af whistleblower-sag*

Efter det af DEP oplyste, kontaktede RR primo april 2019 en kontorchef i DEP og oplyste, at RR havde modtaget en henvendelse fra en whistleblower om mulig svig mod FES³⁹⁹. Herefter afholdt direktøren for FRS, DEP Kontorchef Person E, og en medarbejder fra DEP et møde med RR den 11. april 2020, hvor RR redegjorde nærmere for de oplysninger, som RR havde fået præsenteret af A⁴⁰⁰. Den 24. april 2020 mødtes samme deltagerkreds med whistlebloweren og dennes bror⁴⁰¹. Whistlebloweren fortalte på mødet, at han havde været ansat som økonomiansvarlig hos en virksomhed, der under hans ansættelse havde leveret til FES. Han redegjorde i den forbindelse for en række konkrete indkøb og dispositioner fra FES, der forekom mistænkelige og usædvanlige, herunder med henvisning til navngivne personer hos FES, der efter hans opfattelse kunne anses for involveret i de pågældende dispositioner. RR oplyste på mødet, at der ikke fandtes grundlag for politianmeldelse, men at de ønskede at undersøge sagen i samarbejde med Forsvarsministeriet, hvorfor ministeriet skulle afstå fra at foretage sig noget, der kunne varsle eventuelt berørte medarbejdere eller leverandører, som whistlebloweren havde nævnt.

8.1.26 *RR's management letter om den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018 samt igangsættelse af forundersøgelse af indkøb ved FES*

Den 13. maj 2019 modtog DEP RR's udkast til management letter om den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018, hvilket samme dag blev videresendt til DIRKON, DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E⁴⁰². I udkastet henviste RR bl.a. til den i management letter af 31. januar 2019 rejste kritik af "*Forsvarets problemer med potentielle rollekonflikter i brugerrettighederne i DeMars (SAP), manglende funktionsadskillelse og manglende prokuraoverholdelse*", jf. punkt 6.1.2, og bemærkede følgende⁴⁰³:

³⁹⁹ [Bilag - Forsvarsministeriets redegørelse vedr. forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos FES, side 1](#)

⁴⁰⁰ [Bilag - Sagsnotat fra DEP af 6. januar 2020 vedr. møde i RR den 11. april 2019](#)

⁴⁰¹ [Bilag - Sagsnotat fra DEP af 6. januar 2020 vedr. møde i RR den 24. april 2019](#)

⁴⁰² [Bilag - E-mailkorrespondance vedr. RRs udkast til management letter om den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018](#)

⁴⁰³ [Bilag - RR's udkast til management letter om den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018](#)

”I vores afsluttende finansielle revision har vi i relation til disse problemer endvidere konstateret, at prokuraforhold i Forsvaret ikke er opdateret, og at prokuraforholdene ikke er systemunderstøttet i DeMars.

Derudover har vi konstateret, at FRS ikke kan udføre en fyldestgørende finansiell controlling i forhold til risiko for besvigelser. Dette skyldes, at underliggende kontrakter, indkomne tilbud mv., eller entydig henvisning til en konkret journalsag herom, i de gennemgåede sager, ikke er vedhæftet i DeMars.

I vores revision har vi tilsvarende konstateret, at FES har sendt indkøbsordrer til leverandører uden, at disse dokumenteres i DeMars med de modtagne tilbud eller ved at henvise entydigt til en journalsag med tilbuddene.”

På denne baggrund vurderede RR, at der fandtes en ”høj risiko for besvigelser i Forsvaret”.

I Forsvarsministeriets høringssvar bemærkedes det i relation til den ovenfor angivne kritik bl.a., at der i Forsvaret var igangsat en række initiativer til at styrke området (projekt betryggende kontrolmiljø, jf. punkt 8.1.24), og at fokus var ”særligt rettet på risici for besvigelser, utilsigtede fejl og mulighed for fejl i regnskabet”⁴⁰⁴.

Forsvarsministeriets bemærkninger blev godkendt af DIRKON⁴⁰⁵.

Den 13. maj 2019 sendte RR åbningsbrev til DEP⁴⁰⁶ og særskilt til DC⁴⁰⁷, hvori der orienteredes om igangsættelsen af en forundersøgelse om indkøb hos FES.

Af begge åbningsbreve fremgik følgende om undersøgelsen:

”Undersøgelsen vil fokusere på om der er tilfredsstillende processer og retningslinjer for indkøb på bygnings- og vedligeholdelsesområdet hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Undersøgelsen vil herudover se på om retningslinjerne er blevet fulgt og hvilket tilsyn der er med regleres overholdelse.”

⁴⁰⁴ [Bilag - Forsvarsministeriets høringssvar til RR's udkast til management letter om den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018](#)

⁴⁰⁵ [Bilag - Godkendelsesproces for Forsvarsministeriets bemærkninger til RR's udkast til managementletter om den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018](#)

⁴⁰⁶ [Bilag - Åbningsbrev til DEP](#)

⁴⁰⁷ [Bilag - Åbningsbrev til departementschefen af 13. maj 2019](#)

Den 20. maj 2019 afholdt RR, FES, FRS og DEP et åbningsmøde om forundersøgelsen om indkøb i FES. Forsvarsministeriet deltog på styrelsesdirektørniveau og kontorchefniveau.

Den 12. juni 2019 modtog Forsvarsministeriet RR's endelige management letter vedrørende den afsluttende finansielle revision for regnskabsåret 2018, jf. punkt 6.1.3. I forbindelse med nærværende undersøgelse er det oplyst, at RR's endelige management letter for den afsluttende finansielle revision blev modtaget på sagsbehandlerniveau i DEP, men at der ikke kan fremfindes dokumentation for, at det endelige management letter blev forelagt chefniveauet i DEP i form af et sagsnotat. Der kan heller ikke fremfindes dokumentation for, at det endelige management letter blev videresendt fra sagsbehandlerniveauet til chefniveauet. Revisionen blev efterfølgende bl.a. behandlet i DEP's revisionskritikopfølgning for andet halvår 2019.

8.1.27 *Revisionsstatus til ledelsen for maj 2019*

I DEP's månedlige status for revisionssager for maj 2019 beskrev DEP forundersøgelsen af indkøb ved FES, herunder at undersøgelsen ville fokusere på processer og retningslinjer for indkøb på bygnings- og vedligeholdelsesområdet, og om retningslinjerne herfor var blevet fulgt, samt hvilket tilsyn der var med reglernes overholdelse⁴⁰⁸. Notatet blev godkendt 20. juni 2019 af DIRKON, DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E⁴⁰⁹ og sendt til orientering til koncernstyringskredsen den 21. juni 2019⁴¹⁰.

8.1.28 *Afslutning af RR's forundersøgelse*

I den efterfølgende periode indsamlede RR yderligere materiale til brug for RR's undersøgelse, og FRS, FES og DEP blev løbende holdt orienteret. Den 3. juli 2019 afholdt DEP Kontorchef Person E og en ansat i DEP et møde med RR, hvor RR oplyste, at de på baggrund af deres undersøgelse ikke kunne finde dokumentation for svindel. Dog bemærkede RR visse usædvanlige forhold, herunder dokumentationsmangler. På den baggrund meddelte RR, at Forsvarsministeriet var frit stillet i forhold til eventuelle egne tiltag på baggrund af whistleblowerens oplysninger. Samme dag overdrog DEP telefonisk opgaven med

⁴⁰⁸ [Bilag - Notat om status på revisionssager til ledelsen for maj 2019](#)

⁴⁰⁹ [Bilag - Godkendelsesproces for notat om status på revisionssager til ledelsen for maj 2019](#)

⁴¹⁰ [Bilag - Orientering om notat om status på revisionssager til ledelsen for maj 2019](#)

at overveje eventuelle tiltag til FES Direktør⁴¹¹ og sendte via e-mail navn og telefonnummer på whistlebloweren til FES Direktør⁴¹².

8.1.29 5. styregruppemøde for projekt betryggende kontrolmiljø

Den 28. juni 2019 afholdt styregruppen for projekt betryggende kontrolmiljø 5. styregruppemøde. I et sagsnotat udarbejdet af projektlederen for ”projekt betryggende kontrolmiljø” til brug for mødet blev beskrevet, at arbejdsgruppen havde gennemført en delanalyse af kontrolmiljøet i forbindelse med byggeprojekter i FES, og at denne havde fokus på NATO-byggeprojekterne⁴¹³. Bl.a. konstateredes følgende om analysen:

”Der er identificeret manglende funktionsadskillelse i væsentlige processer for udbetaling og i processer for indkøb. Manglende funktionsadskillelse øger risikoen for utilsigtede såvel som til-sigtede handlinger herunder besvigelser.

(...)

Der er konstateret en besvigelserisiko i forbindelse med gennemgangen af kontrolmiljøet på udbetalingsområdet. Besvigelserisikoen vurderes som høj som følge af:

Manglende funktionsadskillelse:

- Det er konstateret at én medarbejder med rettigheder til at ændre og oprette kreditor stamdata også har adgang til at kunne bogføre i SAP. Manglende funktionsadskillelse øger risikoen for besvigelser.

Kontrolsvagheder:

- SAP anvender fakturaoplysninger og ikke stamdataoplysninger ved betaling. Det vil sige at det er kontonummeret på fakturaen som ”bestemmer” hvem der er modtageren af betaling. Det betyder at visse typer af rolletildelinger i SAP kan være kritiske, såfremt de giver adgang til at rette i fakturaoplysningsfelterne i SAP. Disse kritiske roller og kritiske rollekombinationer er med til at øge risikoen for besvigelser.

- Kontonumre kontrolleres kun af én medarbejder. Det er den samme medarbejder som validerer opkrævningsgrundlaget som også fremsender listen med kontonumre.

Derudover bemærkedes det om øvrige kontrolsvagheder:

⁴¹¹ Det er i [Bilag - Forsvarsministeriets redegørelse vedr. forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos FES](#), side 4, note 1, bemærket, at DIR FES har oplyst over for DEP, at han ikke har erindring om den pågældende telefonsamtale.

⁴¹² [Bilag - E-mail af 3. juli 2019 fra FMN DEP Kontorchef Person E til FES Direktør](#)

⁴¹³ [Bilag - Sagsnotat vedr. status for projekt betryggende kontrolmiljø til brug for 5. styregruppemøde](#)

”Uformelt kontrolsystem (FES)

Kontrollerne dokumenteres kun delvist og de godkendes ikke af andre (de fire øjnes princip). Der foretages ikke en dokumenteret risikovurderinger som danner grundlag for kontroller. Der er ikke udarbejdet forretningsgangsbeskrivelser for alle væsentlige områder. Kontrolsystemet er personafhængigt, særligt i forhold til sikring af præfinansiering, indberetninger til NATO, validering af opkrævningsgrundlag mv. Kontrollerens udførelse, kvalitet og effektivitet er afhængig af én medarbejders tilstedeværelse, hvilket er uhensigtsmæssigt.”

På denne baggrund anbefalede arbejdsgruppen bl.a. følgende:

”Anbefaling 1: Gennemgang af udbetalingsprocesser i FRS Det anbefales, det at der igangsættes en særskilt gennemgang af FRS udbetalingsprocesser da disse er forudsætningskabende for de øvrige procesgennemgange. Det anbefales i den forbindelse, at der i videst muligt omfang etableres systemunderstøttede, forebyggende kontroller på de identificerede risici. Kontrollerne bør som minimum afdække de i denne analyse afdækkede risici i FRS.

Anbefaling 2: Gennemgang af kontrolsystemet i FES

Det anbefales, at FES gennemgår sine processer og tilsikrer at de interne kontroller er tilrettelagt på betryggende vis. Herunder at der udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser for væsentlige områder, at kontroller dokumenteres og sættes i system og at der indføres de ”fire øjnes princip”. FES bør organisatorisk forholde sig til risikoen omkring personafhængige kontroller.

Yderligere anbefales det, at kritiske rollekombinationer i SAP bør undgås. Det vil sige ”varemodtagerrollen” bør fjernes fra medarbejdere med ”indkøber rolle”.

Om projektets videre analyser samt tidsplan blev følgende beskrevet:

”Arbejdsgruppen har i forlængelse af sidste styregruppemøde været i dialog med Processektionen (FRS-PRO) i FRS, der er ansvarlig for koncernens kreditor- og betalingsprocesser. Dialogen har peget på svagheder i kreditor- og betalingsprocesserne, som bør udbedres.

Eksempelvis har arbejdsgruppen og FRS-PRO indledningsvist afdækket, at det er muligt for en gruppe af medarbejdere at ændre den på en faktura angivne bankkonto uden der fast sker en efterfølgende godkendelse heraf. Det gælder alene for enkeltstående betalinger over en væsentlig beløbsgrænse, at der sker en opfølgende kontrol af udbetalingen i forbindelse med selve betalingskørslen.

Arbejdsgruppen og FRS-PRO er på den baggrund af denne og øvrige observationer enige om at anbefale, at der i regi af projektet om betryggende kontrolmiljø etableres et analysespor, der afdækker kontrolmiljøet i de samlede kreditor- og betalingsprocesser end-to-end.

Idet svagheder i kreditor- og betalingsprocessen er forretningsprocesafhængige og vil gå igen i samtlige analyserede forretningsprocesser anbefaler arbejdsgruppen, at analysen af FES' byggeprojekter samt analysen af FMI afventer denne analyse i FRS. En udskydelse af analysen af FES' byggeprojekter er desuden i god overensstemmelse med, at FES er ved at implementere en ny proces på området. En udskydelse af delanalysen af FES' byggeprojekter vil således give mulighed for at afprøve den nye proces ved en vugge-til-grav-analyse.

(Vores fremhævning)

I beslutningsreferatet for mødet blev anført, at de ovenfor citerede anbefalinger blev godkendt med følgende bemærkninger til anbefaling nr. 2:

”Anbefalingen blev godkendt med følgende præciseringer:

FES Divisionschef Person Q anmodes om at drøfte nedenstående punkter med ledelsen i FES mhp. på afrapportering af resultaterne herfra på næstekommende styregruppemøde:

- a) FES bør gennemgå og opdatere styrelsens prokuramatrix og sikre, at alle medarbejdere i styrelsen, der disponerer, enten er bemyndiget hertil via prokuramatrixen eller har et særskilt underskriftsblad.*
- b) FES bør sikre, at der i processen ikke er kritiske rollekombinationer hos styrelsens medarbejdere. Konkret bør styrelsen sikre, at medarbejdere ikke både har varemodtagerrollen og indkøberrollen.*
- c) FES bør i forbindelse med implementering af nye processer på byggeområdet vurdere og beskrive processerne mhp. at sikre overholdelse af de fire øjnes princip.”*

8.1.30 Revisionskritikopfølgning 2019-1

I DEP's halvårslige orientering om revisionskritikopfølgning af 1. juli 2019 fremhævede DEP igen RR's revision af styring af udvalgte byggeprojekter ved FES, jf. punkt 6.1.1⁴¹⁴. DEP nævnte ikke forundersøgelsen, jf. ovenfor, eller FIR's revision 8b-2017, jf. punkt 6.2.4. I bilag 1 til notatet vedrørende udestående kritikpunkter fra RR's revisioner var RR's løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018 beskrevet, herunder RR's kritik/anbefalinger vedrørende rollekonflikter, funktionsadskillelse m.v.⁴¹⁵ FRS, KDB og

⁴¹⁴ [Bilag - Notat vedr. revisionskritikopfølgning for 2019-1](#)

⁴¹⁵ [Bilag - Bilag 1 til notat vedr. revisionskritikopfølgning for 2019-1](#)

KFI var anført som ansvarlige myndigheder, og der var anført en tidsfrist til imødegåelse af kritikpunkterne til 1. halvår 2019. Der var ikke en beskrivelse af status for arbejdet hermed. I bilag 2 til notatet vedrørende udestående kritikpunkter fra FIR's revisioner var anført bemærkninger fra henholdsvis FES, FRS og DEP om opfølgning på revision 8b-2017⁴¹⁶. Vedrørende funktionsadskillelse generelt var FES' bemærkninger fra revisionskritikopfølgning 2018-2, jf. punkt 8.1.23, gentaget, og KCO havde hertil anført: *"Afventer tilbagemelding vedr. løsning i f.h.t. funktionsadskillelse"*.

Vedrørende arbejdet med stikprøvekontrol var fra FES anført;

"Af (...):

Status er, at arbejdsgruppen vedrørende varemodtagelse/stikprøvekontroller har udarbejdet en matrix, der kan udvælge stikprøverne, hvis denne model vælges som kontrol til varemodtagelse/fkt.adskillelse.

KCO havde hertil anført: *"Dokumentation bedes fremsendt inden stillingtagen til lukning af punktet."*

Endvidere var i bilaget anført, at der var nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse både fra FES og FMI for at til sikre en korrekt gennemgang af området for rolletildelinger i FES.

Vedrørende overordnede kontroller, herunder den af FIR omtalte kritik i revision 8b-2017 af FRS, havde DEP i bilaget anført, at der var igangsat en foranalyse vedrørende kontroller, der skulle følge op på anbefalingerne, jf. punkt 8.1.24. På baggrund heraf skulle der gennemføres flere analyser, der skulle involvere både DEP, FES, FRS og FMI. Det var planlagt, at analyserne skulle gennemføres i flere spor i perioden frem til april 2020.

Vedrørende FIR's revision 10-2018 om relationstabeller i DeMars, jf. punkt 6.2.6, var fra FES bl.a. anført følgende:

"Af (...):

(...) FES er opmærksom på, at dokumentationen for og kvalitetssikring af de manuelle relationer skal forbedres. FES arbejder aktivt på at beskrive og optimere processer. Der foreligger ikke interne FES bestemmelser på området, idet den følger almindelig procesbeskrivelse og system-understøttet forretningspraksis. Kritikken tages til efterretning (Ønskes lukket)."

⁴¹⁶ [Bilag - Bilag 2 til notat vedr. revisionskritikopfølgning for 2019-1](#)

DEP havde i relation til revision 10-2018 og spørgsmålene om DeMars IT-serviceudvalgets opgaver m.v. anført, at en ny organisering af IT-serviceudvalget for DeMars var trådt i kraft maj 2019. Derudover bemærkede DEP i dokumentet, at DEP i samarbejde med FMI ville vurdere FIR's anbefalinger nærmere.

Vedrørende FIR's revision 11-2018 om DeMars brugeradministrationskontrol, jf. punkt 6.2.7, var om FIR's væsentlige anbefalinger heri, herunder anbefalingen vedrørende DEP's distribution af styrelsernes rapportering om kontrol udført i styrelserne, anført, at forholdene var behandlet, og at de således kunne lukes.

FIR's revision 9-2018 var ikke omtalt.

8.1.31 Iværksættelse af RR's undersøgelse af indkøb hos FES

Den 11. juli 2019 sendte RR til FES med kopi til Forsvarsministeriet anmodning om materiale samt forslag til datoer for revisionsbesøg ved FES vedrørende FES's indkøb. Det blev efterfølgende aftalt at gennemføre revisionen 19.-20. august 2019.

Den 9. august 2019 sendte RR åbningsbrev til DEP om, at de på baggrund af forundersøgelsen havde besluttet at åbne en undersøgelse af indkøb hos FES⁴¹⁷. I det til åbningsbrevet vedlagte designnotat om tilrettelæggelsen af undersøgelsen havde RR bl.a. anført følgende⁴¹⁸:

”Den løbende finansielle revision for regnskabsåret 2018 har vist, at Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse (FRS) gentagne gange over for FES har påpeget, at der er manglende funktionsadskillelse mellem rekvirent, indkøber og godkender. Den afsluttende revision viste herudover, at prokuraforhold ikke var opdateret, og at de ikke var understøttede i DeMars.

(...)

En gennemgang af faserne i indkøbsprocessen hos FES har i forundersøgelsen endvidere vist, at indkøbsordrer ikke umiddelbart stemmer overens med de indhentede tilbud, og at det ikke kan udledes fra den foreliggende dokumentation, hvad der er leveret. – Alt i alt har revisionen vist, at FES umiddelbart ikke har sikret en god forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet, hvilket kan have medført en forhøjet risiko for svig.”

(Vores fremhævning)

⁴¹⁷ [Bilag - Åbningsbrev af 9. august 2019 fra RR](#)

⁴¹⁸ [Bilag - Notat af 9. august 2019 om design af undersøgelse om indkøb hos FES](#)

8.1.32 *Revisionsstatus til ledelsen for juni og juli 2019 samt ledelsesmøde i Forsvarsministeriets departement 21. august 2019*

I DEP's månedlige status for revisionsager for juni og juli 2019, som er dateret 9. august 2019, omtalte DEP hverken RR's forundersøgelse, igangsættelse af RR's revision af FES eller de af FIR gennemførte revisioner 8b-2017, 10-2018 og 11-2018, som henvist til ovenfor⁴¹⁹. I bilaget til notatet, "*Rigsrevisionen og Forsvarsministeriets Interne Revisions igangværende revisioner på FMN område. Juni - juli 2019*"⁴²⁰, var forundersøgelsen dog nævnt og anført som igangsat og med angivelse af det ansvarlige kontor i DEP (KFI). Notatet blev godkendt af DIRKON den 14. august 2019 med bemærkning om, at notatet kunne "*fordeles til koncernstyringsmøde og ledelsesmøde*"⁴²¹. Notatet blev efterfølgende påtegnet med bemærkning om, at DC havde "set" notatet⁴²².

Den 21. august 2019 afholdt DEP ledelsesmøde. Den månedlige revisionsstatus for juni og juli 2019 med bilag blev vedhæftet dagsordenen for ledelsesmødet, som blev sendt til ledelseskredsen, herunder DC, og hvoraf fremgik, at bl.a. følgende var på dagsordenen for mødet: "*Status på revisionsager til ledelsen, juni-juli 2019 (DEP Afdelingschef Person B) Materiale: Notat + Bilag*"⁴²³. Der blev ikke udarbejdet referat eller lignende fra mødet.

8.1.33 *Koncernstyringsmøde 29. august 2019*

Den 29. august 2019 afholdt koncernstyringskredsen sit ugentlige koncernstyringsmøde. Den månedlige revisionsstatus for juni og juli 2019 med bilag, jf. punkt 8.1.32, og revisionskritikopfølgning 2019-1, jf. punkt 8.1.30 var begge vedhæftet dagsordenen for mødet, hvor følgende emner bl.a. var på dagsordenen: "*2. Status på revisionsager for juni-juli 2019 (til drøftelse) – materiale vedlagt 3. Forsvarsministeriets opfølgning på udestående revisionskritik 2019-1 (til drøftelse) – materiale vedlagt*"⁴²⁴. Det er i forbindelse med nærværende undersøgelse oplyst, at det ved søgning i Forsvarsministeriets journaliseringssystem ikke har været muligt at identificere mødenoter fra det pågældende koncernstyringsmøde.

⁴¹⁹ [Bilag - Notat om status på revisionsager til ledelsen for juni og juli 2019](#)

⁴²⁰ [Bilag - Rigsrevisionen og FIR's igangværende revisioner på FMN område for juni og juli 2019](#)

⁴²¹ [Bilag - Godkendelsesproces for notat om status for revisionsager til ledelsen for juni og juli 2019](#)

⁴²² [Bilag - Påtegning til notat om status for revisionsager til ledelsen for juni og juli 2019](#)

⁴²³ [Bilag - Dagsorden for ledelsesmøde i DEP den 21. august 2019](#)

⁴²⁴ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 29. august 2019](#)

8.1.34 *Sagsnotat om resultaterne af RR's foreløbige undersøgelser*

Den 13. september 2019 udarbejdede KFI et sagsnotat om igangværende rigsrevisionsberetninger på ministerområdet, herunder RR's revision af indkøb af bygningsvedligehold i FES⁴²⁵. Det blev i notatet bl.a. beskrevet, at RR ved afslutningen af deres forundersøgelse havde konstateret, at FES ikke umiddelbart havde sikret en god forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet, hvilket kunne have medført en forhøjet risiko for svig, og at der i flere tilfælde manglede funktionsadskillelse mellem rekvirent, indkøber og godkender, samtidig med at der var fundet eksempler på manglende overensstemmelse mellem indkøbsordre og indhentede tilbud. Endvidere bemærkedes det i notatet, at RR's endelige beretning om forholdet kunne *"føre til kraftig kritik af ministerområdet, når de præsenteres af statsrevisorerne"*.

Sagsnotatet blev godkendt af DEP Afdelingschef Person B den 14. september 2019 og af DEP Kontorchef Person E den 13. september 2019⁴²⁶.

8.1.35 *Revisionsstatus for august 2019 samt ledelsesmøde 17. september 2019*

I DEP's månedlige status for revisionssager for august 2019, som er dateret 2. september 2019, omtalte DEP ikke RR's igangværende undersøgelse af indkøb hos FES⁴²⁷. I bilaget til notatet, *"Rigsrevisionen og Forsvarsministeriets Interne Revisions igangværende revisioner på FMN område. August 2019"*⁴²⁸, var undersøgelsen dog nævnt og anført som igangsat og med angivelse af det ansvarlige kontor i DEP (KFI). Notatet blev godkendt af DIRKON 3. september 2019 med bemærkning om, at notatet skulle fordeles til *"koncernstyringsmøde og ledelsesmøde"*⁴²⁹.

Den 17. september 2019 afholdt DEP ledelsesmøde, hvor bl.a. DC, DIRKON, DEP Afdelingschef Person B og DEP's øvrige afdelingschefer indgik i den faste deltagerkreds. Den månedlige revisionsstatus for august 2019 med bilag blev vedhæftet dagsordenen for ledelsesmødet, som blev sendt til ledelseskredsen, og hvoraf fremgik, at bl.a. følgende var på dagsordenen for mødet: *"Status på revisionssager ([DIRKON]/[DEP Afdelingschef Person B]) Materiale: SN + 2 bilag"*⁴³⁰. Der blev ikke udarbejdet referat eller lignende fra mødet.

⁴²⁵ [Bilag - Sagsnotat om igangværende rigsrevisionsberetninger på ministerområdet af 13. september 2019](#)

⁴²⁶ [Bilag - Godkendelsesproces vedrørende sagsnotat om igangværende rigsrevisionsberetninger på ministerområdet af 13. september 2019](#)

⁴²⁷ [Bilag - Notat om status på revisionssager til ledelsen for august 2019](#)

⁴²⁸ [Bilag - Rigsrevisionen og FIR's igangværende revisioner på FMN område for august 2019](#)

⁴²⁹ [Bilag - Godkendelsesproces for notat om status for revisionssager til ledelsen for august 2019](#)

⁴³⁰ [Bilag - Dagsorden for ledelsesmøde i DEP den 17. september 2019](#)

8.1.36 Status på forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø

Den 26. september 2019 sendte projektlederen en status på arbejdet i relation til forundersøgelsen af betryggende kontrolmiljø i Forsvarets koncern til styregruppen herfor⁴³¹. I det til e-mailen vedlagte opfølgingsbilag var i relation til prokura anført⁴³²:

”Det er aftalt, at budgetansvarsmatrix og prokuramatrix opdateres i forbindelse med budgetprocessen for 2020. Det betyder, at FES direktion og ledelse med udgangen af november 2019 godkender den opdaterede version.”

I relation til kritiske rollekombinationer var anført: *”Senest med udgangen af 2020 forventes alle roller at være gennemgået og justeret i forhold til evt. rolleadskillelse”,* og vedrørende overholdelse af de fire øjnes princip var anført: *”Udfordringen er løftet til FES ledelse, der blandt andet ser udfordringen håndteret i forbindelse med den kommende BAP manual.”*

8.1.37 Første høringsproces for RR's beretning om indkøb i FES m.v.

Efter det af FMN oplyste afholdt RR, FES, FRS og DEP den 24. september 2019 et møde, hvor RR redegjorde for de foreløbige resultater⁴³³.

Den 1. oktober 2019 mødtes efter det oplyste bl.a. DC, DIRKON og DEP Afdelingschef Person B til en generel drøftelse af status på ejendomsområdet⁴³⁴. Til brug for mødet havde PIM med bidrag fra bl.a. KOD udarbejdet et sagsnotat af 20. september 2019 om status på ejendomsområdet, herunder FES's væsentligste udfordringer⁴³⁵. I sagsnotatet omtaltes også igangværende revisionssager, herunder RR's undersøgelse af indkøb på vedligeholdelsesområdet i FES. Bl.a. følgende var anført:

”Rigsrevisionen har ved afslutningen af deres forundersøgelse konstateret, at FES ikke umiddelbart har sikret en god forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet, hvilket kan have medført en forhøjet risiko for svig. Derudover har Rigsrevisionen konstateret, at der i flere

⁴³¹ [Bilag - E-mail vedr. status på forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø af 26. september 2019](#)

⁴³² [Bilag - Opfølgingsbilag vedr. forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø](#)

⁴³³ [Bilag - Forsvarsministeriets redegørelse vedrørende forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, side 7](#)

⁴³⁴ [Bilag - Forsvarsministeriets redegørelse vedrørende forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, side 7](#)

⁴³⁵ [Bilag - Notat om status på ejendomsområdet af 20. september 2019](#)

tilfælde mangler funktionsadskillelse mellem rekvirent, indkøber og godkender, samtidig med at der er fundet eksempler på manglende overensstemmelse mellem indkøbsordre og indhentede tilbud. Endvidere er dokumentation og journalisering mangelfuld. Det vurderes derfor, at beretningen kan indeholde en alvorlig kritik af FES forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet.

(Vores fremhævning)

Det blev i sagsnotatet indstillet, at notatet blev forelagt DIRKON som baggrundsmateriale til mødet. Den 25. september 2019 godkendte DIRKON notatet med følgende bemærkning: "Godkendt – videre til DC", hvorefter notatet videresendtes til DC kontrolspunktspostkasse: FMN-KTP-DC⁴³⁶ ⁴³⁷. Efter det af FMN oplyste blev sagsnotatet printet af DC's forkontor til DC som mødemateriale. Forkontoret er dog ikke bekendt med, om DC læste materialet⁴³⁸. Der blev ikke udarbejdet referat af mødet.

Samme dag (1. oktober 2019) fremsendte RR sit udkast til Beretning til Statsrevisorerne om Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse til DEP til høring hos Forsvarsministeriet⁴³⁹. I beretningsudkastets hovedkonklusion på side 4 var bl.a. anført⁴⁴⁰:

"Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet, herunder bl.a. sikret at der er den nødvendige funktionsadskillelse og dokumentation i forbindelse med indkøbene. Forsvarsministeriet har dermed ikke levet op til helt basale krav til kontroller på indkøbsområdet.

Konsekvensen er, at indkøbsområdet har en høj risiko for fejl og besvigelser, som Forsvarsministeriet ikke kan opdage, da de indgåede aftaler om vedligeholdelsesydelse er uigennemsigtige, og indkøbene ikke er dokumenteret tilfredsstillende.

(...)

Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet ikke har sikret klare skriftlige forretningsgange i regnskabsinstruksen, der beskriver en funktionsadskillelse, hvor mindst to medarbejdere er inde over hvert indkøb. Funktionsadskillelsen er heller ikke systemunderstøttet, da samme medarbejder kan oprette en indkøbsordre og efterfølgende selv varemødtage den i det administrative

⁴³⁶ [Bilag - Godkendelsesproces for sagsnotat om status på ejendomsområdet](#)

⁴³⁷ [Bilag - E-mail fra DIRKON til FMN-KTP-DC](#)

⁴³⁸ [Bilag - E-mail fra FMN til Kammeradvokaten af 13. august 2020 vedr. godkendelsesproces for sagsnotat om status på ejendomsområdet](#)

⁴³⁹ [Bilag - E-mail af 1. oktober 2019 fra RR til DEP med beretningsudkast til høring](#)

⁴⁴⁰ [Bilag - Udkast til Beretning til Statsrevisorerne om Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse](#)

økonomisystem. Regnskabsinstruksen indeholder herudover modstridende krav til godkendelse og kontrol af indkøb.

(...)

Rigsrevisionen anbefaler, at Forsvarsministeriet gennemgår indkøbene på vedligeholdelsesområdet for at vurdere, hvor udbredt den manglende kontrol og dokumentation mv. er. Rigsrevisionen anbefaler tillige, at ministeriet gennemgår regnskabsinstruksen så den bringes i overensstemmelse med regnskabsbekendtgørelsens krav til funktionsadskillelse og kontrol, også henset til, at da den gælder for flere af Forsvarsministeriets styrelser.”

(Vores fremhævning)

Samme dag (1. oktober 2019) sendte DEP beretningsudkastet videre ved e-mail, hvor bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E var cc., til FES og FRS for bemærkninger til udkastet. Endvidere sendte DEP Kontorchef Person E samme dag en særskilt e-mail med beretningsudkastet vedhæftet til DEP Afdelingschef Person B, hvori følgende anførtes: ”*Lige til din orientering... Den ender nok temmelig kritisk denne revision. De har afdækket temmelig meget rod i FES. En del er dog noget [FES Divisionschef Person Q] er ved at rydde op i.*”⁴⁴¹.

Den 7. oktober 2019 modtog DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E en e-mail fra FES Divisionschef Person Q vedrørende potentielle tiltag til imødekomme af RR's kritik, hvori det bl.a. anførtes⁴⁴²:

”Jeg har den 17. september drøftet vedhæftet med FES Direktør, FES Divisionschef Person M og FES Afdelingschef Person AL i et forsøg på at iværksætte aktioner, som kunne imødekomme dele af RR's forventede kritik. Det er helt centralt, at der udarbejdes en enkel proces, som kan dokumenteres og efterleves (det er min vurdering at dette vil tage maks. 1-2 mdr.) frem for at iværksætte et større udredningsarbejde a la BAP manualen.”

(Vores fremhævning)

Vedhæftet e-mailen var et internt notat udarbejdet af FES af 12. september 2019 med en kortfattet beskrivelse af diverse potentielle tiltag⁴⁴³.

⁴⁴¹ [Bilag – E-mailkorrespondance vedr. RR's udkast til Beretning til Statsrevisorerne om Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse](#)

⁴⁴² [Bilag - E-mail af 7. oktober 2019 fra FES til DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E vedr. RR's undersøgelse af indkøb i FES](#)

⁴⁴³ [Bilag - FES's notat vedr. RR's undersøgelse af indkøb i FES](#)

Den 14. oktober 2019 fremsendte Forsvarsministeriet sine bemærkninger til beretningsudkastet⁴⁴⁴ samt en fremsendelsesskrivelse udarbejdet af KFI, hvori der blev givet yderligere bemærkninger til bl.a. den i beretningsudkastet omtalte regnskabsinstruks gældende på Forsvarets område⁴⁴⁵. Det bemærkedes bl.a., at Forsvarsministeriet ikke var enig med RR i, at regnskabsinstruksen indeholdt ”*modstridende krav til, hvorvidt en faktura skal godkendes og afstemmes med indkøbsordren*”, og det blev foreslået, at der blev afholdt et møde til nærmere drøftelse af bl.a. dette spørgsmål.

8.1.38 Revisionsbestyrelsesmøde 9. oktober 2019

Den 9. oktober 2019 afholdt revisionsbestyrelsen møde. Til brug for mødet havde KFI udarbejdet noter til den af CH-FIR fremsendte dagsorden⁴⁴⁶. I noterne, som blev tilsendt DEP Afdelingschef Person B, var bl.a. beskrevet en række punkter vedrørende RR's igangværende undersøgelse af FES, herunder tiltag i Forsvarsministeriet foranlediget af FIR's revision 8b-2017⁴⁴⁷. Bl.a. var følgende anført:

- ”• *Arbejdet med betryggende kontrolmiljø, hvor der nu lægges op at gøre ”foranalysen” til et projekt, og i højere grad tage hånd om opfølgning på/hjælp til implementering af tiltag til forbedring af kontrolmiljøet, jf. også næste punkt.*
 - *Vi har identificeret visse forbedringer ift. NATO betalinger, som er under implementering*
 - *Vi ser på FRS' del af processerne, inkl. håndtering af bankoplysninger til betalingerne*
 - *Vi skal i gang med at se på FES*

RRs undersøgelse af Indkøb i FES (CHFIR har fået kopi under hånden af beretningsudkastet) – peger på en række problemstillinger, som delvis er kendte, bl.a. fra FIRs tidligere revision. FES har været i gang i et stykke tid, men der udestår en række tiltag, hvilket ovenstående projekt også vil kunne hjælpe til med.”

(Vores fremhævning)

⁴⁴⁴ [Bilag - Forsvarsministeriets bemærkninger til RR's udkast til Beretning til Statsrevisorerne om Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse](#)

⁴⁴⁵ [Bilag - Fremsendelsesskrivelse vedrørende RR's udkast til beretning til Statsrevisorerne om Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse](#)

⁴⁴⁶ [Bilag - Dagsorden for revisionsbestyrelsesmøde den 9. oktober 2019](#)

⁴⁴⁷ [Bilag - Håndakt til brug for revisionsbestyrelsesmøde den 9. oktober 2019](#)

8.1.39 *Revisionsstatus for september 2019 samt koncernstyringsmøde 14. november 2019*

I DEP's status på revisionssager til ledelsen for september 2019, dateret 18. oktober 2019, fremhævede KFI det fra RR modtagne beretningsudkast, jf. punkt 8.1.36, og citerede dele af udkastets konklusioner⁴⁴⁸. I bilaget til notatet var en samlet opgørelse af igangværende revisioner, og forventningerne til den foreløbige samlede bedømmelse af RR's revision af FES's indkøb blev anført til *"Ikke tilfredsstillende"*⁴⁴⁹. Notatet med bilag blev vedlagt dagsordenen til koncernstyringsmødet 14. november 2019 til dagsordenspunktet *"Status på revisionssager til ledelsen"*⁴⁵⁰. I mødenoterne blev til emnet noteret følgende⁴⁵¹:

"Jf. materialet har de to væsentligste områder været berørt tidligere og vedrører:

1) Bygnings- og vedligeholdelsesområdet

- *Her er det relevant at indarbejde nogen af RR's punkter.*
- *Ellers har FES arbejdet på at styrke og centralisere indkøb."*

8.1.40 *Henvendelse fra RR vedrørende potentiel regnskabssvig*

I den efterfølgende periode (oktober til november 2019) pågik løbende korrespondance mellem RR og Forsvarsministeriet vedrørende den igangværende undersøgelse. RR indhentede herudover oplysninger fra en leverandør til FES vedrørende konkrete opgaver, som leverandøren skulle have udført for FES.

Den 29. oktober 2019 skrev RR via e-mail til DEP, at RR havde modtaget oplysninger fra den pågældende leverandør, som var i modstrid med oplysninger, som RR tidligere havde modtaget fra FES⁴⁵². RR bemærkede i den sammenhæng, at hvis oplysningerne fra leverandøren var korrekte, var der *"tale om forsætteligt og dermed strafbart dokumentfalsk"*, og at RR umiddelbart fandt, at oplysningerne var *"så alvorlige, at ministeriet må reagere"*. Efter det af Forsvarsministeriet oplyste, blev RR's e-mail videresendt til DEP Afdelingschef Person B, og den 30. oktober 2019 afholdt DEP Afdelingschef Person B et møde med DEP Kontorchef Person E og en medarbejder i DEP, hvor det besluttedes, at der skulle udarbejdes

⁴⁴⁸ [Bilag - Notat om status på revisionssager til ledelsen for september 2019](#)

⁴⁴⁹ [Bilag - Bilag til notat om status på revisionssager til ledelsen for september 2019](#)

⁴⁵⁰ [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 14. november 2019](#)

⁴⁵¹ [Bilag - Mødenoter fra koncernstyringsmøde den 14. november 2019](#)

⁴⁵² [Bilag - E-mail af 29. oktober 2019 fra RR til DEP om indkøb hos FES og vedligeholdelse på redningsstationer](#)

et sagsnotat om forholdet⁴⁵³. Den 1. november udarbejdede KFI omtalte sagsnotat⁴⁵⁴. I notatet redegjorde KFI bl.a. for RR's foreløbige undersøgelser af FES, herunder det forhold, at RR potentielt havde modtaget urigtige oplysninger fra FES, og KFI indstillede i notatet, at forholdet håndteredes af KOD, samt at FES Direktør og FES Divisionschef Person Q orienteredes om sagen. Til sagsnotatet var bilagt Forsvarsministeriets bemærkninger til RR's beretningsudkast samt fremsendelsesbrev i den henseende, RR's mail til DEP af 29. oktober 2019, jf. ovenfor, RR's korrespondance med den pågældende virksomhed⁴⁵⁵ og afleveringsprotokoller udarbejdet af FES vedrørende de omhandlede arbejder⁴⁵⁶. Notatet blev ”godkendt med henblik på drøftelse” af DEP Afdelingschef Person B den 3. november 2019⁴⁵⁷.

Den 3. november 2019 om aftenen modtog DIRKON fra kontrolpunktspostkassen FMN-KTP-KON en korrespondance mellem bl.a. DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E med link til ovennævnte sagsnotat, og den 4. november sendte DIRKON via e-mail sagsnotatet med bilag til DC med henblik på drøftelse⁴⁵⁸. DC læste efter det af Forsvarsministeriet oplyste ikke e-mailen, og sagen blev ikke drøftet⁴⁵⁹.

Den 5. november afholdt DIRKON og DEP Afdelingschef Person B et møde med DEP's personalechef og to kontorchefer, hvor forløbet blev drøftet. Det blev på mødet besluttet, at FIR skulle involveres for at undersøge de forhold, som RR beskrev for DEP i e-mailen af 29. oktober 2019. Samtidig besluttedes det henset til den eventuelt kommende overdragelse af sagen til politiet, at FES Direktør ikke skulle inddrages på daværende tidspunkt. Samme dag afholdt FES Afdelingschef Person B og en kontorchef i DEP et møde med chefen for FIR, hvor det aftaltes, at FIR skulle igangsætte en undersøgelse af nævnte forhold. Senere samme dag oplyste RR, at RR's kilde havde politianmeldt leverandøren, hvori kilden var ansat, for forhold vedrørende FES. FES Direktør, DEP Afdelingschef Person B, DEP's personalechef og chefen for Forsvarsministeriets Interne Revision blev ved e-mail orienteret herom⁴⁶⁰.

⁴⁵³ [Bilag - Forsvarsministeriets redegørelse vedrørende forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, side 9](#)

⁴⁵⁴ [Bilag - Sagsnotat af 1. november 2019 om muligt regnskabssvig og dokumentfalsk i forbindelse med indkøb ved FES](#)

⁴⁵⁵ [Bilag - E-mailkorrespondance mellem RR og kilde](#)

⁴⁵⁶ [Bilag - Afleveringsprotokoller fra FES](#)

⁴⁵⁷ [Bilag - Godkendelsesproces for sagsnotat om muligt regnskabssvig og dokumentfalsk i forbindelse med indkøb ved FES](#)

⁴⁵⁸ [Bilag - E-mails af 3. og 4. november 2019 udvekslet mellem bl.a. DEP Afdelingschef Person B, DIRKON og DC vedr. muligt regnskabssvig](#)

⁴⁵⁹ [Bilag - Forsvarsministeriets redegørelse vedrørende forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, side 10](#)

⁴⁶⁰ [Bilag - Forsvarsministeriets redegørelse vedrørende forløbet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, side 10-11](#)

DIRKON godkendte senere samme dag DEP's revisionsstatus for september 2019, jf. punkt 8.1.38, med besked om, at notatet ville blive fordelt til drøftelse på næste koncernstyringsmøde⁴⁶¹. Notatet blev således også vedhæftet dagsordenen for koncernstyringsmødet 14. november 2019⁴⁶².

8.1.41 Løbende korrespondance vedrørende politianmeldelse m.v.

I dagene 6.-8. november 2019 pågik diverse korrespondance mellem Forsvarsministeriet, herunder FIR, Midt- og Vestjyllands Politi og RR om forløbet samt de involverede myndigheders undersøgelser. Forsvarsministeriet blev af RR den 8. november 2019 telefonisk gjort opmærksom på, at kilden var blevet kontaktet af flere medier, hvilken oplysning via e-mail samme dag blev formidlet til DIRKON, DEP Afdelingschef Person B og DEP's personalechef⁴⁶³.

8.1.42 6. styregruppemøde for projekt betryggende kontrolmiljø

Den 18. november 2019 afholdt styregruppen for projekt betryggende kontrolmiljø 6. styregruppemøde. I et sagsnotat udarbejdet af projektlederen for "projekt betryggende kontrolmiljø" til brug for mødet blev det af arbejdsgruppen indstillet, at den planlagte analyse af FES's byggeprojekter annulleredes, idet RR netop var ved at afslutte sin revision af samme område, og at styregruppen skulle drøfte den kommende proces for opfølgning med RR's revision af indkøb i FES, og hvorvidt der var behov for forankring af dele af dette arbejde under projekt betryggende kontrolmiljø⁴⁶⁴.

I referatet for styregruppemødet 18. november 2019 blev anført, at styregruppen bl.a. besluttede, at den planlagte analyse af FES's byggeprojekter annulleredes, og at opfølgningen på RR's revision af indkøbsprocessen i FES skulle forankres i FES⁴⁶⁵. Projekt betryggende kontrolmiljø skulle således ikke have en rolle heri, omend det anførtes, at der på sigt kunne tages stilling til, om projektet skulle efterprøve kontrolmiljøet på et senere tidspunkt, når revisionskritikken ansås for imødekommet.

⁴⁶¹ [Bilag – DIRKON's godkendelse af notat om status for revisionssager til ledelsen for september 2019](#)

⁴⁶² [Bilag - Dagsorden for koncernstyringsmøde den 14. november 2019](#)

⁴⁶³ [Bilag - E-mail af 8. november vedr. whistleblower og henvendelse fra medier](#)

⁴⁶⁴ [Bilag - Sagsnotat til brug for 5. styregruppemøde vedr. projekt betryggende kontrolmiljø](#)

⁴⁶⁵ [Bilag - Referat fra 6. styregruppemøde vedr. projekt betryggende kontrolmiljø](#)

8.1.43 Anden høringsproces for RR's beretning om indkøb i FES m.v.

Den 18. november 2019 fremsendte RR sit reviderede udkast til Beretning til Statsrevisorerne om Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse til Forsvarsministeriets departement⁴⁶⁶. I følgebrevet beskrev RR bl.a., at RR havde tilføjet punkt 25 i beretningsudkastet, som omhandlede politiefterforskning af en sag fra 2015/2016, som relaterede sig til mandatsvig og bestikkelse i forbindelse med indkøb hos FES, hvilket også var tilføjet beretningsudkastets hovedkonklusioner⁴⁶⁷. Beretningsudkastets hovedkonklusioner var derudover udvidet med bl.a. henvisninger til konkrete indkøb (redningsstationer og reovering af cykelskur/tekøkken), hvor RR havde fundet uoverensstemmelser vedrørende leverancernes indhold, leveringstidspunkt og modtagelse hos FES m.v. Den i det første udkast indeholdte kritik af Forsvarets regnskabsinstruks var dog taget ud af hovedkonklusionerne og i øvrigt justeret i beretningen.

I de efterfølgende dage indsamlede DEP bidrag til Forsvarsministeriets samlede bemærkninger til RR's reviderede udkast og sendte disse til RR den 21. november 2019⁴⁶⁸. Til bemærkningerne var vedlagt en e-mailkorrespondance mellem FES og virksomheden, hvori RR's kilde var ansat, vedrørende udførelsestidspunkter for redningsstationerne⁴⁶⁹. Forsvarsministeriet anførte i den forbindelse en række bemærkninger til RR's udlægning af forløbet, men vedkendte sig overordnet, at arbejdet på de 14 redningsstationer var foregået i 2019 og ikke som tidligere oplyst af FES i 2018. Om tiltag på baggrund af den af RR rejste kritik samt tidligere revisioner bemærkede Forsvarsministeriet, at der var iværksat diverse organisatoriske og processuelle ændringer relateret til indkøb af vedligehold i FES. Forsvarsministeriet bemærkede bl.a.:

"at FES i erkendelse af behov for øget fokus, både forretningsmæssigt og ledelsesmæssigt, på vedligeholdelsesområdet den 1. august 2019 har oprettet Vedligeholdelsesafdelingen. Afdelingen samlede hele den udførende del af såvel bygnings som teknisk vedligehold. Siden primo 2018 har afdelingens medarbejdere haft forskellige fungerende chefer, og der har dermed ikke været et entydigt ledelsesmæssigt fokus, ligesom der ikke har været tilstrækkelig adskillelse imellem den planlæggende og en udførende funktion."

(Vores fremhævning)

Til imødekomme heraf var det således bl.a. tiltænkt at gennemføre visse centraliseringer af dele af områdets processer, med henblik på bl.a. at øge kontrolfunktionen.

⁴⁶⁶ [Bilag - Revideret udkast til Beretning til Statsrevisorerne om Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse](#)

⁴⁶⁷ [Bilag - Følgebrev til RR's reviderede beretningsudkast](#)

⁴⁶⁸ [Bilag - Forsvarsministeriets bemærkninger til RR's reviderede beretningsudkast](#)

⁴⁶⁹ [Bilag - E-mail vedrørende udførelsestidspunkter for redningsstationer](#)

Forsvarsministeriets bemærkninger til RR's beretningsudkast samt tilhørende internt sagsnotat herom⁴⁷⁰ var forinden godkendt af DEP Afdelingschef Person B⁴⁷¹ samt DIRKON⁴⁷².

8.1.44 *FIR's henvendelse vedrørende betryggende kontrolmiljø*

Den 27. november 2019 spurgte FIR Direktør via e-mail til DEP Kontorchef Person E til Forsvarsministeriets forundersøgelse af betryggende kontrolmiljø i koncernen⁴⁷³. I e-mailen anførte FIR Direktør bl.a. følgende:

"Jeg kunne forstå på dig, at arbejdet i regi af Projekt Betryggende Kontroller for nærværende ligger ved FRS, der ville gennemgå og evt. optimere en række interne processer, inden der konkret blev taget fat på den hovedproces "Betaling til NATO", som for nærværende er udpeget som eneste proces til gennemgang.

Direkte forespurgt så har FRS i går oplyst mig om, der ikke pågår noget arbejde i regi af projekt Betryggende Kontroller hos dem. Et tidligere besluttet arbejde er blevet nedprioriteret og efterfølgende "gledet ud i sandet".

FRS oplyste, at projektets styregruppe er orienteret herom.

Jeg konkluderer derfor, at projektet – som af [DEP Afdelingschef Person B] tidligere er udpeget som den "knage", hvorpå arbejdet med fx revisionskritik og -anbefalinger er hængt op på:

- Ikke er aktivt og for nærværende ikke har givet konkrete resultater.*
- Ikke tager udgangspunkt i en prioritering af processer etc., fx manglende funktionsadskillelse, kreditorstyring, styring af rejser og repræsentation, indkøbsprocessen, etc."*

(Vores fremhævning)

FRS har i forbindelse med høringen af nærværende rapport bemærket, at FRS ikke kan genkende CH-FIR's udlægning som ovenfor citeret af FRS's oplysninger om status for arbejde i regi af projekt betryggende kontrolmiljø hos FRS, herunder at arbejdet skulle være "gledet ud i sandet".

⁴⁷⁰ [Bilag - Sagsnotat om fremsendelsesskrivelse til RR's reviderede beretningsudkast](#)

⁴⁷¹ [Bilag - Godkendelsesproces for sagsnotat om fremsendelsesskrivelse til RR's reviderede beretningsudkast](#)

⁴⁷² [Bilag - E-mail af 20. november 2019 fra DIRKON til DEP Afdelingschef Person B vedr. Forsvarsministeriets bemærkninger til RR's beretningsudkast](#)

⁴⁷³ [Bilag - E-mailkorrespondance mellem DEP Afdelingschef Person B, DEP Kontorchef Person E og CH-FIR vedr. status på forundersøgelsen af betryggende kontrolmiljø](#)

DEP Kontorchef Person E svarede samme dag og meddelte overordnet, at han var ”noget uforstående overfor” den modtagne e-mail. DEP Kontorchef Person E oplyste, at FRS havde gennemført en større analyse af deres håndtering af betalinger og stamdata/betalingsoplysninger og refererede herudover bl.a. fra senest afholdte styregruppemøde, hvor det var blevet indstillet, ”at den planlagte analyse af FES’ byggeprojekter annulleres, idet Rigsrevisionen netop har gennemført en revision af samme område”. Herefter fulgte yderligere korrespondance, hvor DEP Kontorchef Person E bl.a. anførte, at der kunne være tale om misforståelser. CH-FIR svarede hertil bl.a. følgende:

”Jeg er interesseret i at følge Koncernens arbejde med at agere i ft. erkendte væsentlige og risikobetonede områder, fx konstateringer fra arbejdet med Business-/Finansiel-controlling eller revisionskritik/-konklusioner/-anbefalinger fra RR/FIR. Jeg anser dette emne som værende en væsentlig risiko i sig selv.

DEP Afdelingschef Person B har gennem 2019 oplyst mig om, at Projekt Betyggende Kontrolmiljø udgør (en del af) koncernens arbejde med at imødegå erkendte risici.

Derfor ville jeg gerne have emnet på dagsordenen for vores dialogmøde, hvor du (som jeg opfattede det) anførte, at:

- *Der efter en intern drøftelse i KOD var sat fokus på NATO betalinger, som der var sat fokus på. Der blev – som jeg opfattede det – ikke nævnt andre hovedprocesser som behandlet i projektet.*
- *Arbejdet med reelt at gøre noget ved denne proces afventede en række interne overvejelser og ændringer i FRS interne processer.*

Du anførte tilsvarende, at der (i 2020) vil blive kigget på FMI indkøb etc. I forhold hertil – og som indspark til den kommende orientering af RR – spurgte jeg ind til, hvordan arbejdet blev prioriteret. Jeg anførte også, at hvis jeg var RR og hørte på en status for arbejdet i regi af Betyggende Kontrolmiljøer, så ville jeg spørge ind til, hvordan man prioriterer hvad man skal behandle og så undre mig over, hvorfor man ikke straks kastede sig over processen Funktionsadskillelse i FES, som har været kendt i 2 år.

Da jeg i går så blev oplyst (efter at jeg direkte spurgte herom), at FRS ikke gør noget i regi af projektet og ikke har planlagt tiltag før end Årsregnskabet 2019 er afsluttet i marts/april 2020, så kunne jeg ikke andet end konkludere som jeg indledningsvis gjorde.”

(Vores fremhævning)

DEP Kontorchef Person E sendte dagen efter (28. november 2019) korrespondancen videre til DEP Afdelingschef Person B.

DEP har i forbindelse med høringen af nærværende rapport ønsket at tydeliggøre, at arbejdet med projekt betryggende kontrolmiljø fortsatte også efter dette tidspunkt samt efter undersøgelsesperiodens udløb. DEP Afdelingschef Person B har herudover i høringsprocessen bemærket, at foranalysen i ”projekt betryggende kontrolmiljø” var møttet på en foranalyse om eventuelle koncernudfordringer på området (herunder systemmæssige) og udgjorde således ikke opfølgning på FES (da FES havde tilkendegivet, at de selv ville følge op).

8.1.45 Endeligt beretningsudkast fra RR samt endelig beretning

Den 4. december 2019 sendte RR endeligt beretningsudkast til Forsvarsministeriet i klausuleret udgave. Sent samme aften orienteredes forsvarsministeren om beretningsudkastet.

FES oplyste samme dag DEP om, at man havde indgivet politianmeldelse mod to medarbejdere, der mistænkt for dokumentfalsk.

Den 5. december 2019 sendte DEP Kontorchef Person E via e-mail til bl.a. DIRKON og DEP Afdelingschef Person B et af KFI udarbejdet sagsnotat vedrørende ”*Væsentlige mindstekrav til FES opfølgning på FIR og RR revision*”⁴⁷⁴ ⁴⁷⁵.

Den 6. december 2019 offentliggjorde RR sin beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger vedrørende indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse⁴⁷⁶.

8.2 Vurdering

Som beskrevet i punkt 3.3.2 havde DEP efter regnskabsbekendtgørelsens regler en overordnet forpligtelse til at udarbejde nærmere instrukser om forvaltningen af indkøb i Forsvarets koncern. Efter det for Forsvarets koncern gældende forvaltningsgrundlag bestående af instrukser, bestemmelser, vejledninger m.v. har der under hele undersøgelsesperioden været et overordnet krav om funktionsadskillelse i indkøbsprocessen for FES. Det var bl.a. i DEP’s regnskabsinstruks for Forsvarskommandoens område

⁴⁷⁴ [Bilag - E-mail af 5. december 2019 fra DEP Kontorchef Person E vedr. sagsnotat om opfølgning på FIR og RR’s revisioner](#)

⁴⁷⁵ [Bilag - Sagsnotat om opfølgning på FIR og RR’s revisioner](#)

⁴⁷⁶ [Bilag - Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger vedrørende indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse](#)

gældende for 2014, punkt 3.1.3, anført følgende om den enkelte myndigheds ansvar i relation til funktionsadskillelse:

”Ved brud på funktionsadskillelse har den myndighed, hvis medarbejdere har adgang, der bryder krav til funktionsadskillelse ansvaret for, at gennemføre og dokumentere kompenserende kontroller.”

I punkt 2.2.3 var anført:

”En medarbejder kan, hvis det er nødvendigt, varetage flere af rollerne. Såfremt det er nødvendigt at en medarbejder skal varetage flere roller skal myndighedens forretningsgang tilsikre, at der har været 2 medarbejdere involveret i indkøbet således, at den samme medarbejder ikke både kan udfærdige indkøbsordre, gennemføre varemottagelse og godkende indkøbet/fakturaen.”

I FKOBST 385-1, punkt 6 om principper for rolle- og autorisationsstyring i DeMars var anført:

”Visse funktioner må ikke varetages af samme person (identificeret ved CPR-nr.), men skal holdes adskilt. Årsagen til at sådanne funktioner ikke må kombineres er, at det udgør en risiko for brud på lovgivning og sikkerhed, samt for misbrug af ressourcer og informationer. Et antal af roller kan, når de kombineres, give anledning til at de formelle krav om funktionsadskillelse ikke overholdes. Som udgangspunkt må de ikke tildeles den samme person via ét eller flere medarbejdernumre og/eller bruger-ID.”

(Vores fremhævning)

Endvidere anførtes bl.a. følgende eksempler på såkaldte ”kritiske rollekombinationer” i DeMars:

- Indkøber- og varemottager-rolle kombineret med bogholder-roller.
- Fakturabehandler-rolle kombineret med godkender-rolle.

Regnskabsinstruksen blev under undersøgelsesperioden revideret flere gange, herunder efter etableringen af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse den 1. oktober 2014, men de overordnede krav til funktionsadskillelse samt ansvaret herfor ses grundlæggende uforandrede.

Det umiddelbare ansvar for at tilrettelægge en indkøbsprocedure i overensstemmelse med kravene til funktionsadskillelse lå hos FES, herunder for at føre kontrol med, at indkøbene faktisk gennemførtes i overensstemmelse med forvaltningsgrundlaget. Det bemærkes, at der med virkning fra 1. januar 2018 blev etableret en økonomipartnermodel, hvorved departementet oprettede decentrale økonomifunktioner

med henblik på at understøtte økonomistyringen i en række af de under ministeriet hørende styrelser, herunder FES. Som beskrevet under punkt 4.1 ændrede etableringen af partnermodellen imidlertid ikke ved den grundlæggende ansvarsfordeling mellem departement og styrelse. Ansvar for at sikre compliance i forhold til gældende regler og instrukser var således i hele undersøgelsesperioden fortsat placeret hos FES. I kraft af departementets tilsynspligt med underordnede myndigheder, se herom punkt 3.2, havde departementet i undersøgelsesperioden dog en overordnet pligt til at efterse FES' forvaltning, herunder overholdelse af reglerne om det statslige regnskabsvæsen. Det departementale reaktive tilsyn indebærer, at departementet har pligt til at reagere, hvis det får viden om, at der består en vis sandsynlighed for, at der er begået ikke uvæsentlige ulovligheder. Forsvarsministeriets departementet havde således i undersøgelsesperioden en pligt til at reagere på sådanne oplyste potentielle forhold om FES. Det bemærkes, at denne forpligtelse, herunder ansvaret forbundet hermed, var anderledes end FES' ansvar for at udføre indkøb samt foretage kontrol heraf. Den retlige norm og ansvarsvurdering, der skal anvendes ved vurderingen af departementet, er således en anden end ved vurderingen af FES. Departementets ansvar skal bl.a. også vurderes ud fra de begrænsede handlemåder, som departementet har til rådighed som tilsynsmyndighed.

Ved den nærmere retlige vurdering af departementets ansvar for det utilstrækkelige kontrolmiljø i FES, se punkt 7.3 ovenfor, bør i hvert fald følgende spørgsmål overvejes:

- Hvornår blev man i departementet klar over – eller burde man i departementet være blevet klar over – at der var problemer med indkøbsprocessen, herunder varemodtagelsen, i FES?
- Hvor alvorlige fremstod problemerne?
- Hvad gjorde ledelsen i departementet ved de konstaterede problemer med varemodtagelsen?
- Var de iværksatte tiltag tilstrækkelige?

Forsvarets indkøbsprocedurer og bestemmelser om funktionsadskillelse, herunder i FES, var i undersøgelsesperioden ved gentagne revisioner - udført af såvel FIR som RR - genstand for behandling og kritik. I den forbindelse skal det også nævnes, at DEP også i et vist omfang opfylder sin tilsynsforpligtelse over for de underliggende myndigheder via etableringen af FIR, hvorved der er sikret en vis revisionsmæssig kontrol.

Som nævnt under punkt 7.3 er der visse udsving i den alvor, hvormed FIR beskriver manglende overholdelse af princippet om funktionsadskillelse. Selvom FIR således allerede i december 2015 ved afrapporteringen af revision 9b-2015 om funktionsadskillelse i DeMars, jf. punkt 6.2.3, gjorde Forsvarsministeriets departement opmærksom på, at Forsvarets interne bestemmelsesgrundlag for gennemførelse af indkøb sammenholdt med den faktiske tilrettelæggelse af indkøb i Forsvaret efter FIR's vurdering ikke var tilstrækkeligt til at "sikre de fire øjnes princip", bemærkede FIR således samtidig, at den overordnede bedømmelse af området blev vurderet som "tilfredsstillende".

I marts 2017 varslede FIR imidlertid over for departementet, herunder DIRKON og DC, at FIR agtede at følge op på spørgsmålet om funktionsadskillelse i indkøbsprocesser i Forsvaret, herunder FES, og FIR gjorde i den forbindelse opmærksom på, at der var tale om en opfølgning på tidligere revisioner.

Den 10. november 2017 modtog departementet FIR's høringsudkast vedrørende revision 8b-2017, og høringsudkastet blev i umiddelbar forlængelse heraf behandlet i flere kontorer i departementet samt drøftet på koncernstyringsmøde den 18. december 2017 med deltagelse af bl.a. DIRKON. Mødenoterne fra mødet, hvori fremstillingen af problemstillingen fra DIRKON gengives, blev sendt til DC. Departementets ledelse var således bekendt med FIR's indledende syn på varemottagelsen i FES fra og med dette tidspunkt.

Det kan endvidere lægges til grund, at i hvert fald DIRKON og DEP Afdelingschef Person B medio december 2017 blev oplyst om problemstillingens væsentlighed, jf. det af KCO udarbejdede notat om FIR's revision, hvor KCO på grundlag af rapporten og bemærkningerne hertil fra FES vurderede, at der forelå "en væsentlig problematik, som [skulle] håndteres snarest muligt."

I forbindelse med den endelige afrapportering af revision 8b-2017 i februar 2018 rettede CH-FIR den 9. februar 2018 endvidere selvstændigt henvendelse til en række kontorchefer i departementet samt DIRKON og DEP Afdelingschef Person B med skærpede bemærkninger om revisionen, herunder at der efter CH-FIR's opfattelse var tale om kritiske forhold, der kunne "have været medvirkende årsag til konkrete svig og bedrag sager i 2017 på FES område".

I rapporten om revision 8b-2017 var af FIR ligeledes nævnt, at FIR var bekendt med, at der i 2017 havde været flere sager om muligt svig og bedrag i FES, og at det var FIR's vurdering, at årsagen til disse forhold havde en direkte relation til den manglende funktionsadskillelse og/eller manglende kontroller hermed, hvorfor revisionens aktualitet, konklusioner og anbefalinger vurderedes at være "yderligere relevante". Der var således efter FIR's vurdering ikke alene tale om en rent teoretisk, men også en i praksis realiseret risiko.

Det kan således lægges til grund, at DIRKON og DEP Afdelingschef Person B den 9. februar 2018 var oplyst om i hvert fald en nærliggende sandsynlighed for, at der var tale om så mangelfulde forhold i FES, at disse forhold konkret havde ført til svig i indkøbsprocessen.

Under disse omstændigheder er det vores vurdering, at departementets tilsynsforpligtelse herefter var skærpet, for så vidt angår FES og problemstillingen vedrørende manglende varemottagelse. Navnlig den omstændighed, at FIR eksplicit angav, at forholdene sandsynligvis havde ført til svig i FES, og at chefen for FIR fandt det nødvendigt særskilt at følge op direkte over for DIRKON og DEP Afdelingschef Person

B for at gentage disse forhold, gjorde det klart for departementets ledelse, at der var behov for handling på området.

Formentlig som konsekvens heraf henvendte DIRKON sig den 13. februar 2018 til FES Direktør og bad om et møde til drøftelse af revision 8b-2017. Hvordan denne drøftelse blev gennemført, fremgår ikke af det gennemgåede materiale, men kontakten vidner om, at der er reageret forholdsvist hurtigt på revisionen. Den 14. marts 2018 afholdt departementet og FES konsolideringsmøde, hvor bl.a. DEP Afdelingschef Person B og flere ledende medarbejdere i FES, herunder FES Divisionschef Person P og FES Afdelingschef Person AR deltog, og hvor bl.a. FIR's revision 8b-2017 var på dagsordenen for mødet. Den 15. marts 2018 afholdtes koncernstyringsmøde med deltagelse af bl.a. FES Direktør, jf. punkt 8.1.8, hvor emnet "revisionskritikopfølgning, herunder revision 8b-2017", var på dagsordenen, og hvor DIRKON på mødet opfordrede til, at *"hver styrelse vurderer, om den udestående kritik giver anledning til styrelsesvise aktioner"*.

Derudover ses revision 8b-2017 løbende at være blevet behandlet i departementets faste revisionskritikopfølgning, hvor departementet udbad sig kommentarer m.v. fra bl.a. FES til at imødegå den afgivne revisionskritik samt satte konkrete frister for afhjælpende tiltags udførelse.

Efterfølgende igangsatte departementet et yderligere formelt spor til opfølgning på FIR's revision 8b-2017. Eksempelvis anmodede departementet den 12. april 2018 FES og FRS om kommentarer til revisionen, og den 26. april 2018 modtog departementet FRS's kommentarer til FIR-rapporten, hvori FRS redegjorde for, at styrelsen var uenig i den rollebeskrivelse, som FIR i rapporten havde brugt om FRS's aktioner i forbindelse med kontroller på varemottagelsesområdet.

Den 6. maj 2018 modtog DEP FES's bemærkninger til FIR-rapporten. FES beskrev på daværende tidspunkt, at der i FES var nedsat arbejdsgrupper, og at man i FES undersøgte muligheden for at gennemføre diverse tiltag, herunder stikprøvekontroller. Der var dog ikke på dette tidspunkt – ca. tre måneder efter at FIR-revision 8b-2017 forelå i endelig form – foretaget konkrete ændringer i indkøbsprocessen hos FES til at imødekomme FIR's anbefalinger, og dette havde DEP da også noteret sig, da der den 31. maj 2018 udarbejdedes et samlet sagsnotat om revision 8b-2017, jf. følgende passus fra sagsnotatet: *"Det savnes imidlertid FES vurdering af det tidmæssige aspekt, idet der er tale om nedsættelse af arbejdsgrupper og undersøgelse af procestiltag"*. Med andre ord var DEP ikke fuldt ud tilfreds med, at der alene var igangsat processer, men endnu ikke foretaget korrigerende tiltag.

Den 27. juni 2018 afholdt DEP, FRS og FES et møde til drøftelse af FIR's revision 8b-2017. I DEP's halvårslige revisionskritikopfølgning af samme dag (27. juni 2018) var bl.a. indsamlet input fra FES og FRS i relation til opfølgning på revision 8b-2017. Heraf fremgår, at FES havde igangsat diverse aktiviteter til imødegåelse af den af FIR rejste kritik, og at disse tiltag forventedes afsluttet og implementeret i 2. halvår

2018. Sagsnotatet vedrørende revisionskritikopfølgningen blev godkendt af DIRKON den 4. juli 2018, hvor han samtidig bad om, at notatet blev fordelt på et ledelsesmøde.

Den 17. september 2018 afholdtes revisionsbestyrelsesmøde. Forinden mødet havde CH-FIR fremsendt dagsordenspunkter hertil. Det fremgår heraf, at CH-FIR bemærkede, at der i FES stadig intet var sket i form af korrigerende tiltag til at imødegå den i revision 8b-2017 rejste kritik, hvor FIR havde anført, ”*at de erkendte ”huller” kan medføre svig og bedrag*”.

Til brug for et ledelsesmøde den 1. oktober 2018, hvor bl.a. DC og DIRKON deltog, udarbejdede KFI et sagsnotat om departementets tilsyn med styrelserne, hvori det på baggrund af bl.a. ”*revisionssager om styring af byggeprojekter mv.*” blev indstillet, at der skulle afholdes (endnu) et møde med FES Direktør.

Den 24. oktober 2018 fulgte FES Kontorchef Person E op hos FES og efterspurgte konkrete planer, processer eller initiativer i relation til FIR’s revision 8b-2017. Den 25. oktober 2018 afgav FES en status på arbejdet, hvoraf det fremgik, at der var udarbejdet og implementeret et nyt prokuramatrix i FES, at arbejdet med stikprøvekontrol i varemottagelsen var i proces, og at arbejdet med funktionsadskillelse var forsinket. På dette tidspunkt var implementeringen af nyt prokuramatrix til afløsning af underskriftsblade således eneste gennemførte foranstaltning til imødekommelse af FIR’s kritik.

Dagen efter, den 26. oktober 2018, orienterede CH-FIR departementet om tre sager fra 2017, hvor FES havde konstateret svindel i indkøbsprocessen som følge af manglende funktionsadskillelse, herunder ved varemottagelse, og manglende kontrol ved kreditoroprettelse. Både DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E blev på tidspunktet orienteret om sagerne.

Den 29./30. oktober 2018 godkendte DC og DIRKON et notat udarbejdet af KFI, hvori FIR’s konklusioner fra revision 8b-2017 blev gentaget. Det blev heri endvidere beskrevet, hvilke overordnede tiltag der var iværksat i FES til imødegåelse af revision 8b-2017, herunder i relation til at ”*højne kvaliteten af varemottagelsen*”, og det bemærkedes, at FES endnu ikke var i mål med de nødvendige tiltag. Efterfølgende kommenterede CH-FIR i anden sammenhæng notatet over for departementet og udtalte, at de tiltag, som notatet beskrev, at FES trods alt havde iværksat i relation til varemottagelse, ikke var ”(særligt) relevant” i forhold til revisionskritikpunkterne.

Den 8. november 2018 blev der afholdt et konsolideringsmøde mellem DEP og FES. Af DEP’s egne noter til brug for mødet fremgår, at DEP ikke mente, at FES’ deltagelse i revisionsarbejdet havde været optimalt, og at der ikke var sket en systematisk og konsekvent opfølgning på kritikpunkterne. DEP ønskede således på mødet at give FES lejlighed til at fremlægge en status for opfølgningen på de foreliggende revisionskritikpunkter og for den fremtidige tilrettelæggelse af FES’ deltagelse i og opfølgning på revisioner. Herudover ønskede DEP at sende et signal om departemental opmærksomhed på området,

herunder at der forventedes et klart fokus på området i FES' ledelse. Derudover havde DEP udarbejdet et notat vedrørende udestående revisionssager, som var sendt til FES inden mødet, hvori DEP bl.a. gjorde opmærksom på, at der ikke engang var en konkret tidsplan for, hvordan FES ville tilgå opgaven.

Medio november 2018 tog DEP skridt til at igangsætte en større undersøgelse af funktionsadskillelse og kontrolmiljø i relation til indkøb i Forsvarets koncern ("projekt betryggende kontrolmiljø"), jf. nedenfor.

I forbindelse med udarbejdelsen af revisionskritikopfølgning for andet halvår 2018 oplyste FES til DEP bl.a., at arbejdet vedrørende varemottagelse/stikprøvekontroller var tæt på færdigt. Den overordnede tidsfrist for at gennemføre tiltagene var sat til 1. halvår 2019.

I marts 2019 blev første styregruppemøde i relation til "projekt betryggende kontrolmiljø" afholdt til godkendelse og igangsættelse af arbejdet. I mellemtiden havde departementet modtaget en henvendelse fra KAKI om en foranstaltning i DeMars, der potentielt kunne hjælpe til at registrere visse typer hændelser, der kunne tyde på svig i indkøbsprocessen. Derudover havde RR i sit management letter af 31. januar 2019, som i hvert fald DEP Afdelingschef Person B og DEP Kontorchef Person E modtog, udtalt kritik af Forsvarets problemer med potentielle rollekonflikter ved tildeling af brugerrettigheder i DeMars, manglende funktionsadskillelse og manglende prokuraoverholdelse.

På trods heraf fremgår det af det tilhørende materiale til andet styregruppemøde vedrørende "projekt betryggende kontrolmiljø" i Forsvarets koncern, som også blev afholdt i marts 2019, at indkøbsprocesser i FES var nedprioriteret i forhold til andre områder i koncernen.

Af materialet fra de følgende styregruppemøder i april og maj 2019 fremgår endvidere, at arbejdet med bl.a. analyse af udbetalingsprocesser i FES blev standset af ressourcemæssige årsager. Dette skete til trods for, at RR i april 2019 kontaktede departementet og oplyste, at RR var blevet kontaktet af en whistleblower, der kunne berette om mulig svindel i FES, og at RR som følge heraf havde igangsat en formel forundersøgelse af indkøbsprocesserne i FES⁴⁷⁷.

På trods heraf blev der ikke i FES gennemført yderligere ændringer i proces- og sagsgange end de, der allerede var implementeret, og selv i september 2019 var status for departementets projekt om betryggende kontrolmiljøer i Forsvarets koncern for så vidt angår emnet "Kontrolsystem i FES", at "*Senest med udgangen af 2020 forventes alle roller at være gennemgået og justeret i forhold til evt. rolleadskillelse*", og

⁴⁷⁷ Som bekendt førte forundersøgelsen til en egentlig undersøgelse, der blev iværksat ved åbningsbrev til departementet den 9. august 2019.

vedrørende overholdelse af de fire øjnes princip blev det anført at: *”Udfordringen er løftet til FES ledelse, der blandt andet ser udfordringen håndteret i forbindelse med den kommende BAP manual.”*

Efter det oplyste mødtes bl.a. DC, DIRKON og DEP Afdelingschef Person B den 1. oktober 2019 til en generel drøftelse af status på ejendomsområdet. Til brug for mødet havde PIM udarbejdet et sagsnotat af 24. september 2019 om status på ejendomsområdet, herunder FES' væsentligste udfordringer. I sagsnotatet omtales også igangværende revisionssager, herunder RR's undersøgelse af indkøb på vedligeholdelsesområdet i FES. Forundersøgelsens foreløbige resultater blev i den forbindelse beskrevet, herunder at RR ved afslutningen af deres forundersøgelse havde konstateret, at FES ikke umiddelbart havde sikret god forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet, *”hvilket kunne have medført en forhøjet risiko for svig”*, samt at beretningen kunne indeholde *”en alvorlig kritik af FES' forvaltning af indkøb på vedligeholdelsesområdet”*. Sagsnotatet var godkendt af DIRKON og sendt til DC forud for mødet.

Senere samme dag (1. oktober 2019) modtog departementet RR's beretningsudkast vedrørende indkøb i FES, hvilket affødte, at DEP Kontorchef Person E over for DEP Afdelingschef Peron B gjorde opmærksom på, at revisionen *”ender nok temmelig kritisk”*, og at RR havde *”afdækket temmelig meget rod i FES”*.

Hverken RR's forundersøgelse eller det ovenfor beskrevne møde mellem DC, DIRKON og DEP Afdelingschef Person B førte så vidt ses til, at departementet indskærpede over for FES, at arbejdet med kontrolmiljøet i FES, herunder i relation til funktionsadskillelse og varemottagelse, måtte accelereres.

KFI havde til brug for revisionsbestyrelsesmødet 9. oktober 2019 udarbejdet et notat/status over igangværende arbejder med *”projekt betryggende kontrolmiljø”* samt kommentarer til RR's undersøgelse af indkøb i FES. KFI havde i den sammenhæng anført, at de skulle *”i gang med at se på FES”* og i relation til RR's kritik anførtes, at *”FES har været i gang i et stykke tid, men der udestår en række tiltag, hvilket ovenstående projekt også vil kunne hjælpe til med.”*

Tilsvarende blev der i revisionsstatus for september 2019 – udarbejdet 18. oktober 2019 samt præsenteret på koncernstyringsmøde 14. november 2019 – ikke beskrevet iværksatte aktiviteter til imødekommelse af den af RR rejste kritik; i mødenoterne fra koncernstyringsmødet 14. november 2019 blev det blot anført, at det var *”relevant at indarbejde nogen af RR's punkter”*, og at FES havde *”arbejdet på at styrke og centralisere indkøb”*.

Endeligt fremgår det af korrespondancen mellem CH-FIR og DEP Kontorchef Person E af 27. november 2019, at CH-FIR fik det indtryk af FRS, at arbejdet i regi af *”projekt betryggende kontrolmiljø”*, herunder arbejdet relateret til styrkelse af funktionsadskillelse, kreditorstyring m.v., var *”blevet nedprioriteret og efterfølgende ”gledet ud i sandet”* .

Sammenfattende er det på baggrund af det ovenfor – og i detaljer under punkt 8.1 – beskrevne forløb vores vurdering, at departementet indledningsvis – dvs. i første halvår 2018 - reagerede relativt hurtigt og behørigt på FIR's revision 8b-2017. Navnlig tillægges det vægt, at DIRKON umiddelbart efter at være blevet præsenteret for revision 8b-2017 rettede henvendelse direkte til FES Direktør med henblik på drøftelse af problemstillingen, ligesom emnet blev behandlet på et af de førstkommende koncernstyringsmøder. Endvidere faciliterede departementet mødefora m.v. for FES og øvrige berørte styrelser til behandling af problemstillingen. Derudover fulgte departementet løbende op over for FES samt iværksatte yderligere undersøgelser og analyser ("projekt betryggende kontrolmiljø").

Før sommeren 2018 blev departementet af FES betrygget i, at der blev arbejdet med at etablere nye processer, der kunne imødekomme den af FIR rejste kritik, og efter sommerferien blev der på ny afholdt møde med FES-ledelsen, hvor departementet rykkede for konkrete tiltag og udtalte kritik af, at de lovede tiltag ikke var fastlagt endnu, endsize implementeret. Samtidig blev tonen over for FES skærpet på konsolideringsmødet den 8. november 2018. Efter vores vurdering – og henset til departementets begrænsede reaktionsmuligheder, udover at skærpe tonen og udtale kritik af FES-ledelsens håndtering af forløbet – er forløbet i 2. halvår 2018 derfor heller ikke kritisabelt.

Det kan efter vores vurdering karakteriseres som udtryk for en vis efterladdenhed i tilsynet, at departementet i første halvår 2019 vedblev at give FES så "lang snor", som tilfældet var, herunder navnlig efter igangsættelsen af RR's undersøgelse af FES, som eksplicit fra RR's side blev igangsat som følge af henvendelse fra en whistleblower, der havde rapporteret om svigtilfælde ved FES.

Derudover bærer departementet overordnet set en del af ansvaret for de udfordringer og misforståelser, der synes at have været i snitfladen mellem FES og de øvrige styrelses regnskabsmæssige opgaver, herunder navnlig FRS, jf. i den forbindelse også punkt 6.4.6, der gengiver kritikken i Deloitte's revisionsundersøgelse på dette punkt.

Afgørende er imidlertid, at den egentlige opgave med at ændre på sagsgangene i indkøbsprocessen var forankret – og til dels kun praktisk ladsiggørilig – i FES, og sagens omstændigheder medførte efter vores vurdering næppe en forpligtelse for departementet til at overtage styringen hermed i FES, alternativt at foretage personalemæssige justeringer i FES i forsommeren 2019.

Det er samlet set vores vurdering, at der ikke er grundlag for at placere et ansættelsesretligt ansvar hos ledelsen i DEP. De nærmere ansættelsesretlige vurderinger fremgår af den udgave af rapporten, som ikke er til offentliggørelse.

Dato

Kammeradvokaten
Advokatfirmaet Poul Schmith

KØBENHAVN

Vester Farimagsgade 23
DK-1606 København V

AARHUS

Åboulevarden 49
DK-8000 Aarhus C

WWW.KAMMERADVOKATEN.DK