

14. august 2019

Deloitte's gennemgang af Bygningsstyrelsens processer for indkøb og ledelseskontroller

1 Indledning

I maj måned 2019 blev Bygningsstyrelsen kontaktet af Kemp & Lauritzen, som orienterede Bygningsstyrelsen om, at otte medarbejdere fra Bygningsstyrelsen i samarbejde med medarbejdere fra Kemp & Lauritzen angiveligt havde foretaget indkøb af it-udstyr uden relevans for de aktuelle driftsopgaver. It-udstyret var antageligvis blevet indkøbt på foranledning af Bygningsstyrelsens medarbejdere og herefter faktureret som en del af servicekontrakten til Bygningsstyrelsen. Kemp & Lauritzen har til pressen indikeret, at det er et beløb svarende til 175t.DKK over en periode på fire år.

Bygningsstyrelsen er statens ejendomsadministrator og bygherre med en samlet ejendomsportefølje fordelt på 4 mio. kvadratmeter. Dette indebærer administration af ca. 1.800 lejemål og igangværende byggesager for 10 mia. DKK. For at kunne forebygge lignende sager og gennemføre eventuelt nødvendige forbedringer af det generelle kontrolmiljø og den specifikke tilrettelæggelse af indkøbsprocessen og monitorering af indkøb, har Bygningsstyrelsen anmodet Deloitte om en uvildig gennemgang af indkøbsprocessen og ledelseskontroller.

Vi skal for en ordens skyld nævne, at Deloitte ikke er engageret til at undersøge eller på anden vis vurdere den konkrete sag om indkøb af it-udstyr.

2 Konklusion

Formålet med Deloitte's gennemgang er at foretage en uvildig vurdering af, om det nuværende kontrolmiljø i tilstrækkeligt omfang imødegår bevidste og ubevidste fejl, herunder besvigelser som i den aktuelle sag. Til det formål har vi dels vurderet, om de nuværende ledelseskontroller understøtter og fremmer en risiko-bevidst kultur, dels foretaget en gennemgang og analyse af selve indkøbsprocessen med henblik på at identificere eventuelle brister og muligheder for forbedringer i kontrolmiljøet.

Det bør indledningsvist nævnes, at u hensigtsmæssige indkøb, der er kamoufleret som almindelige vedligeholdelsesomkostninger og samtidig involverer flere medarbejdere og samarbejdspartnere, generelt er vanskelige og komplekse at identificere. Forebyggelse af lignende sager vil bero sig på en kombination af styrkede ledelseskontroller, øget kontrol i fakturagodkendelsesprocessen og monitorering heraf.

Gennemgangen er foretaget ud fra almindelig praksis i tilsvarende statslige organisationer samt god international praksis, i det omfang det er relevant. Her tænkes på anerkendte rammeværker og lovgivning, eksempelvis ISO37001, Anti-Bribery Management Systems, FCPA (Foreign Corrupt Practices Act), herunder Department of Justices vejledning fra april 2014 og UK Bribery Act. Det skal allerede her konstateres, at vi ikke har konstateret væsentlige afvigelser fra, hvad vi vurderer som almindelig god praksis på tværs af staten. I forhold til god international praksis og muligheden for at øge modenheden af såvel ledelseskontroller som kontroller i selve indkøbsprocessen, har vi identificeret forbedringsmuligheder.

Gennemgangen er foretaget på baggrund af eksisterende dokumentation i form af politikker, vejledninger samt interviews med relevante ledere og medarbejdere fra både Bygningsstyrelsen og Statens Administration. Deloitte har valideret forståelsen af indkøbsprocessen ved at foretage en vugge-til-grav-gennemgang for hver af de fire indkøbstyper.

Ledelseskontroller

Deloitte's gennemgang har identificeret, at der generelt er gode instrukser, politikker og retningslinjer for, hvad der anses som værende god adfærd inden for risikofyldte områder såsom gaver og repræsentation. Alle nye medarbejdere introduceres til politikker i forbindelse med introforløb, herudover er det muligt at opdatere viden ved brug af eLearning, som er tilgængelig for alle medarbejdere. Som følge af blandt andet Atea-sagen har der været yderligere fokus og kommunikation omkring risici og acceptabel adfærd.

Bygningsstyrelsen har ikke en formel whistleblower-hotline til håndtering af problemstillinger. Denne er dog i proces, idet der er ønske om at udvikle en fælles statslig whistleblower-hotline. En whistleblower-hotline er efter vores vurdering et væsentligt element i et compliance program. Der bør tillige etableres en formel protokol og struktur i forbindelse med håndtering af indrapporterede sager, således at proces og ansvarsfordeling i relation til undersøgelser er klar.

For at styrke rammerne omkring ledelseskontroller yderligere anbefales det, at der etableres en mere formel governance-struktur, der sikrer en klar ansvarsfordeling i relation til risikoprocesser og mitigerende initiativer for væsentlige identificerede risici. Denne ansvarsfordeling bør tilrettelægges og defineres i henhold til de tre forsvarslinjer bestående af de udførende medarbejdere og afdelinger (første forsvarslinje), de der designer, kordinerer og monitorer risikostyringen (anden forsvarslinje) og uvildig kontrol (tredje forsvarslinje). Beskrivelsen af rollerne i de tre forsvarslinjer kunne med fordel understøttes af et "årshjul", der beskriver de væsentligste risikoaktiviteter, og hvordan der følges op på disse risici. Definerings af klare roller og ansvar vil skabe en mere struktureret tilgang og konstant fokus på kritiske aktiviteter, herunder udarbejdelse af politikker, træning, risikoidentifikation, monitorering og rapportering.

Ovenstående aktiviteter bør tilrettelægges på basis af en formel risikovurdering ift. korrupsion og bestikkelsesrisici. En risikoanalyse og en risikobaseret tilgang er et fundamentalt element i ethvert compliance-program. Risikovurderingen bør tage udgangspunkt i de væsentligste værdikæder i Bygningsstyrelsen, branchespecifikke risici samt egne og eksterne erfaringer. Væsentlige risici vil skulle imødegås i målrettede mitigeringsplaner.

I relation til tredjeparter bør politikker og procedurer også omfatte forretningspartnere, herunder leverandører (entreprenører), konsulenter og andre samarbejdspartnere. Deloitte anbefaler, at der foretages en formel risikoanalyse ift. leverandører, som også dækker compliance-mæssige risici. Det kan overvejes, om der bør indgå en klar bestemmelse i kontrakter vedrørende tredjeparters overholdelse af regler og krav vedrørende bestikkelse og korrupsion. Denne bør inkludere en "right to audit" for Bygningsstyrelsen og et "åben-bog-princip" for de udgifter, som entreprenøren afholder, således at Bygningsstyrelsen vil have en mulighed for at få dokumentation for udgifter hos leverandøren.

Ingen af de nuværende monitoreringstiltag er på et tilstrækkeligt detaljeret niveau til at kunne opdage uregelmæssigheder på fakturaniveau endsige fakturalinjeniveau. For at sikre hensigtsmæssig monitorering af risici anbefaler Deloitte, at der fastlægges monitoreringsplaner, der imødegår de identificerede risici. Dette inkluderer etablering af en særlig controller-funktion, der som en tredje forsvarslinje skal bistå med at foretage uvildig monitorering og overvågning samt rapportere regelmæssigt til ledelsen.

Indkøbsprocessen

For indkøbsprocessen er det Deloitte's vurdering, at der foreligger gode systemunderstøttede kontroller, der sikrer to godkendere for alle fakturaer. Alle fakturaer modtages og godkendes elektronisk i IndFak på baggrund af tildelte bemyndigelsesgrænser.

Dele af indkøbsprocessen, herunder håndtering af kreditorstamdata, bogføring og betaling foretages af Statens Administration. Processen for disse områder er derved i høj grad standardiseret og ens på tværs af staten. Det samme er gældende for kritiske it-systemer til håndtering af indkøbsprocessen såsom fakturahåndteringssystemet IndFak, som er centralt designet og driftet af Moderniseringsstyrelsen. Der er således en hensigtsmæssig funktionsadskillelse mellem rekvisit af indkøb og oprettelse af stamdata i

Navision. Det er Deloitte's anbefaling, at dele af processen for oprettelse og ændringer til især kritiske stamdata revurderes, idet der foreligger en øget risiko for besvigelser, når stamdata ændres på baggrund af fakturaoplysninger uden egentlig validering.

Det anbefales, at der etableres en formaliseret proces for opdatering af rammer for fakturagodkendelse herunder sikring af, at disse bliver korrekt opdateret i IndFak. Dette vil inkludere etablering af en kontrol, hvor bemyndigelsesrammer fra IndFak valideres til godkendte rammer og dermed sikres det, at IndFak er korrekt opdateret. Deloitte anbefaler, at der foretages en vurdering af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at godkendelsesgrænsen i IndFak, og derved på fakturaniveau, er tilsvarende den samlede godkendte bemyndigelse. For primært byggesager ligger bemyndigelsesgrænser helt op til 50 mio. DKK. Da det er sjældent og væsentlig mere risikofyldt, at der forekommer fakturaer i denne størrelsesorden, bør fakturagrænser reduceres og nuanceres, så de afspejler det reelle risikobillede. Der er i 2018 blevet foretaget revurdering af bemyndigelsesrammer, således at disse for primært den interne drift er blevet reduceret til færre medarbejdere og lavere bemyndigelsesrammer.

Overordnede retningslinjer for godkendelse af fakturaer er beskrevet i en godkendt regnskabsinstruks, der er tilgængelig for alle medarbejdere. Det anbefales, at der udarbejdes en mere detaljeret instruks eller tjekliste, der mere tydeligt instruerer medarbejdere i elementer, der bør være afdækket inden godkendelse af faktura kan foretages. Den bør inkludere retningslinjer for krav til faktura og underliggende specifikationer, der bør være tilstede, før faktura kan accepteres og hensigtsmæssigt godkendes. Godkendelse bør inkludere sikring af, hvorvidt der er indhentet tilstrækkelig godkendelse af indkøb og tiltrækkelig budgetansøgninger.

Det er muligt i IndFak at vælge enhver medarbejder som 2. godkender så længe denne har en bemyndigelsesramme, der overstiger fakturabeløb. Det betyder i praksis, at 1. godkender kan vælge den samme 2. godkender igen og igen. Det gør det ud fra en kontrolmæssig tankegang vanskeligt at bryde gamle (uhensigtsmæssige) samarbejdsvaner og "vennetjenester". Etablering af 2. godkenderrolle bør være reduceret til færre medarbejdere, og der bør foretages en vurdering af, hvor det rent organisatorisk vil være hensigtsmæssigt at placere en 2. godkender rolle, således at vurderingen bliver så objektiv som mulig. Modsatrettet vil en placering af 2. godkender uden for den pågældende funktion medføre manglende indsigt i opgavevaretagelsen og derved reduceret grundlag for godkendelse.

For monitorering af mere komplekse godkendelsesmønstre, leverandør-omkostningsmønstre og fakturascreening anbefaler Deloitte, at der kigges ind i teknologi, der ved AI-algoritmer kan identificere anormaliteter i indkøbs- og godkendelsesmønstre helt ned på fakturalinjeniveau. Dette vil resultere i en mere sikker og intelligent tilgang til et præventivt kontrolmiljø, der tester hele populationer frem for manuel stikprøvekontrol. Det vil medføre en mere sikker monitorering uden at lægge ressourcemæssigt pres på Bygningstyrelsen og kan være et væsentlig værktøj til identificering af uhensigtsmæssige godkendelsesmønstre.

Baseret på gennemgangen har Deloitte ikke identificeret væsentlige forhold, der giver anledning til kritiske bemærkninger. Ovenstående anbefalinger bør betragtes som initiativer, der dels skaber et mere hensigtsmæssigt fundament for et struktureret og effektivt kontrolmiljø ud fra internationale standarder, dels yderligere reducerer risikoen for besvigelser og øger muligheden for, at de opdages. Det bør igen nævnes, at systemmæssig understøttelse og aktiviteter varetages centralt af Statens Administration, og de er standardiseret og ens på tværs af staten.

Vi skal for en god ordens skyld henvise til de afgrænsninger, der har været for udførelsen af gennemgangen, og som fremgår af afsnit 3, herunder at Deloitte's gennemgang hverken udgør en revision eller review fortaget i overensstemmelse med internationale standarder for revision, vi giver derfor ikke nogen form for revisionsmæssig sikkerhed.

3 Formål og afgrænsning

Formålet med Deloittes gennemgangen er, at;

- foretage en vurdering af, hvorvidt de nuværende ledelseskontroller understøtter og fremmer en risikobevidst kultur, der i tilstrækkeligt omfang imødegår bevidste og ubevidst fejl, herunder besvigelser, og
- en gennemgang og analyse af indkøbsprocessen med henblik på at identificere brister og muligheder for forbedringer i kontrolmiljøet.

I henhold til aftale med Bygningsstyrelsen, er opgaven begrænset til følgende:

- Gennemgangen gennemføres inden for en tidsmæssig ramme på to uger, og vil derfor ikke nødvendigvis være dybdegående på alle områder
- Overordnet vurdering af ledelseskontroller baseret på et til to interviews på ledelsesniveau
- Gennemgang af indkøbsproces, således at de fire indkøbsteryper afdækkes, herunder en vugge-til-grav-test for hver type samt gennemgang af dokumentation og interviews af medarbejdere på tværs af hele processen
- Yderligere fokus på vedligeholdelsesopgaver, da disse vurderes mest væsentlige og risikofyldte
- Dataanalyse baseret på udtræk fra Navision og IndFak med det formål at identificere tendenser og afvigelser herunder behovet for yderligere dybdegående tests.

Gennemgangen er en statusvurdering af Bygningsstyrelsens kontrolmiljø sammenholdt med almindelig praksis i tilsvarende statslige organisationer samt god international praksis i det omfang det er relevant.

Vi skal for god ordens skyld henlede opmærksomheden på, at Deloittes gennemgang hverken udgør en revision eller review fortaget i overensstemmelse med internationale standarder for revision og review, og vi giver derfor ikke nogen form for revisionsmæssig sikkerhed.

4 Detaljeret gennemgang af arbejdshandlinger og konklusioner

De efterfølgende afsnit beskriver i detaljer vores arbejdshandlinger og konklusioner for henholdsvis ledelseskontroller og indkøbsprocessen.

4.1 Ledelseskontroller

Deloitte har foretaget en gennemgang af Bygningsstyrelsens compliance-processer og compliance governance (ledelseskontroller). Fokus har særligt været på, hvordan der arbejdes med risici forbundet med korrupsion og bestikkelse. Gennemgangen har taget udgangspunkt i, hvordan Bygningsstyrelsen arbejder med centrale compliance-processer, omfattende:

- Governance og ledelsesengagement ("Tone at the Top")
- Risikovurdering
- Politikker og procedurer
- Kommunikation og træning
- Håndtering af tredjeparter
- Monitorering og overvågning.

Gennemgangen er hovedsageligt baseret på drøftelser om den aktuelle praksis med Bygningsstyrelsens ledelse og i mindre omfang på underliggende dokumentation og materiale vedrørende compliance-processerne.

I hver af de efterfølgende afsnit er der indledningsvist redegjort for god skik på det enkelte område. Det skal i den forbindelse nævnes, at det er Deloittes vurdering, at almindelig god praksis i tilsvarende

statslige organisationer, bl.a. som følge af en række aktuelle svigsager på tværs af staten, udvikler sig i hastigt tempo, og at der i stigende omfang skeles til god international praksis.

Herefter beskrives Deloittes observationer ift. Bygningsstyrelsens nuværende arbejde med compliance-processerne. På baggrund af Deloittes observationer foretages en vurdering af mulige risici samt anbefalinger til det fremadrettede arbejde.

4.1.1 Governance og ledelsesengagement ("Tone at the Top")

God skik ift. governance og ledelsesengagement er, at der er tydelig ledelsesopbakning og forankring af compliance i organisationen gennem nødvendige politikker, ressourcer, whistleblower-systemer og sanktioner mv.

I Bygningsstyrelsen er der, ligesom i de fleste andre statslige organisationer, ikke en decideret compliance-funktion, og der er derfor ikke udarbejdet en formel plan og struktur for, hvordan der specifikt skal arbejdes med området. Ansvar for arbejdet med compliance er formelt set placeret i Ledelsessekretariatet. Der er ligeledes ikke etableret en intern revision eller lignende controller/monitoreringsenhed til at fungere som en tredje forsvarslinje.

Bygningsstyrelsen har ikke en formel whistleblower-hotline, hvor medarbejdere anonymt kan anmelde svigagtig adfærd. Denne er dog i proces, idet der er et ønske om at udvikle en fælles statslig whistleblower-hotline. Processen for eventuelle whistleblower-henvendelser er p.t., at disse vil blive tilsendt direktionen ved brev eller e-mail, hvorefter henvendelsen håndteres af ledelsen med involvering af Ledelsessekretariatet. Bygningsstyrelsen har ved en tidligere lejlighed modtaget en whistleblower-anmeldelse, som blev tilsendt direktionen. I denne forbindelse foretog Bygningsstyrelsen en intern undersøgelse vedrørende de forhold, som var beskrevet i anmeldelsen.

Ledelsen i Bygningsstyrelsen har, eksempelvis i forbindelse med den såkaldte "Atea sag", internt haft fokus på at italesætte vigtigheden af fokus på antikorruption og bestikkelse. Der blev i denne forbindelse kommunikeret internt i de statslige organisationer vedrørende håndtering af dette fremadrettet. Vi vurderer dette som positivt og en bekræftelse af vores generelle indtryk af, at ledelsen i Bygningsstyrelsen har et stort ledelsesengagement inden for compliance.

Der kan være en risiko forbundet med manglende etablering af en formel struktur for arbejdet med compliance-processer. F.eks. kan dette medføre, at der ikke er tilstrækkelig fokus på at tilrettelægge arbejdet ud fra en risikovurdering samt sikre, at alle medarbejdere er bekendt med deres roller og ansvar ift. compliance-processer.

Det er Deloittes anbefaling, at der etableres en formel governance-struktur, der sikrer en klar ansvarsfordeling i relation til at udstikke retningslinjer og drive risikoprocesser og mitigerende initiativer for væsentlige risici. Ansvarsfordelingen bør tilrettelægges og defineres ift. tre forsvarslinjer. Den første forsvarslinje er linjeorganisationen, som sidder med det funktionelle ejerskab af de aktuelle risici, mens anden linje er den funktion, som skal skabe rammerne for og styre, hvordan der arbejdes med risici i første led (varetages i dag af Ledelsessekretariatet), tredje forsvarslinje foretager uvildig gennemgang af, hvorvidt det arbejde, der foretages i de to første forsvarslinjer, er tilstrækkeligt (denne funktion er p.t. ikke formaliseret/etableret).

Beskrivelsen af rollerne i de tre forsvarslinjer kunne med fordel understøttes af et "årshjul", der beskriver de væsentligste compliance-aktiviteter. Årshjulet vil f.eks. indeholde detaljer om den enkelte compliance-aktivitet, som skal udføres, frekvens for udførelse af aktiviteten, hvilken risiko man søger at imødegå/hvilket resultat man ønsker at opnå samt hvem der skal udføre aktiviteten. Eksempelvis kunne en aktivitet i årshjulet være monitorering, herunder fokus på fakturagodkendelser.

I årshjulet kan det således fremgå, at det på ugentlig basis er første forsvarslinjes ansvar (enkelt funktion og leder) at sikre korrekt attestering af fakturaer, herunder sikre, at der er tilstrækkelig grundlag for at kunne godkende fakturaen.

Anden forsvarslinje kan f.eks. kvartalsvist foretage et stikprøvevis udtræk af de fakturaer, som godkendes, og afdække antallet af fakturaer, der godkendes per person, f.eks. for at afdække risikoen for, at enkelte medarbejdere skal godkende et højt antal fakturaer. Der kan endvidere foretages stikprøve af en række fakturaer, hvor man sammenholder faktura og aftalegrundlag for at sikre, at aftalebetingelser er opfyldt samt sikre, at det er rette 1. og 2. godkender, som er involveret i fakturagodkendelsen.

En tredje forsvarslinje kan f.eks. på halvårlig basis foretage en uafhængig gennemgang af processen for fakturagodkendelser for dels at påse udførelsen af arbejdet hos første forsvarslinje og dels at påse de konklusioner og arbejdshandlinger, som foretages i anden forsvarslinje. Tredje forsvarslinje vil også skulle gennemføre egentlige revisionshandlinger.

Definering af klare roller og ansvar kombineret med en årlig proces vil skabe en mere struktureret og formaliseret rollefordeling og derved et mere konstant fokus på kritiske aktiviteter (eksempelvis udarbejdelse af politikker, træning, risikoidentifikation og rapportering). Forventninger til de enkelte funktioner og succeskriterier kan med fordel integreres i de KPI'er, som er under udarbejdelse i de respektive funktioner. Det vil sikre rammerne for løbende vurdering af aktiviteter og forankre ansvar hos funktionerne.

4.1.2 Risikovurdering

Udgangspunktet for tilrettelæggelsen af ethvert compliance-initiativ er en risikovurdering, således at indsatsen rettes mod de konkrete risikofaktorer. Det er således god skik, at der løbende gennemføres en risikovurdering af potentielle compliance-overtrædelser samt at der er fokus på kontroller, der skal hjælpe med at imødekomme de identificerede risici.

Det er vores vurdering, at der i stigende omfang i staten gennemføres formelle og detaljerede risikovurderinger. I Bygningsstyrelsen foreligger der ikke en formel og detaljeret risikovurdering, men det er vores vurdering, at ledelsen har en god forståelse for, at bygge- og vedligeholdelsesbranchen er en højrisikobranche i forhold til svig og korrupsion, og at der er en god forståelse for de væsentligste risici. Ledelsen peger bl.a. på følgende risikoområder:

- Repræsentation: Risikoen for, at en ansat hos Bygningsstyrelsen modtager repræsentation fra tredje parter, som kan medføre, at medarbejderen træffer en uberettiget disposition.
- Gaver: Risikoen for, at en ansat hos Bygningsstyrelsen giver/modtager gaver fra eksterne parter, som kan medføre, at medarbejderen træffer en uberettiget disposition.
- Deltagelse i messer/konferencer: Risikoen for, at en af Bygningsstyrelsens ansattes deltagelse i messer/konferencer/eksterne arrangementer kan medføre, at medarbejderen træffer en uberettiget disposition.
- Habilitet: Risikoen for, at en ansat uberettiget misbruger sin viden eller beføjelser til egen gevinst eller til at gavne familie eller venner.

Der kan være en risiko forbundet med, at risikovurderingen ikke er formaliseret. F.eks. kan dette medføre, at der ikke er klarhed over de reelle risici og årsagssammenhæng, og hvordan risiciene mitigeres til et acceptabelt niveau.

Deloitte anbefaler, at der udarbejdes en formel risikovurdering ift. korrupsions- og bestikkelsesrisici. Risikovurderingen skal tage udgangspunkt i de væsentligste værdikæder i Bygningsstyrelsen, branchespecifikke risici samt egne og eksterne erfaringer. Det bør herunder sikres, at der også er fokus på risici ift.

udbudsprocessen samt tredjeparter. En formel vurdering vil sikre en mere struktureret tilgang til identifikation og vurdering af væsentlige risici og derved et hensigtsmæssig fundament for monitorering af disse. Ud over en risikovurdering, anbefales det, at metode for løbende revurdering og rapportering af risici etableres.

4.1.3 Politikker og procedurer

God skik ift. politikker og procedurer er, at en organisation har procedurer, der er proportionale med compliance-risikoen. Der skal således etableres klare politikker og procedurer på identificerede risikoområder.

Bygningsstyrelsen har fastlagte politikker for gaver, repræsentation og habilitet, som følger de vejledninger, der er for offentligt ansatte. Der er udarbejdet en ny vejledning ift. gaver, der er udarbejdet af Finansministeriet på baggrund af den såkaldte "Atea-sag".

Ift. repræsentation er der nedfældet regler for, at medarbejderne må modtage max. tre flasker vin for at afholde et fagligt oplæg ved et eksternt arrangement. Der er endvidere fastlagt beløbsgrænser såfremt Bygningsstyrelsen yder repræsentation over for tredjeparter, f.eks. i forbindelse med bispisning. Det er en vejledning, men ikke et krav, at den enkelte leder skal tage stilling til, om en medarbejder kan deltage i et eksternt arrangement, herunder vurdere, om der kan være compliance-risici forbundet med medarbejdernes deltagelse i et arrangement. Lederen vil også skulle godkende eventuelle udgifter, f.eks. transportudgifter, som måtte medgå til deltagelse i et eksternt arrangement. Det er som udgangspunkt den øverste ledelse og kontorchefer, der primært deltager i eksterne arrangementer. Arrangementerne foregår primært i Danmark, men der kan også være deltagelse fra den øverste ledelse hos Bygningsstyrelsen i den årlige konference MIPIM i Cannes, Frankrig. I Regnskabsinstruksen er der beskrevet en vejledning til, hvad medarbejderne skal vurdere, når de får en faktura til godkendelse.

Der kan være en risiko forbundet med eksternt repræsentation, hvor ansatte kan blive bragt i en situation, hvor der stilles spørgsmål ved deres deltagelse og compliance ift. gældende regler og krav. P.t. er det ikke obligatorisk, at deltagelse i eksterne arrangementer risikovurderes. Dette kan medføre, at beslutningen ikke risikovurderes, samt at Bygningsstyrelsen potentielt påtager sig en unødigt risiko.

Deloitte anbefaler, at der etableres klare procedurer for håndtering af risici forbundet med tredjeparter, herunder hvordan ansatte hos Bygningsstyrelsen skal agere ift. tilbud om deltagelse i eksterne arrangementer, ud over de anførte ledelsesvurderinger. Det bør endvidere være obligatorisk, at arrangementer af en vis størrelse og omfang skal godkendes af nærmeste leder/drøftes med Ledelsessekretariatet, således at der ikke kan opstå en situation, hvor der kan sås tvivl om Bygningsstyrelsens rolle og involvering.

4.1.4 Kommunikation og træning

God skik ift. kommunikation og træning er, at der sker formidling af interne politikker og procedurer, f.eks. ved undervisning af nye og eksisterende medarbejdere, samarbejdspartnere og andre relevante interessenter.

De førnævnte politikker vedrørende gaver, repræsentation og habilitet er tilgængelige i PDF-format på intranettet. I forbindelse med ansættelse af nye medarbejdere er der et introduktionsforløb, hvor Ledelsessekretariatet er ansvarlig for, at holde oplæg om regler ift. gaver, repræsentation, habilitet som offentlig ansat. Der er herunder fokus på at adressere en række scenarier, som medarbejderne kunne stå i, således at det bliver italesat, hvordan scenarierne bør håndteres. F.eks. kan der være tale om, at en medarbejder bliver tilbudt en gave under 30 DKK, men hvor det alligevel kan skabe tvivl om, hvorvidt medarbejderen vil være compliant, hvis der takkes ja til gaven. En del af scenarierne kan ligeledes være, at der er projekter, hvor en medarbejder, som en del af et projektteam, tilbydes at få betalt en frokost eller inviteres til gratis deltagelse i et arrangement med projektteamet. Bygningsstyrelsen har endvidere, som følge af Atea-sagen, afholdt et "roadshow", hvor reglerne ift. gaver, repræsentation og fokus på anti-

korrupsion blev gennemgået med eksisterende medarbejdere. I forbindelse med julen er der indsat en automatisk e-mail-signatur i e-mails til eksterne modtagere. Signaturen beskriver, at Bygningsstyrelsen ikke må/kan acceptere gaver. Der er endvidere et link til Bygningsstyrelsens gavepolitik.

Nye medarbejdere tilbydes en række eLearning-kurser i forbindelse med ansættelse. Gennemførelse af kurserne "God adfærd i det offentlige" og "Informationssikkerhed" er obligatorisk for alle nye medarbejdere. Der er ligeledes interne kurser med fokus på håndtering af fakturaer og godkendelse af disse. Bygningsstyrelsen fører ikke regnskab med, hvor mange procent af medarbejderne, der har gennemført de enkelte eLearnings. Der har dog været interne drøftelser ift. systemer, som kan hjælpe med at understøtte denne del.

Samlet set vurderer vi, at Bygningsstyrelsen har taget en række fornuftige og aktuelle initiativer til at kommunikere til og uddanne medarbejdere.

Over de seneste år har der været en række sager, såsom "Britta Nielsen-sagen" og "Atea-sagen", som har sat fokus på adfærd og etik hos offentligt ansatte. Det er derfor til stadighed væsentligt for Bygningsstyrelsen, at medarbejderne er bekendte med de seneste regler og krav ift. gaver, repræsentation mv. P.t. er det op til den enkelte ansatte at sætte sig yderligere ind i kravene, idet f.eks. eLearning vedrørende gaver ikke er obligatorisk. Manglende kendskab til reglerne kan medføre, at reglerne overtrædes.

Deloitte anbefaler, at eksisterende træningsforløb og eLearning vedrørende gaver og anden repræsentation gøres obligatorisk for at sikre løbende fokus, og at eventuelle opdateringer til politikker mv. kommunikerer til medarbejderen. Gennemgang af eLearning og eventuelle nye krav vedr. repræsentation, gaver mv. bør ske mindst en gang årlig, hvor gennemførelsesprocent for de enkelte funktioner monitoreres.

4.1.5 Håndtering af tredjeparter

God skik ift. tredjeparter er, at politikker og procedurer også omfatter forretningspartnere, herunder leverandører (entreprenører), konsulenter og andre samarbejdspartnere, og at man gennemfører due-diligence på sine leverandører.

I processen for et udbud foreligger en række faste faser, som skal gennemgås, herunder vurdering af den enkelte leverandørs evne til at levere den ønskede kvalitet ift. det givne budget. Der foreligger ikke umiddelbart en formel proces ift. at foretage en risikoanalyse ift. den enkelte leverandørs overholdelse af compliancemæssige spørgsmål. Bygningsstyrelsen har dog fokus på, at en større del af bygge- og vedligeholdelsesprojekterne skal udføres via rammeaftaler. Med rammeaftalerne skabes muligheden for et tættere samarbejde mellem Bygningsstyrelsen og leverandørerne med fælles fokus på kvalitetsudvikling i opgaveløsningen og med målet om et gensidigt udbytterigt og respektfuldt samarbejde, herunder i forhold til compliancemæssige emner. I rammeaftalerne og i styrelsens øvrige entrepriseaftaler er der endvidere specificerede krav til leverandørens overholdelse af sociale klausuler. Der indgår ikke særskilte vilkår i kontrakterne vedrørende tredjeparters overholdelse af regler vedrørende gaver og repræsentation ift. Bygningsstyrelsens ansatte.

Repræsentation fra tredjeparter vendt mod Bygningsstyrelsen kan være udfordrende at følge op på, idet f.eks. udgifter til afholdelse af repræsentation vil være foretaget hos tredjeparten og dermed ikke kan ses i Bygningsstyrelsens regnskaber. Der kan derfor være en risiko for, at tredjeparter yder en repræsentation over for Bygningsstyrelsens ansatte, som uberettiget påvirker beslutninger hos Bygningsstyrelsen. Der kan i denne forbindelse være en risiko for, at Bygningsstyrelsen anses for ikke at have gjort nok for at forhindre dette, såvel internt som i krav til tredjeparter.

Deloitte anbefaler, at der foretages en formel risikoanalyse ift. leverandører, som også dækker compliancemæssige risici. Der skal endvidere indgå en klar bestemmelse i kontrakter vedrørende tredjeparters overholdelse af regler og krav vedrørende bestikkelse og korrupsion. Det bør endvidere overvejes, at inkludere en "right to audit" for Bygningsstyrelsen og et "åben-bog-princip" ift. de udgifter, som entreprenøren

afholder ift. et projekt, således at Bygningsstyrelsen vil have mulighed for at få indsigt i udgifter hos leverandøren.

4.1.6 *Monitorering og overvågning*

God skik ift. monitorering og overvågning er, at der foretages løbende overvågning af organisationens overholdelse af compliance. Herunder, review/revision af leverandørers overholdelse af compliance-regler samt intern opfølgning på overholdelse af compliance-regler. Dette gennemføres blandt andet ved stikprøvevis gennemgang af bilagsmateriale internt samt ved brug af ekstern "right-to-audit" ift. samarbejdspartnere, opfølgning på observationer og opfølgning på henvendelser fra whistleblower-hotline. Det er Deloitte's vurdering, at monitorering og overvågning er et helt centralt element i et compliance-program.

Der er i forbindelse med Deloitte's gennemgang ikke identificeret en formel proces for monitorering og validering af risikofyldte fokusområder (områder identificeret i forbindelse med anbefalet risikovurdering), herunder en formel struktur for rapportering til ledelsen.

Der er tidligere gennemført enkelte gennemgange, f.eks. af hvor mange penge Bygningsstyrelsen anvender ift. den enkelte leverandør, f.eks. om der er nogle leverandører, hvor man bruger mindre beløb ad flere omgange. Denne analyse foretages løbende af Udbud og Kontrakter.

Herudover foretages løbende monitorering af eksempelvis:

- 1) Omkostninger ift. budget
- 2) Compliance-rapporter ift., hvad der indgås aftale om i henhold til SKI-aftaler.

Ingen af de nuværende monitoreringstiltag er på et tilstrækkeligt detaljeret niveau til at kunne opdage uregelmæssigheder på fakturaniveau endsige fakturalinjeniveau.

Manglende eller uformaliseret monitorering øger risikoen for, at der sker overtrædelser af regler og krav uden Bygningsstyrelsens vidende. Monitorering vil have en forebyggende effekt, når organisationen mærker, at der gennemføres kontrol.

Deloitte anbefaler, at der fastlægges monitoreringsplaner, der imødegår de identificerede risici, herunder skal stikprøveudvælgelse udspecificeres, og der bør etableres en særlig controllergruppe, der skal bistå med at foretage monitorering og overvågning ift. compliance. Der bør endvidere være fokus på at lave en fast rapportering til ledelsen ift. compliancemæssige områder. Som nævnt under governance og "top-level commitment" bør denne rapportering også tage hensyn til de KPI'er, som fastlægges.

4.2 **Indkøbsprocessen**

Deloitte's gennemgang af indkøbsprocessen har til formål at identificere eventuelle brister og forbedringsmuligheder i processen og kontrolmiljøet. Gennemgangen er foretaget på baggrund af analyse af eksisterende dokumentation og interviews med relevante medarbejdere for at afdække indkøbsprocessen fra vugge-til-grav ("end-to-end").

Baseret på vores forståelse af processen er transaktioner udvalgt til vugge-til-grav-validering for følgende indkøbstyper, som alle Bygningsstyrelsens indkøb kan klassificeres indenfor:

1. Kontorinventar og it-udstyr
2. Varer og tjenesteydelser til driften
3. Bygge- og anlægsopgaver
4. Vedligeholdelsesopgaver.

Gennemgangen af indkøbstyperne er baseret på analyse af eksisterende politikker, regnskabsinstrukser og vejledninger samt interviews med nøglemedarbejdere fra Økonomi, Statens Administration og ansvarlige projektledere/enhedsansvarlige. Gennemgangen har omfattet følgende aktiviteter:

- Stamdata
- Budget
- Aftaleindgåelse
- Fakturamodtagelse
- Rekvirentgodkendelse (varemodtagelse)
- Disponentgodkendelse (2. godkender)
- Bogføring
- Betaling.

Indledningsvis bør det nævnes, at dele af processen, herunder håndtering af kreditorstamdata, bogføring og betaling, varetages af Statens Administration. Processen for disse områder er derved i høj grad standardiseret og ens på tværs af styrelser. Det samme er gældende for kritiske it-systemer til håndtering af indkøbsprocessen såsom fakturahåndteringssystemet IndFak, som er centralt designet og driftet af Moderniseringsstyrelsen.

Deloitte har i det følgende sammenfattet arbejdshandlinger og væsentlige konklusioner i relation til gennemgangen af indkøbsprocessen.

4.2.1 Stamdata

God skik og hensigtsmæssig etablering af processer og kontroller inden for stamdata vil have til formål at sikre, at kreditorstamdata i Navision er nøjagtige, gyldige og fuldstændige. Det inkluderer oftest en proces for validering og godkendelse af kritiske stamdata såsom bankkontonumre både ved oprettelse eller ændringer. For specielt leverandørstamdata vil der være en øget risiko for besvigelse og uberettigede betalinger.

Oprettelse og ændringer af kreditorstamdata varetages af Statens Administration med udgangspunkt i Navision og IndFak. Der er således en hensigtsmæssig funktionsadskillelse mellem rekvirent af indkøb og oprettelse af stamdata i Navision. Selve oprettelsen initieres, når faktura modtages i IndFak. Der sker systemmæssig kontrol af, hvorvidt leverandøren ifølge faktura er oprettet. Såfremt denne ikke er oprettet, placeres fakturaen i en kø, og den kan således ikke sendes videre i proces, før leverandøren er oprettet. Oprettelse foretages af Statens Administration baseret på oplysninger i faktura, hvorefter faktura kan sendes til bogføring og betaling. Alle oprettelser og ændringer til kreditorstamdata skal godkendes i Navision før ikrafttræden.

Ændringer til stamdata initieres ved både systemmæssig identifikation af overensstemmelser mellem stamdata og fakturaoplysninger i Navision samt manuel sammenholdelse inden faktura sendes til betaling. Såfremt der er identificeret overensstemmelser foretages ændringer i henhold til oplysninger på faktura. Ovenstående proces, hvor alle leverandører oprettes i Navision, kan lede til et uhenigtsmæssigt stort antal leverandører i systemet grundet mængden af fakturaer og betalinger. Dette bekræftes af vores analyse af modtaget data over leverandørsammensætning, som viser et stort antal oprettede leverandører med enkeltstående transaktioner på et år. Deloitte har fået oplyst, at der til tider foretages oprydning i systemet, hvor inaktive leverandører blokeres. Dette sker på foranledning af Bygningsstyrelsen. Det anbefales, at der jævnligt foretages oprydning i kreditorstamdata, således at denne er opdateret i henhold til faktisk behov.

Det er Deloitte's vurdering, at der er en god systemmæssig understøttelse af processen, og adskillelse af funktioner mellem Bygningsstyrelsen og Statens Administration reducerer risikoen for fejl og besvigelser. Det anbefales, at dele af processen for oprettelse og ændringer til især kritiske stamdata revurderes, idet der foreligger en øget risiko for besvigelser, når stamdata ændres på baggrund af fakturaoplysninger uden

egentlig validering af eksempelvis ændringer til bankkonti. Det anbefales, at der etableres en proces, således at nye leverandører og bankkontioplysninger valideres til ekstern bekræftelse. Såfremt der er uoverensstemmelse mellem fakturaoplysninger og stamdata, bør der kun udbetales i henhold til stamdata og ændringer hertil valideres på samme vilkår, som ved oprettelser. Ovenstående anbefalinger, vil være gældende på tværs af den standardiserede proces, idet denne varetages centralt af Statens Administration.

4.2.2 Budget og aftaleindgåelse

Vurdering af Bygningsstyrelsens proces og retningslinjer for budget og aftaleindgåelse har til formål at afdække, hvorvidt væsentlige indkøb er godkendt og monitoreret. Det inkluderer hensigtsmæssig brug af rammeaftaler og retningslinjer for udbud, der sikrer, at indkøb foretages hos den rette leverandør og til den rette pris samt en reduceret risiko for uberettigede økonomiske dispositioner i forhold til Bygningsstyrelsens indkøb og omkostninger.

Bygningsstyrelsens indgåelse af kontrakter og væsentlige indkøb er reguleret af udbudsloven, tilbudsloven og cirkulære om indkøb i staten. Det er Deloitte's forståelse, at Bygningsstyrelsens indkøb for de fire indkøbstyper kan foretages på følgende måde:

Indkøb af kontorinventar og it-udstyr:

Sker centralt og oftest på fællestatslige indkøbsaftaler eller SKI-aftaler. Alle køb uden for nævnte aftaler, herunder rejseomkostninger, skal godkendes af nærmeste leder og bestilles fra central side. Fakturaer for disse omkostninger skal godkendes af to personer i IndFak

Indkøb af varer og tjenesteydelser til driften:

Denne type af indkøb skal om muligt foretages på rammeaftale eller i henhold til udbudsloven. Derudover skal der for alle indkøb under 500.000 DKK foreligge tilbud fra minimum to leverandører, således at der sikres en konkurrencedygtig pris. Alle indkøb skal godkendes ved brug af budgetansøgning, før køb foretages.

Bygge- og anlægsopgaver:

Er styret og monitoreret i Navision Budget og Byggesagsstyringssystem (BBS). For at en byggesag kan oprettes og indkøb foretages, skal der foreligge godkendt budgetansøgning, som er godkendt af medarbejdere med bemyndigelse hertil. Bygge- og anlægsopgaver over 41 mio. DKK skal i EU-udbud. For opgaver mellem 300.000 DKK og 41 mio. DKK anvendes tilbudslovens regler om licitation og indhentelse af underhåndsbud. For opgaver under 300.000 DKK anvendes Bygningsstyrelsens interne retningslinjer, som medfører, at der mindst skal indhentes to tilbud. Eventuel direkte tildeling kræver godkendelse af enhedschefen.

Vedligeholdelsesopgaver:

Årligt etableres behov for vedligeholdelsesopgaver og allokering af budget i henhold til prioritet. Opgaver og prisfastsætning er baseret på ekstern vurdering af ejendommens stand, som gennemgås af ejendomsansvarlige. Indkøb af ydelser i henhold til vedligeholdelsesplan foretages af ejendomsansvarlige, som også er ansvarlig for, at indkøb foretages i henhold til Bygningsstyrelsens retningslinjer. Bygningsstyrelsen har bl.a. indgået rammeaftaler om bygningssyn, vedligeholdelse og reparation af tekniske installationer. Rammeaftaler skal som hovedregel anvendes ved indkøb, men er ikke eksklusive.

Det er Deloitte's vurdering, at der foreligger klare politikker og retningslinjer for indgåelse af aftaler og indkøb inden for de fire omkostningstyper. Styrelsens uklare placering af budgetansvaret kan hæmme effekten heraf. Bygningsstyrelsen overvåger køb uden for aftale ved hjælp af kvartalsvise compliance-rapporter, hvor væsentlige køb uden for aftale gennemgås og kommenteres. Det er en kontrolforanstaltning, som i al væsentlig reducerer risikoen for, at væsentlige indkøb foretages uden om rammeaftalerne. Compliance-rapportgennemgangen er kun rettet mod omkostninger for driften, eksempelvis it-udstyr, telefoni og kontorartikler.

Det anbefales, at der etableres styrkede kontrolforanstaltninger og monitorering af, hvorvidt ovenstående politikker og retningslinjer følges. Det inkluderer en formaliseret proces for regelmæssig overvågning af indkøb inden for en given periode og bør inkludere alle typer af indkøbstyper. Kontrollen kan være baseret på eksempelvis stikprøvevalidering af, hvorvidt der er foretaget korrekt godkendelse af fakturaer, herunder at der foreligger korrekt godkendt dokumentation for udvalgte indkøb i henhold til retningslinjer. En tydeligere implementering af budgetansvaret og formalisering af relaterede tilhørende roller og processer vil understøtte opfølgningen på monitoreringen.

Det er Deloitte's vurdering, at der er en øget risiko for vedligeholdelsesomkostninger uden for rammeaftaler, da disse indkøb oftest er personafhængige, og vilkårene er aftalt direkte mellem den ansvarlige administrator og leverandøren. Monitorering af disse indkøb kan med fordel overvåges ved brug af dataanalyse, således at eksempelvis indkøbsmønstre over tid fordelt på leverandører overvåges og danner grundlag for yderligere validering. Deloitte har fået oplyst, at Bygningsstyrelsen vil øge brugen af rammeaftaler, således at omfanget af indkøb uden aftaler på sigt reduceres.

4.2.3 Faktura modtagelse

Formålet med vurdering af fakturamodtagelsesprocessen er at vurdere, om processen for modtagelse og håndtering af fakturaer er hensigtsmæssig, således at grundlaget for godkendelse, bogføring og betaling er fuldstændigt og nøjagtigt.

Processen for fakturamodtagelse for Bygningsstyrelsen følger en standardiseret proces, hvilket er fælles på tværs af alle indkøb. Størstedelen af fakturaer modtages elektronisk baseret på EAN nummer. Der kan forekomme enkelte udenlandske fakturaer, der manuelt skal registreres i IndFak. Når faktura er modtaget elektronisk, sker der en automatisk registrering af fakturaoplysning i IndFak, hvorefter de ligger klar til distribuering af Økonomi. Baseret på kontaktperson, ejendomsnummer eller sagsnummer foretages validering og manuel distribuering af faktura til korrekte godkendere. Såfremt faktura mangler relevante oplysninger, kontaktes leverandøren og fejl rettes inden faktura sendes til videre behandling.

Processen omkring registreringer af fakturaer er i høj grad automatisk. Kontrol sker i første omgang hos Økonomi, der kontrollerer oplysninger i IndFak i henhold til faktura og sikrer korrekte registreringer, inden den sendes til godkender. Anden kontrolforanstaltning sker omkring overvågning af fakturaer i systemer, herunder liggetid i IndFak og betalinger uden for frist. Fakturaer overvåges løbende af Økonomi, og der udarbejdes rapport, der fremsendes til relevante ledere. Det er Deloitte's vurdering, at processen omkring fakturahåndtering er hensigtsmæssig.

4.2.4 1. og 2. godkendelse af fakturaer

Godkendelse af fakturaer er et væsentligt kontrolelement i en indkøbsproces, der sikrer, at bogføring og betaling ikke sker for uhensigtsmæssige køb og leverandører. Vurdering vil være baseret på, om der foreligger:

- 1) Hensigtsmæssig systemunderstøttelse af godkendelsesprocessen
- 2) Hensigtsmæssig funktionsadskillelse, der minimerer risikoen for personafhængighed
- 3) Køb og godkendelse sker inden for bemyndigelsesrammer
- 4) Hensigtsmæssig validering af faktura inden godkendelse
- 5) Kontrolforanstaltninger, der overvåger kvaliteten af godkendelser.

Det er således en kombination af ovenstående elementer, der kan sikre et styrket kontrolmiljø omkring fakturagodkendelser.

Alle fakturagodkendelser hos Bygningsstyrelsen sker gennem IndFak. Distribution af fakturaer sker af Økonomi efter første validering og er baseret på fakturaoplysninger. Det er således rekvisenten af indkøbet, der modtager faktura til 1. godkendelse i IndFak. Det er 1. godkenders ansvar at sikre, at faktura er

korrekt, og ydelsen er modtaget inden "varemodtagelse" angives i IndFak. Efter 1. godkendelse vælges medarbejder til 2. godkender i IndFak. Valget af 2. godkender foretages af 1. godkender. Alle medarbejdere i Bygningsstyrelsen kan systemmæssigt foretage 2. godkendelse så længe det er inden for de bemyndigelsesrammer, der er angivet i IndFak. 2. godkender validerer faktura og oplysninger og godkender faktura, hvorefter der sker en automatisk overførsel til Navision og faktura klargøres til bogføring og betaling.

I tilfælde af, at leverandøren ikke er oprettet, blokeres faktura for behandling indtil leverandøren er oprettet i systemet, jf. afsnit 4.2.1. Herudover er det muligt at sætte "etiketter" i IndFak, hvis godkendere ikke er enig i faktura, under yderligere opfølgning mv. Det er dog systemmæssigt muligt at sende faktura til betaling på trods af etiketteklassificering.

Hensigtsmæssig systemunderstøttelse af godkendelsesprocessen

Det er Deloitte's vurdering, at der foreligger en fornuftig systemmæssig understøttelse af godkendelsesprocessen i form af IndFak. Alle godkendelser er derved dokumenteret via IndFak og sikrer minimum to godkendelser inden faktura kan sendes til betaling. Derudover blokeres faktura for betaling, såfremt leverandører ikke er oprettet.

For yderligere styrkelse af den systemmæssige understøttelse anbefales det, at faktura blokeres ved brug af kritiske etiketter herunder tvister, konkursbehandling mv. Det vil sikre en øget systemmæssig kontrol, der minimerer risikoen for betalinger, der bør tilbageholdes. Herudover bør ophævelse af etiketter begrænses til færre medarbejder for at styrke kontrollen.

Det bør nævnes, at drift og vedligeholdelse af IndFak varetages af Moderniseringsstyrelsen, hvorfor system design er standardiseret og bruges på tværs af styrelserne.

Hensigtsmæssig funktionsadskillelse, der minimerer risikoen for personafhængighed

IndFak sikrer minimum to godkendelser inden faktura kan sendes til bogføring og betaling. Herudover varetages bogføring og betaling af Statens Administration, hvorfor der er en adskillelse af rollen som rekvirent, godkender og behandler.

For den konkrete sag, hvor der er konstateret indkøb af it-udstyr uden relevans for de aktuelle vedligeholdelsesprojekter, er dette sket med involvering af medarbejdere fra både Kemp & Lauritzen og Bygningsstyrelsen. Fra Bygningsstyrelsens side, havde de involverede medarbejdere tilstrækkelig bemyndigelse til både at rekvirere, varemodtage, 1. godkende samt 2. godkende faktura, hvorfor det over en årrække ikke blev opdaget. Herudover blev 1. og 2. godkendelse foretaget inden for samme lille team, hvilket indikerer behov for at adskille rollen som 2. godkender. Det skal nævnes, at ovenstående type af besvigelser er vanskelig at opdage, selv ved et fornuftigt velfungerende kontrolmiljø. Forebyggelse af lignende sager vil bero sig på en kombination af styrkede ledelseskontroller, øget kontrol i fakturagodkendelsesprocessen og monitorering heraf.

Det er muligt i IndFak at vælge enhver medarbejder som 2. godkender så længe denne har en bemyndigelsesramme, der overstiger fakturabeløb. Det betyder i praksis, at 1. godkender kan vælge den samme 2. godkender igen og igen, og det er i princippet også anvendt. Det gør det ud fra en kontrolmæssige tankegang vanskeligt at bryde gamle (uhensigtsmæssige) samarbejdsvaner og "vennetjenester". Etablering af 2. godkendelsesrolle bør være reduceret til færre medarbejdere og evt. baseret på bogføringskredse. Der bør foretages en vurdering af, hvor det rent organisatorisk vil være hensigtsmæssigt at placere en 2. godkendelse således 1. og 2. godkender-relationer over tid brydes.

For monitorering af mere komplekse godkendelsesmønstre, leverandør-omkostningsmønstre og fakturascreening anbefaler Deloitte, at der kigges ind i teknologi, der ved AI-algoritmer kan identificere anormale mønstre i indkøbs- og godkendelsesmønstre helt ned på fakturalinjeniveau. Dette vil resultere i en mere sikker og intelligent tilgang til et præventivt kontrolmiljø, der tester hele populationer frem for manuel stikprøvekontrol.

Køb og godkendelse sker inden for bemyndigelsesrammer

Hos Bygningsstyrelsen foretages der løbende vurdering af bemyndigelsesrammer i henhold til jobfunktion og ansvar. Disse godkendes og opdateres i IndFak og sikrer derved, at godkendelse kun kan foretages inden for godkendte rammer.

Baseret op vores vugge-til-grav-gennemgang, blev det identificeret, at en enkelt medarbejders grænse ikke var korrekt opdateret i henhold til godkendte bemyndigelsesrammer. Det anbefales, at der etableres en formaliseret proces for opdatering af rammer, herunder sikring af, at disse bliver korrekt opdateret i IndFak og inden for en hensigtsmæssig tidsgrænse. Dette vil inkludere etablering af en kontrol, hvor bemyndigelsesrammer fra IndFak valideres til godkendte rammer, og dermed sikres det, at IndFak er korrekt opdateret.

Deloitte anbefaler, at der foretages en vurdering af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at godkendelsesgrænsen i IndFak, og derved på fakturaniveau, er tilsvarende den samlede godkendte bemyndigelse. For primært byggesager ligger bemyndigelsesgrænser helt op til 50 mio. DKK. Da det er sjældent og væsentlig mere risikofyldt, at der forekommer fakturaer i denne størrelsesorden, bør fakturagrænser reduceres og nuanceres, så de afspejler det reelle risikobillede. Der er i 2018 blevet foretaget revurdering af bemyndigelsesrammer, således at disse for primært den interne drift er blevet reduceret til færre medarbejdere og lavere bemyndigelsesrammer.

Hensigtsmæssige validering af faktura inden godkendelse

Der foreligger instrukser og vejledning til medarbejdere, der beskriver ansvar i forbindelse med godkendelser, herunder korrekt brug af IndFak. Selve ansvar er beskrevet i den godkendte regnskabsinstruks, som alle medarbejdere har adgang til.

Det anbefales, at der udarbejdes en mere detaljeret instruks eller tjekliste, der mere tydeligt instruerer medarbejdere i elementer, der bør være afdækket, inden godkendelse af faktura kan foretages. Det bør inkludere retningslinjer for krav til faktura og underliggende specifikationer, der bør være tilstede før faktura kan accepteres og hensigtsmæssigt godkendes. Godkendelse bør inkludere sikring af, hvorvidt der er indhentet tilstrækkelig godkendelse af indkøb og tiltrækkelig budgetansøgning. Udarbejdelse af instruks og opfølgning af, hvorvidt denne overholdes, vil reducere tvivl og uklarhed omkring, hvad der forventes af 1. og 2. godkender og sikre en mere objektiv tilgang til godkendelser.

For væsentlige indkøb bør der inkluderes en verifikation af, om ydelse eller vare reelt er modtaget. Detaljeringsniveauet bør være på et mere operationelt niveau og have til formål at sikre, at alle væsentlige elementer er tænkt ind i godkendelsesvurderingen.

Kontrolforanstaltninger, der overvåger kvaliteten af godkendelser

Ud over ovenstående styrkelse af godkendelsesinstrukser, anbefales, at det der foretages en validering af, hvorvidt der foreligger korrekt dokumentation, krav til faktura er overholdt og godkendelse er sket korrekt.

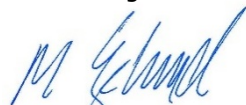
Denne validering kan være baseret på en udvalgt stikprøve og bør foretages af medarbejdere uafhængigt af 1. og 2. godkender. En validering vil kunne afdække, hvis retningslinjer ikke er overholdt eller fejlagtige indkøb er foretaget. Herudover kan validering være med til at øge fokus på korrekt behandling af indkøb og fremhæve en mere risikobevist kultur i Bygningsstyrelsen.

For at tilrettelægge en effektiv valideringsstrategi kan det med fordel vurderes, om teknologi i form af avanceret dataanalyse kan varetage monitorering af modtagne fakturaer. Baseret på prædefinerede regler omkring fakturaoplysninger og godkendelser kan samtlige fakturaer overvåges og sikre, at afvigelse, i henhold til forventninger, blokeres og undersøges inden bogføring og betaling. Brug af teknologi vil øge sikkerheden, da hele populationen testes frem for en stikprøve, og derved øges validering med minimal manuel involvering.

4.2.5 Bogføring og betaling

Bogføring og betaling varetages af Statens Administration efter fakturaer er godkendt og overført til Navision. Der foretages kontrol af, hvorvidt fakturaoplysninger er ændret i henhold til kreditorstamdata og faktura. Denne kontrol foretages og godkendes af to medarbejdere hos Statens Administration inden faktura bogføres og lægges til betaling. Selve betaling sker automatisk vha. direkte integration mellem Navision og udbetalingsystemer. Såfremt betaling fejler grundet ikke-eksisterende bankkonti, modtages fejlmeddelelse fra banken til opfølgning.

Med venlig hilsen



Morten Egelund
Partner



Anh Nguyen
Director