



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**indkøb hos
Forsvarsministeriets
Ejendomsstyrelse**

Opfølgning i sagen om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (beretning nr. 8/2019)

26. september 2023

RN 411/23

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES), som blev indledt med en beretning i 2019. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Forsvarsministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 10. marts 2020 og 1. oktober 2021.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt Forsvarsministeriets indsats for at sikre, at FES' indkøb på vedligeholdelsesområdet, der i 2018 udgjorde ca. 590 mio. kr. årligt, var forvaltet tilfredsstillende.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt, at FES' indkøb på vedligeholdelsesområdet var forvaltet i strid med gældende regnskabsregler og ikke levede op til helt basale krav om registrering, dokumentation og kontrol af indkøb.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at FES har udarbejdet skriftlige forretningsgange på indkøbsområdet, som lever op til regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation.

Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at FES har systemunderstøttet forretningsgange på indkøbsområdet. FES har sikret basal funktionsadskillelse i økonomisystemet på indkøbsområdet og har løbende overblik over alle brugere med rollekonflikter og medarbejdere med flere brugerkonti. FES fører løbende kontrol med, at brugerne ikke omgår funktionsadskillelsen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil dog fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at sikre, at kun bemyndigede medarbejdere godkender indkøb. Det vil ske som led i opfølgningen på beretningen om revisionen af statsregnskabet.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

II. Status på sagen

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Resultatet af de 3 eksterne undersøgelser.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 1. oktober 2021.
2. Arbejdet med at få udarbejdet nye skriftlige forretningsgange på indkøbsområdet, som lever op til regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation.	Behandles og afsluttes i dette notat.
3. Arbejdet med kompenserende kontroller ved godkendelse af spærrede fakturaer – og dokumentationen heraf.	Behandlet i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2020, 2021 og 2022.
4. Systemunderstøttelsen af forretningsgangene på indkøbsområdet i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.	Behandles og afsluttes i dette notat.

III. Forsvarsministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Forsvarsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

6. Opfølgningen er baseret på dokumentation for arbejdet med tiltagene, supplerende redegørelser og møder med Forsvarsministeriet. Herudover er opfølgningen baseret på den udførte årsrevision, som bl.a. er afrapporteret i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2021 og 2022.

Skriftlige forretningsgange på indkøbsområdet

FES har udarbejdet skriftlige forretningsgange på indkøbsområdet, som lever op til regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

7. Det fremgik af beretningen, at Forsvarsministeriet ikke havde udarbejdet tilfredsstillende skriftlige forretningsgange for indkøb på vedligeholdelsesområdet – hverken i den overordnede regnskabsinstruks eller i de interne forretningsgange og procesbeskrivelser for indkøb i FES. Forretningsgangene levede således ikke op til regnskabsbekendtgørelsens krav om funktionsadskillelse – dvs. de 4 øjnes-princip, hvor mindst 2 personer skal ind over ethvert indkøb – eller til bekendtgørelsens krav til kontrol og godkendelse af udgifter.

Beretningen angav, at regnskabsinstruksen burde justeres for at sikre klare regler for funktionsadskillelse og godkendelse af indkøb.

Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der ultimo 2019 var igangsat et større arbejde i FES med at udarbejde skriftlige forretningsgange for indkøb, så forretningsgangene fremadrettet kunne opfylde regnskabsbekendtgørelsens krav til kontrol og dokumentation.

8. Vores opfølgning viser, at FES har udarbejdet retningslinjer for funktionsadskillelse vedrørende indkøb i FES. Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, hvordan roller og ansvar skal fordeles, herunder hvilke rollekombinationer der er kritiske og derfor ikke må forekomme i forhold til indkøb. Retningslinjerne er trådt i kraft i oktober 2022.

FES her herudover udarbejdet en manual for gennemførelse af vedligeholdelsesprojekter, der omfatter selve indkøbsprocessen. Manualen er trådt i kraft i februar 2021. Formålet med manualen er at sikre, at et vedligeholdelsesprojekt følger og overholder de gældende retningslinjer.

Forsvarets Interne Revision (FIR) har i november 2021 vurderet, at manualen er med til at sikre, at gennemførte indkøb på vedligeholdelsesområdet overholder love og bestemmelser og er dækkende i forhold til at imødegå kendte risici på vedligeholdelsesområdet.

Systemunderstøttelsen af forretningsgangene på indkøbsområdet

FES har sikret basal funktionsadskillelse i økonomisystemet på indkøbsområdet og har løbende overblik over alle brugere med rollekonflikter og medarbejdere med flere brugerkonti. FES fører løbende kontrol med, at brugerne ikke omgår funktionsadskillelsen. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil dog fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at sikre, at kun bemyndigede medarbejdere godkender indkøb. Det vil ske som led i opfølgningen på beretningen om revisionen af statsregnskabet.

9. Det fremgik af beretningen, at den eksisterende systemunderstøttelse af forretningsgange på indkøbsområdet ikke kunne sikre en effektiv kontrol. Dette skyldtes navnlig 3 forhold. For det første var der ikke tilstrækkelig funktionsadskillelse, idet økonomisystemet DeMars (Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem) ikke forhindrede, at samme person kunne bestille varer og efterfølgende godkende, at varerne var leveret som aftalt. For det andet var der ikke tilknyttet beløbsgrænser for rollerne i DeMars. Det vil sige, at der ikke var nogen kontrol af, om medarbejdere foretog indkøb inden for den grænse, de var bemyndigede til. For det tredje kunne spærrede fakturaer, dvs. fakturaer, der ikke stemte overens med indkøbsordren, frigives til betaling af indkøber uden kontrol fra den medarbejder, der havde modtaget og kvalitetssikret leverancen.

10. Rigsrevisionen har i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2021 og 2022 kritiseret, at Forsvarsministeriet fortsat har problemer med at systemunderstøtte funktionsadskillelsen i DeMars. Revisionen for 2021 viste bl.a., at ministeriets medarbejdere var tildelt for mange brugerrettigheder i DeMars, så der reelt ikke var sikret systemunderstøttet funktionsadskillelse.

Basal systemunderstøttet funktionsadskillelse

Basal systemunderstøttet funktionsadskillelse betyder, at Forsvarsministeriet har sikret, at der er adskillelse mellem specifikke funktioner på indkøbsområdet i DeMars. Fx kan samme person ikke både bestille varer og efterfølgende modtage varerne.

11. Vi har fulgt op på, om Forsvarsministeriet har afsluttet oprydningen i de tildelte roller og rettigheder i DeMars for medarbejdere i FES. Herudover har vi fulgt op på, om der er medarbejdere i FES, der har mere end én brugerkonto i DeMars.

Vores opfølgning viser, at Forsvarsministeriet pr. december 2022 har færdiggjort implementeringen af basal systemunderstøttelse af den funktionsadskilte kontrol. Derudover har ministeriet implementeret et brugeradministrationsmodul, der løbende anvendes til at skabe overblik over rollekonflikter i DeMars. Ministeriet oplyser, at modulet også anvendes til fortsat oprydning i roller og rettigheder og til minimering af antallet af brugere med kritiske rollekombinationer.

Forsvarsministeriet oplyser, at der fortsat er medarbejdere i FES, som er tildelt udvidede rettigheder i DeMars, og at der fortsat er brugere med rollekonflikter. I juni 2023 var der 52 medarbejdere med udvidede brugerrettigheder og 93 brugere med rollekonflikter. Ministeriets løbende kontrol viser dog, at det ikke vedrører medarbejderne i den afdeling, der står for gennemførelsen af vedligeholdelsesprojekter, og at de dermed ikke kan omgå funktionsadskillelse i forbindelse med indkøb på vedligeholdelsesområdet.

Forsvarsministeriet oplyser, at der pr. juni 2023 ikke var medarbejdere i FES med flere brugerkonti, men at der i regnskabsåret 2022 var 16 medarbejdere med roller, der kan udgøre en risiko i forhold til funktionsadskillelse. Ministeriets kontrol viser, at de 16 medarbejdere på ingen af deres brugerkonti har brugt deres roller til at omgå funktionsadskillelse.

Opfølgningen viser desuden, at Forsvarsministeriet fører løbende kontrol med alle brugerkonti med rollekonflikter og medarbejdere med flere brugerkonti på tværs af hele ministerområdet. Kontrollen skal sikre, at den systemunderstøttede funktionsadskillelse ikke kan omgås, uden at det bliver opfanget i kontrollen.

Forsvarsministeriet oplyser derudover, at der er iværksat et projekt, som skal sikre, at der er en entydig relation mellem medarbejderens CPR-nummer og medarbejdernummer, og dermed forhindre, at en medarbejder kan have flere brugerkonti på samme tid. Ministeriet oplyser, at projektet forventes afsluttet om 1-1 ½ år.

12. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet i 2021 har gennemført en analyse af mulighederne for at implementere systemunderstøttet prokura, så det ikke er muligt at overskride de beløbsgrænser, som medarbejdere er bemyndiget til at godkende indkøb for. Prokura og prokurakontrol skal sikre, at den person, der godkender et indkøb, også har tilladelse til at give godkendelsen. Ministeriet har efterfølgende besluttet at igangsætte et projekt, der skal designe, udvikle og implementere en konkret løsning for systemunderstøttet prokura til indkøb i koncernen. Projektet forventes afsluttet i 2024.

Rigsrevisionen har i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2022 behandlet Forsvarsministeriets arbejde med sikre, at kun bemyndigede medarbejdere godkender indkøb. Opfølgningen på Forsvarsministeriets arbejde med dette foregår derfor fremadrettet i forbindelse med opfølgningen på denne beretning.

13. Forsvarsministeriet oplyser derudover, at håndteringen af spærrede fakturaer i 2022 er blevet systemunderstøttet med implementeringen af den basale systemunderstøttelse af den funktionsadskilte kontrol. Det betyder, at indkøberen ikke kan frigive fakturaer til betaling, som ikke kan matches med indkøbsordren.

14. Hele sagen kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

Birgitte Hansen