



9/15/2020

# Besvigelser i Socialstyrelsens tilskudsadministration

Læren i praksis

## **Kandidatafhandling**

**Studienummer:** 93609

**Studiets navn:** Cand. Merc. Aud

**Vejleder:** Kim Klarskov Jeppesen

**Antal sider ex. forside, litteraturliste og  
bilag:** 79 normalsider

**Antal anslag ex. figurer og tabeller:** 180.410



Umar Sheikh

## Executive summary

Public sector fraud scandals have seen their rise in Denmark in the recent decade, indicating that it is a much bigger issue than first expected. The phenomena is causing immense corporate and societal losses, and therefore needs consideration and priority from both management and auditors.

This thesis is based on the fraud case in The Ministry of Social Affairs committed by Britta Nielsen, which has been analyzed and used as such for management and auditors to draw lessons from, for the two parties to be more effective in their ways of combatting fraud in the future. The framework of the thesis takes its outset in an analysis of fraud in general, explaining details about the typical fraudster and reasons for committing fraud based on international studies made on the subject. Furthermore, the thesis examines the mutual responsibilities, which the management and the auditors face regarding combatting fraud.

The study finds that auditors' responsibility is limited to finding significant misstatements in the financial statements - whether due to fraud or errors, which limits the auditor's possibility and responsibility in discovering minor fraud cases.

The thesis also examines the theories behind internal controls and finds that there usually is a lack of these in the public sector, which makes public organizations more susceptible to fraud. This leads on to a discussion on management responsibility in organizations regarding implementing internal controls and ensuring enough precaution measures to limit the possibilities of committing fraud.

The thesis concludes by explaining the learning points, which the research of the fraudcase in The Ministry of Social Affairs, based on its problem, limitations and methodology, has resulted in. The main results are:

- Management should be more steadfast in fulfilling their responsibilities in regards to implementing effective internal controls and ensuring an effective control environment. In case management is having difficulties therein, they should consider an internal auditing function which can assist the implementation of the internal controls.
- Auditors should adjust their audit procedures to address the identified risks more accurately, and consider additional procedures in cases where there is a lack of internal controls, as it elevates the risks of fraud.
- Auditors should be more precise in their communication, when communicating recommendations or improvements, and should if possible, assist management implementing the improvements in cases where they find that management is lacking in action.

## Indholdsfortegnelse

<b>Executive summary</b> .....	<b>1</b>
<b>Kapitel 1. Indledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Problemformulering .....	5
1.2 Videnskabelig metode .....	6
1.2.1 Dataindsamlingsteknikker .....	7
1.3 Afgrænsning.....	7
1.4 Struktur .....	9
<b>Kapitel 2. Besvigelserbegrebet</b> .....	<b>9</b>
2.1 Besvigelserformer .....	9
2.1.1 Misbrug af aktiver.....	10
2.1.2 Regnskabsmanipulation .....	11
2.1.3 Korruption .....	12
2.1.4 Oversigt over besvigelserformer .....	14
2.2 Besvigelsestrekanten.....	15
<b>Kapitel 3. Forekomsten af besvigelser</b> .....	<b>17</b>
3.1 Globale studier .....	18
3.2 Profil af en besviger .....	19
3.2.1 Dorminey et al (2012).....	19
3.2.2 Karaktertrækkene hos besvigeren.....	21
3.3 Besvigelser i nonprofitorganisationer .....	23
3.3.1 Svagere kontroller .....	23
3.3.2 Besvigelsestypen .....	24
3.3.3 Besvigerens stilling .....	25
3.4 Kildekritik.....	25
<b>Kapitel 4. Ansvarsdeling imellem revisor og ledelse</b> .....	<b>26</b>
4.1 Revisors forpligtelser .....	27
4.1.1 Gældende begrebsrammer .....	27
4.1.2 God offentlig revisorskik.....	28
4.1.3 Formålet med den offentlige revision .....	29
4.1.4 Revisors ansvar for kommunikation af betydelige forhold .....	30
4.1.5 Opdagelse af besvigelser .....	32
4.2 Den daglige- og den øverste ledelses pligter.....	34
4.2.1 Definitionen på interne kontroller .....	34

4.2.2 COSO-modellen .....	36
4.2.3 Kontrolmiljøet.....	38
4.2.4 Risikovurdering .....	41
4.2.4 Kontrolaktiviteter .....	43
4.2.5 Information og kommunikation .....	45
4.2.6 Overvågning.....	47
4.2.7 Begrænsninger i den interne kontrol .....	48
4.3 Delkonklusion .....	51
<b>Kapitel 5. Analyse og diskussion .....</b>	<b>52</b>
5.1 Besvigelser i Socialministeriet .....	52
5.2 Rigsrevisionens interne undersøgelse .....	53
5.2.1 Opsummering .....	56
5.3 PwC's eksterne undersøgelse .....	57
5.3.1 Opsummering .....	61
5.4 Ansvarsfordeling i sagen.....	62
5.4.1 Revisors ansvar? .....	62
5.4.2 Ledelsens ansvar?.....	64
5.5 Minimering og opdagelse af besvigelser .....	64
5.5.1 Interne kontroller .....	64
5.5.2 Intern revision.....	67
5.5.3 Passende revisionshandlinger .....	68
5.5.4 Revisors rapporteringer.....	71
<b>Kapitel 6. Konklusion og perspektivering .....</b>	<b>72</b>
6.1 Konklusion .....	72
6.2 Perspektivering.....	78
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>80</b>
<b>Bilagsoversigt.....</b>	<b>84</b>
<b>Bilag 1 – Oversigtstræ besvigelserformer (Wells).....</b>	<b>84</b>
<b>Bilag 2 – Interview med Rolf Elm-Larsen.....</b>	<b>85</b>
<b>Bilag 3 – Interview med Troels Majlund Harder .....</b>	<b>89</b>

## Kapitel 1. Indledning

Besvigelser er et verdensomspændende problem som er svært fuldstændigt at eliminere, og som kan ramme alle typer af virksomheder og organisationer. En omfattende undersøgelse foretaget af det internationale besvigelserforbund ACFE, estimerer at besvigelser er skyld i et tab på 5% af omsætningen for omsætningsgenererende virksomheder.<sup>1</sup> Ifølge en lignende undersøgelse foretaget af PwC, viser det sig at hele 69% af respondenterne i undersøgelsen har oplevet misbrug af aktiver, hvilket igen understreger at besvigelser er et stort problem som ikke kan eller bør gå ubemærket hen.<sup>2</sup> Flere undersøgelser viser endvidere at omfanget af besvigelssager har været stødt stigende i løbet af det seneste årti, hvilket i endnu højere grad aktualiserer emnet. Der er derfor tale om et særligt relevant emne, som bør tilskrives opmærksomhed.

ACFE's rapport påpeger endvidere at offentlige organisationer i højere grad er sårbare overfor besvigelser end i private organisationer, som følge af et mindre fokus på interne kontroller, på forebyggelsen af besvigelser, og på begrænsning af muligheden for at begå besvigelser. Derudover besidder de offentlige organisationer ofte færre (økonomiske) ressourcer, idet deres kerneopgaver er defineret i en formålsbeskrivelse, som fastlægger de konkrete målsætninger, som gælder for den enkelte organisation, snarere end på en korrekt og forsvarlig finansiel rapportering. Alt dette har blandt andet medvirket til, at der over den seneste årrække er opstået mange besvigelssager i den offentlige forvaltning, herunder blandt andet Britta Nielsen sagen, sagerne om besvigelser i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, Statens Serum Institut, Sygehus Lillebælt, Kriminalforsorgen, og de mange sager i Skat herunder bl.a. svindlen med bilafgifter og den enorme udbytteskandale.

Man kan i den forbindelse være fristet til at overveje hvordan der i et land som Danmark, hvor vi er verdensmestre i tillid, kan forekomme besvigelser?<sup>3</sup> Som konsekvens af at Danmark er et land som i høj grad bygger på tillid, forventer vi derfor ikke at vores kollegaer eller øvrige personer kan finde på at begå besvigelser. Sagen er dog at der altid er, og vil eksistere svage sjæle som vil udnytte enhver mulighed til at begå besvigelser, hvilket medfører, at man som forsvarlig ledelse er nødsaget til at implementere sikkerhedsforanstaltninger for at mindske mulighederne herfor. Det anses derfor for absurd at kontrolmanglerne og mulighederne for at begå besvigelser var så indlysende for medarbejderne i Socialministeriet, at der ligefrem blev jokset med at man "nemt kunne tage penge og rejse til Bahamas".

---

<sup>1</sup> ACFE, 'Report to the nations 2020 s. 3

<sup>2</sup> Berlingske, 'Kriminaliteten i virksomhederne vokser'

<sup>3</sup> Videnskab.dk, 'Danmarks verdensrekord i tillid hjælper os i kampen mod Corona'

Britta Nielsen har i den forbindelse udtalt følgende:

*”Det var velkendt, at der ikke skulle noget til andet end sit eget kontonummer for at lave det, jeg lavede. Det var en stående joke, at man kunne indsætte sit eget kontonummer og så tage pengene.”<sup>4</sup>*

Set i lyset af de mange sager om besvigelser med offentlige midler, og som et element i hindringen af nye besvigelssager, er det derfor vurderet særligt relevant at undersøge hvilken læring der kan drages af Britta Nielsen sagen, for derved at kunne forebygge lignende besvigelser i fremtiden således at fænomenet kan bekæmpes.

Afhandlingen centrerer sig derfor omkring et casestudie af Britta Nielsen sagen, som vil blive yderligere beskrevet i det resterende del af kapitlet.

### 1.1 Problemformulering

Som tidligere beskrevet, er motivationen for afhandlingen begrundet i den efterhånden meget omspændte sag om besvigelser i Socialstyrelsen som har rystet Danmark. I den forbindelse kan man spørge sig selv; hvorledes kunne en så stor og omfattende besvigelssag med snyd for mange millioner kroner stå på i en så lang årrække uden at dette blev opdaget?

Med disse tanker som baggrund, søger denne afhandling at finde svar på:

***”Hvad kan ledelsen i offentlige styrelser og rigsrevisorer lære af Britta Nielsen sagen?”***

Problemformuleringen søges besvaret med udgangspunkt i et casestudie af Britta Nielsen sagen, ved at der i afhandlingens diskussionsafsnit vil blive draget paralleller imellem den pågældende sag, og den relevante teori, med henblik på at understøtte afhandlingens resultater og konklusioner.

Til styring af afhandlingen, samt for at understøtte problemformuleringen er der udarbejdet følgende arbejdsspørgsmål:

- Hvad kan ledelsen i offentlige institutioner lære om sit ansvar for implementering af effektive interne kontroller?
- Hvad kan ledelsen i de offentlige institutioner lære om interne kontroller til mindskning af besvigelserisici?

---

<sup>4</sup> DR, 'Vi jokede på arbejdet med, at man nemt kunne tage penge og rejse til Bahamas'

- Hvad kan revisorer lære i forbindelse med udformningen af revisionshandlinger for at imødegå besvigelser?
- Hvad kan revisorer lære i forbindelse med udformningen af dennes rapporteringer, når der identificeres øget risici for besvigelser?

## 1.2 Videnskabelig metode

Undersøgelingsdesignet som er en kombinationen af fremgangsmåderne ved indsamling og analyse af data, tager sit afsæt i et casestudie som omtalt i problemformuleringen. Det centrale i et casestudie er, at det er ahistorisk, ikke-eksperimentelt, og at det kun vedrører ét fænomen.<sup>5</sup> Således vil der i afhandlingen blive taget afsæt i en enkel hændelse, som gøres til genstand for undersøgelse. Af hensyn til forståelsen og med henblik på at underbygge en pointe, kan det imidlertid hænde at der vil blive anvendt øvrige cases som eksempler i tilfælde af, det er vurderet relevant at drage paralleller til andre cases.

Årsagen til valget af et single casestudie, er begrundet i at sagen har skabt meget opmærksomhed og debat omkring den ringe risikostyring i en efterhånden del offentlige organisationer, hvilket er indikerende for at der er tale om et generelt problem. Derfor er casen særlig relevant i forhold til at afprøve gældende teorier omkring interne kontroller, samt antagelserne omkring at ledelsen i nogle offentlige ministerier kan betro ansatte for meget i deres stillinger og derved fjerne fokuset væk fra den administrative- og økonomiske styring, for i stedet at fokusere på de kerneopgaver og målsætninger som er defineret af ministerierne.

På baggrund af afhandlingens karakter og formålet med afhandlingen, er casestudiet med sin induktive fremgangsmåde vurderet som den mest anvendelige i vidensproduktionsprocessen. Formålet med denne er at forsøge at analysere en række data om samme emne, med henblik på at finde en sammenhæng der kan danne baggrund for en generalisering af emnefeltet.

Bent Flyvbjerg beskriver i sin videnskabelige artikel "Fem misforståelse om casestudiet" at det er en udbredt misforståelse at man ikke kan generalisere ud fra enkelttilfælde, samt at generel og kontekstafhængig viden ikke nødvendigvis er mere værdifuld end kontekstafhængig viden.<sup>6</sup> Yin tilslutter sig antagelsen om at det er muligt at generalisere ud fra single casestudier, og tilføjer at det i høj grad handler om at beskrive sit casestudie så godt som muligt og induktivt slutte sig frem til generel viden, hvilket er formålet med denne afhandling.<sup>7</sup> Der vil ikke blive gået yderligere i detaljer omkring fordele og ulemper ved casestudiet som undersøgelsesmetode, men det kan i dette afsnit forudsættes af læseren at

---

<sup>5</sup> Den skinbarlige virkelighed, s. 143

<sup>6</sup> Fem misforståelser om casestudiet, s. 4

<sup>7</sup> Den skinbarlige virkelighed, s. 146

casestudiet er vurderet som en relevant videnskabelig metode til at undersøge problemfeltet i denne afhandling.

### 1.2.1 Dataindsamlingsteknikker

Opgaven tager afsæt i den kvalitative undersøgelsesmetode, og baserer sig både på primære såvel som sekundære datakilder. I den kvalitative forskningsmetode anerkendes det, at den objektive virkelighed er genstand for en individuel konstruktion som forskeren kan undersøge ved hjælp af den kvalitative forskning.<sup>8</sup> De kvalitative data består af primære datakilder i form af to interviews, samt sekundære datakilder såsom love, fagbøger, revisionsstandarder, samt artikler og publikationer. Der er foretaget interviews af hhv. Rolf-Elm Larsen som er tidligere lektor på CBS med 37 års erfaring fra Rigsrevisionen samt forfatter til en række bøger om offentlig revision, samt af Troels Majlund Haarder som er Partner i PwC med mange års erfaring indenfor revision og besvigelser, og som er forfatteren bag PwC's publikation omkring den eksterne undersøgelse af Britta Nielsen sagen.

I forbindelse med afhandlingens undersøgelsesfelt er det vurderet relevant at interviewe Rolf, da han som tidligere rigsrevisor vil kunne bidrage med et dybere indblik i Rigsrevisionen og deres arbejdsgange, samt Troels, som vil kunne bidrage med et vigtigt indblik i hans opfattelse af de kritisable forhold som gjorde sig gældende i Socialstyrelsen under perioden for de pågældende besvigelser. Interviewene har været semistrukturerede, ved at der er blevet stillet et antal generelle spørgsmål med henblik på at forstå de interviewede personers subjektive vurdering indenfor emnefeltet samt for at opnå en mere generel viden. På baggrund af interviewene er der udarbejdet to interviewreferater som kan læses i bilagsafsnittet.

De sekundære data består af relevante teorier, artikler, revisionsnotater, eksterne undersøgelser, og de overordnede reguleringer og love som der befinder sig på området. Formålet med de sekundære datakilder er at undersøge den begrebsramme og de teorier som gør sig gældende i sagen, for derved at kunne vurdere om hhv. rigsrevisor og ledelse havde handlet forsvarligt i henhold til det ansvar som påhvilede dem i forbindelse med forebyggelsen og opdagelsen af besvigelserne. På baggrund heraf kan afhandlingen bidrage med et bud på hvilken læren der kan drages af sagen, og hvilke tiltag der kan være behov for, med henblik på at sikre færre besvigelssager i offentlige organisationer fremadrettet.

### 1.3 Afgrænsning

Denne afhandling har primært fokus på risikostyringen i forbindelse med besvigelserne i Socialstyrelsen, samt på revisors reaktioner herpå. Formålet med afhandlingen er, at den skal fungere som læring for

---

<sup>8</sup> Metodeguiden.dk, kvalitativ og kvantitativ forskning



hovedsageligt både de offentlige instanser og for rigsrevisorerne, men som almindelige revisorer også kan drage nytte af.

Med henblik på at beskrive omfanget af udfordringerne med besvigelser, vil der blive fremlagt resultater og konklusioner fra både offentlige- og private organisationer. Dette vil ligeledes belyse udfordringerne med besvigelser i sin helhed, samt fungere som et fundament for den senere diskussion.

Idet Britta Nielsen sagen vedrører en sag med misbrug af aktiver for mange millioner kr., er afhandlingens ramme centreret omkring misbrug af aktiver, fremfor korrupsion og regnskabsmanipulation. Disse begreber er dog introduceret og kort beskrevet i afhandlingen, da de er nødvendige med henblik på at opnå en overordnet forståelse for området.

Afhandlingen undersøger revisors og ledelsens generelle ansvar og pligter for så vidt angår forebyggelse og opdagelse af besvigelser, men der vil ikke i afhandlingen tages stilling til, om der i den konkrete sag kan være et erstatnings- eller disciplinæransvar, ligesom afhandlingen heller ikke vil behandle spørgsmålet om strafudmåling. Dette er begrundet i, at en analyse af sådanne forhold i højere grad vil forudsætte gennemgående juridiske analyser, hvilket er udenfor rammerne og omfanget af denne afhandling. Inddragelsen af sådanne elementer vil ligeledes fjerne fokus fra afhandlingens formål med at fungere som en praktisk vejledning i bekæmpelsen af besvigelser i offentlige organisationer.

Det har ikke været muligt at få indblik i Rigsrevisionens konkrete arbejdsrapporter eller øvrige notater og undersøgelser som beskriver revisorenes arbejde i detaljer, hvilket medfører en naturlig afgrænsning fra at undersøge om hvorvidt revisor havde udført passende handlinger for at sikre sig tilstrækkeligt revisionsbevis. En sådan analyse ville da også lægge sig tæt op ad spørgsmålet om et konkret erstatningsansvar, som igen falder udenfor rammerne af afhandlingen. Som følge af denne afgrænsning, vil afhandlingen naturligt afgrænses fra at undersøge revisors opfyldelse af alle kravene i de gældende revisionsstandarder, til i stedet kun at centrere sig om de krav, som er relevante og relateret til besvigelser og revisors rapportering jf. de relevante begrebsrammer, og som er anført i problemformuleringen.

For så vidt angår ledelsens reaktioner (eller manglen på samme) i Britta Nielsen sagen, baseres vurderingen af disse på de to interviews af Rolf og Troels, samt de udarbejdede rapporter på området. Dette som følge af at det ikke har været muligt hverken at finde kilder omkring ledelsens reaktioner/holdninger til sagen, i rapporter eller nyhedsartikler, ligesom det ej heller har været muligt at få et interview i stand med de ledende medarbejdere i Socialstyrelsen, trods forsøg herpå.

## 1.4 Struktur

Afhandlingen vil i de indledende kapitler være beskrivende og redegøre for problemformuleringen, metodevalget, efterfulgt af selve besvigelserbegrebet samt omfanget af besvigelser. Herefter følger en undersøgelse af ansvarsfordelingen imellem revisor og ledelse, hvor det undersøges hvilken rolle de pågældende parter spiller i forbindelse med opdagelse og forebyggelse af besvigelser, hvilket fungerer som et led i den efterfølgende diskussion omkring hvorfor- og hvordan besvigelserne i Britta Nielsen sagen kunne finde sted, og hvilken læring der kan drages heraf.

Opgavens struktur er således bygget op efter nedenstående figur:



## Kapitel 2. Besvigelserbegrebet

Hvad er besvigelser egentlig for en størrelse? Dette er noget som vil blive gjort genstand for undersøgelse i indeværende kapitel. Formålet hermed er at give læser en dybere forståelse for besvigelserbegrebet, samt for relevante teorier som knyttes sammen med besvigelser. Dette ses som et led i besvarelsen af problemformuleringen, da afhandlingen ikke kan forsøge at løse et problem, hvis baggrund og grundsten ikke er tydeligt defineret.

### 2.1 Besvigelserformer

IAASB har i ISA 240 med tilslutning fra FSR, defineret begrebet "besvigelser" med følgende ordlyd:

*"en bevidst handling udført af en eller flere personer blandt den daglige ledelse, den øverste ledelse, medarbejdere eller tredjeparter, der benytter vildledning til at opnå en uberettiget eller ulovlig fordel"*<sup>9</sup>

Besvigelser skal således forstås som en bevidst handling med henblik på at bedrage eller snyde andre, med det formål at opnå en uberettiget fordel.<sup>10</sup> På baggrund af ordlyden og definition som anført i ISA 240, kan definitionen på fejl ligeledes udledes; forskellen på om hvorvidt der er tale om en besvigelser eller en fejl afhænger af om hvorvidt handlingen udføres *velvidende*, eller som en *ubevidst* handling. For at der er tale om en besvigelser, skal handlingen i medhør af definitionen være udført forsætligt (bevidst handling).

<sup>9</sup> ISA 240, kapitel 11

<sup>10</sup> Sproget.dk, Besvigelser

Såfremt dette krav ikke er opfyldt, vil der i stedet tale om en fejl, som eksempelvis kan opstå som følge af menneskelig dømmekraft.

ISA 240 definerer følgende to typer af besvigelsesformer<sup>11</sup>:

- 1) Misbrug af aktiver
- 2) Regnskabsmanipulation

Wells (2013) som er en anerkendt forfatter indenfor besvigelsesfeltet, tilføjer i sin bog "Principles of fraud examination" en tredje kategori benævnt "korruption". Den tredje kategori, vil ligesom med "regnskabsmanipulation", kun blive gennemgået på et teoretisk plan, da de to kategorier ikke er de mest relevante for afhandlingens casestudie. For et komplet overblik Wells' (2013) definition og kategorisering af de forskellige besvigelsesformer, henvises der til oversigtskemaet jf. bilag 1.

### 2.1.1 Misbrug af aktiver

Misbrug af aktiver betegner situationer, hvor en medarbejder eller et medlem af ledelsen uberettiget tilegner sig aktiver i virksomheden, f.eks. penge fra kassen, værktøj, eller varer fra lageret. Denne type misbrug foretages ofte af medarbejdere, som i medfør af deres daglige virke har adgang til aktiverne.

ISA 240, afsnit A5 omtaler følgende forhold som misbrug af aktiver<sup>12</sup>:

- Bevidst fejlregistrering af indbetaling fra debitorer (underslæb)
- Tyveri af fysiske aktiver eller immaterielle rettigheder
- Udbetalinger til fiktive forhandlere eller medarbejdere
- Privat benyttelse af virksomhedens aktiver
- Private køb på virksomhedens regning

Wells (2013) giver en bredere definition på begrebet "misbrug af aktiver" hvori nedenstående punkter også indgår<sup>13</sup>:

- Anvendelse af organisations udstyr til private formål
- At surfe på internettet mens man er på arbejde
- At foretage private gøremål i arbejdstiden
- Uberettiget at tage lange frokostpauser uden godkendelse
- At møde ind sent, og forlade arbejdspladsen tidligt

---

<sup>11</sup> ISA 240, Kapitel 3

<sup>12</sup> ISA 240, A5

<sup>13</sup> Principles of fraud examination 2013, s. 10-11

- Sygemeldinger når ej syg
- Ineffektivt arbejde
- Anvendelse af medarbejderrabatter på vegne af familie og bekendte

Ovenstående punkter hører ind under kategorien "misbrug af aktiver" efter Wells' definition, da organisationens aktiver (likvide midler), bliver misbrugt i den forstand, at der ved ovenstående forhold ikke opnås en tilsvarende modydelse for arbejdsgiveren, som krævet jf. stillingsbetegnelsen for den pågældende ansatte.

Wells supplerende punkter adskiller sig ligeledes fra ISA 240 ved, at der i højere grad er tale om skønspregede handlinger, idet det f.eks. kan være vanskeligt at vurdere, hvornår der er tale om "ineffektivt arbejde", i modsætning til den konkrete handling "tyveri af fysiske aktiver" fra arbejdspladsen.

Det kan derfor være vanskeligt at vurdere ovenstående punkter i den forstand, at det i praksis er umuligt at undgå spildtid i forbindelse med sit daglige arbejde. Det hænder for enhver, at man kan være nødsaget til at foretage handlinger i arbejdstiden, som ikke direkte er relateret til arbejdet; det kan f.eks. være, opkald til lægen, hvis telefoner kun har åbent indenfor en given periode, eller at en frokostpause- eller toiletbesøg trækker ud, uden at dette fratrækkes arbejdstiden. Eksemplerne kan være mange, og har blot til formål at illustrere at det er vanskeligt at undgå spildtid og at undgå alle de punkter som Wells (2013) nævner. Der kan ligeledes være gråzoner, f.eks. en lang frokostpause, hvor samtaleemnet under hele frokosten drejer sig om en konkret sag, en medarbejder beskæftiger sig med, og som derfor reelt udgør sparring. Det afgørende er således, at medarbejdere så vidt muligt skal forsøge at leve op til de nævnte punkter, at de har en positiv indstilling til deres arbejde, samt at de i så høj grad som muligt forsøger at tilgodese arbejdsgiverens interesser.

### 2.1.2 Regnskabsmanipulation

Den anden form for besvigelser kaldes regnskabsmanipulation. Ved regnskabsmanipulation foretages der tilsigtet fejlinformation ved fiktive eller fordrejede posteringer i bogføringen, eller ved udeladelse af oplysninger i regnskabet for bevidst at vildlede regnskabsbrugeren.<sup>14</sup> Ifølge en undersøgelse foretaget af PwC i 2014, optræder regnskabsmanipulation i mere end 25% af tilfældene hvor organisationer har været udsat for besvigelser.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis, s. 15

<sup>15</sup> Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis, s. 17

ISA 240 oplister følgende metoder til at foretage regnskabsmanipulation<sup>16</sup>:

- Manipulation, forfalskning (inklusive dokumentfalsk) eller ændring af bogføringen eller af underliggende dokumentation, som danner grundlag for regnskabsudarbejdelsen
- Forkert præsentation eller bevidst udeladelse af begivenheder, transaktioner eller anden betydelig information i regnskabet
- Bevidst forkert anvendelse af regnskabspraksis vedrørende beløb, klassifikation, præsentation eller oplysning

ISA 240 oplyser desuden at regnskabsmanipulationen ofte involvere den daglige ledelses tilsidesættelse af kontroller, der i øvrigt synes at fungere effektivt. Dette kan f.eks. ske ved bogføring af fiktive transaktioner, ved upassende forudsætninger ved skønsmæssige regnskabsposter, undladelse af oplysninger, tilsløring af dokumentation, fortie af vigtige informationer m.v.<sup>17</sup>

På baggrund af denne besvigelserforms type og natur, er det derfor oftest den daglige ledelse der bistår regnskabsmanipulation. Manipulationen kan imidlertid også forekomme gennem sammensværgelser med enkelte medarbejder eller tredje personer, men hovedsageligt sker dette altså alene ved involvering af ledelsen, og oftest ved tilsidesættelsen af de interne kontroller. Det kan derfor svært for revisor at opdage denne form for tilsidesættelse og regnskabsmanipulation, når de interne kontroller er konkluderet som værende effektive.<sup>18</sup>

### 2.1.3 Korruption

Den tredje kategori af besvigelser er korruption, hvilken kan indeles i følgende fire underkategorier som vil blive kommenteret i hver sit underafsnit<sup>19</sup>:

#### 1. Bestikkelse

Bestikkelse forekommer når der foretages en ulovlig eller uetisk transaktion, hvor en part "køber" noget med sin bestikkelse fra modparten – typisk dennes indflydelse. Formålet med bestikkelse er oftest at påvirke udfaldet af en forretningsbeslutning, og foregår ved at det er leverandøren som tilbyder en ansat en form for bestikkelse. Bestikkelse falder typisk ind under følgende to kategorier:

##### i) Returkommission (kickback schemes)

Returkommission er det klassiske tilfælde af bestikkelse hvor leverandørerne tilbyder en ansat "penge under bordet", såfremt denne køber ind hos den bestemte leverandør. Typisk opnår den ansatte en

---

<sup>16</sup> ISA 240, afsnit A3

<sup>17</sup> ISA 240, afsnit A4

<sup>18</sup> Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis, s. 16

<sup>19</sup> Principles of fraud examination 2013, s. 241-242

bestemt procentdel af handlen, og fortjenesten ses derfor større desto mere denne køber hos den pågældende leverandør. Den største risikofaktor for denne type besvigelse er, når der ikke foreligger funktionsadskillelse på godkendelser af indkøb. Hvis medarbejderere er i stand til selv at bestemme hvilke indkøb der foretages, og samtidig selv kan bistå godkendelser af indkøbsordrer og udbetalinger, vil det især være nemt for disse at indgå i en ulovlig leverandøraftale og derigennem opnå en ulovlig gevinst.<sup>20</sup>

## ii) Udbudssvindel (bid-regging schemes)

I tilfælde, hvor der er tale om større indkøb kan det være svære at foretage returkommissionssvindel, da disse ofte kommer i udbud. Ved udbud vil svindleren forsøge at skabe gunstige forhold for den leverandør, som denne gerne vil have, skal vinde udbudsrunderen. Dette kan eksempelvis ske ved forsøg på at tilrettelægge udbudsmaterialet på en sådan måde, at det tilgodeser en bestemt leverandør, eller på anden vis svindle med kravene således, at den pågældende leverandør får de bedste forudsætninger for at vinde udbuddet. Svindleren kan også få fiktive leverandører til at byde ind med kunstigt høje bud, eller give en given leverandør adgang til alle buddene, således at denne får mulighed for at tage højde for de øvrige bud, forud for afgivelse af sit eget.

Der er ligeledes risiko for det scenarie, hvor udbudsgiver tillader leverandøren at ændre sit bud, efter at de øvrige leverandører har budt, eller at man tillader dem at byde på et senere tidspunkt, end hvad der er fastsat som frist.<sup>21</sup>

Mulighederne er mange, og eksemplerne er ikke udtømmende, men illustrerer, hvordan det ved brug af uhensigtsmæssige metoder kan sikres, at medarbejderens personlige interesser imødegås, f.eks. ved at en bestemt leverandør vinder et udbud, således at man som medarbejder kan opnå en personligt gevinst.

## 2. Interessekonflikter

Interessekonflikter opstår når en ansat har en personlig interesse i en transaktion som er i modstrid med interessen for det firma som vedkommende repræsenterer, og derved foretages transaktionen udelukkende for egen vindings skyld. Denne type transaktion adskiller sig fra bestikkelse ved at ansatte godkender fakturaer som følge af deres skjulte interesser.<sup>22</sup>

Besvigelsen forekommer ofte ved at vedkommende foretager indkøb til en for høj pris, eller salg til en for lav pris hos den virksomhed hvor svindleren har en interesse. Det kan i nogle tilfælde også være at den

---

<sup>20</sup> Principles of fraud examination 2013, s. 247-249

<sup>21</sup> Principles of fraud examination 2013, s. 249-253

<sup>22</sup> Undervisningsvideo – Korruption, uge 12, planche nr. 15

ansatte bevidst henviser virksomhedens kunder til en anden virksomhed hvori denne har en personlig interesse.<sup>23</sup>

### 3. Ulovlige gaver

Det kan være lettere for en svindlers moral at acceptere en gave, som netop er kendetegnede ved at være uden en direkte modydelse, end det er at modtage en direkte bestikkelse som denne skal tilgodese i sin forretningsbeslutning. Gaverne gives altså for at fremme samarbejdet mellem to parter, og for på indirekte vis for gavegiveren, at sikre en større indflydelse over beslutninger som falder indenfor dennes interesser.

Der er tale om modtagelse af ulovlige gaver, når disse gives til en modtager med henblik på indirekte at påvirke udfaldet af en bestemt forretningsbeslutning. De ulovlige gaver kan gives som et forsøg på at maskere, hvad der hvis givet direkte som et kontantbeløb, kunne have været anset som bestikkelse.<sup>24</sup>

### 4. Økonomisk afpresning

Der er tale om økonomisk afpresning når den ansatte stiller en række krav om værdier for at påvirke udfaldet af en given forretningsbeslutning. Der er således tale om en situation, som er den "omvendte" af bestikkelse, hvilket betyder at den ansatte kræver returkommission af leverandøren for at denne accepterer en ordre.<sup>25</sup>

#### 2.1.4 Oversigt over besvigelsesformer

På baggrund af de førnævnte tre besvigelsesformer, er nedenstående oversigtstabel blevet udarbejdet som giver en bedre visualisering af de forskellige besvigelsesformer:

	Ledelsesbesvigelser	Medarbejderbesvigelser	Tredjeparter
<b>Regnskabsmanipulation</b>	Manipulation. Forkert præsentation. Bevidst forkert anvendelse af regnskabspraksis.	Sjældent muligt for medarbejderen. Forekommer dog ved sammensværgelse. F.eks. for høj vurdering af varelager	Sjældent muligt for tredjepart. Forekommer dog i sammensværgelse med ledelsen.

<sup>23</sup> Undervisningsvideo – Korruption, uge 12, planche nr. 15

<sup>24</sup> Undervisningsvideo – Korruption, uge 12, planche nr. 20

<sup>25</sup> Undervisningsvideo – Korruption, uge 12, planche nr. 24

<b>Misbrug af aktiver</b>	Oftest større beløb: Underslæb. Tyveri. Betaling for fiktive varer. Privat benyttelse af virksomhedens aktiver.	Oftest mindre beløb: Underslæb. Tyveri. Betaling for fiktive varer. Privat benyttelse af virksomhedens aktiver	Sjældent muligt for tredjepart. Forekommer dog i sammensværgelse med ledelsen.
<b>Korruption</b>	Modtagelse af bestikkelse for indkøb. Sikring af gunstige forhold for leverandører ifbm. udbudsrunder. Ulovlige gaver	Modtagelse af bestikkelse for indkøb. Interessekonflikter. Ulovlige gaver. Økonomisk afpresning	Sammensværgelse med tredjepart (oftest leverandøren). Denne er altid involveret i denne type besvigelse, grundet den direkte interesse i flere og større ordrer.

Kilde: Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis 2. udgave, samt egen tilvirkning

Der kan være forskellige årsager til at man vælger at foretage besvigelser; disse kan komprimeres til 3 overordnede forhold, som beskrives i besvigelsestrekanten. Besvigelsestrekanten vil blive gennemgået i det følgende afsnit, med henblik på at opnå en forståelse for hvilke mekanismer der medfører at der foretages besvigelser.

## 2.2 Besvigelsestrekanten

Donald R. Cressey kan betegnes som grundlæggeren af studier indenfor organisatorisk kriminalitet. Hans værk "Theft of the Nation: The structure and operations of organized Crime in America" fra 1969, er et af de mest citerede værker indenfor feltet.<sup>26</sup>

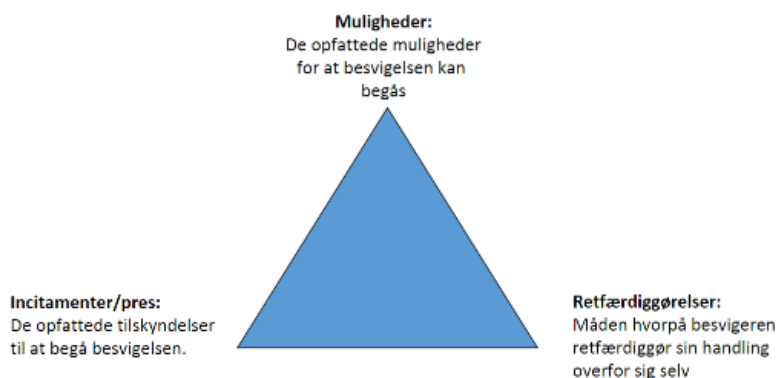
I forbindelse med sin forskning og PhD afhandling i kriminologi, udviklede han i 1953 den teori som vi i dag kender som "besvigelsestrekanten".<sup>27</sup> Denne er sidenhen suppleret med modifikationer og tilføjelser til modellen, som har resulteret i udviklingen af nye modeller. Det er imidlertid Cresseys model, som er den mest anerkendte, og derfor vil blive gennemgået i dette afsnit.

Nedenfor ses en illustration af besvigelsestrekanten:

<sup>26</sup> Organized-crime.de, Cressey

<sup>27</sup> Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis, s. 26





Kilde: Undervisningsplancher, besvigelser, uge 8.

Som illustreret ovenfor, forekommer der 3 elementer i besvigelsestrekanten. Det er en grundlæggende forudsætning at alle 3 forhold er tilstede, førend der kan være tale om en besvigelse. Det kan være vanskeligt for revisorer at ræsonnere sig frem til, hvorvidt forudsætningen om incitament og retfærdiggørelse er opfyldt hos en mulig besviger. I modsætning hertil, er det gennem revisorerens arbejde i højere grad muligt, at fokusere på mulighed – eksempelvis ved vurderingen af, om der foreligger et internt kontrolsystem, som kan forebygge besvigelser, som ved funktionsadskillelser.

I en undersøgelse af besvigelser i offentlige institutioner, foretaget af PwC, havde respondenterne svaret, at 71% var af den overbevisning, at incitament/pres havde den største indvirkning på risikoen for besvigelser, efterfulgt af mulighed med 15%, og til slut retfærdiggørelse med 12%.<sup>28</sup> Tager man udgangspunkt i rapporten, tegner der sig altså et billede af, at incitamentet er den væsentligste faktor når det kommer til hovedårsager for at der begås besvigelser. Incitamentet til at begå besvigelser kan opstå hvis parter uden for, eller i virksomheden sætter besvigeren under pres ved at forvente at nå et måske meget urealistisk indtjeningsmål eller økonomisk resultat. Det kan også være privatøkonomiske hensyn som leder i denne retning, f.eks. hvis man er bonusaflynet og har en presset privatøkonomi. På samme måde kan personer som lever over deres individuelle leveevne have et incitament til at misbruge virksomhedens aktiver.<sup>29</sup> De individuelle incitamenter medfører således tilsidesættelse af moral og etik når der begås besvigelser.

Retfærdiggørelse dækker over den situation, at besvigeren retfærdiggør handlingen over for sig selv. Hvorvidt der kan ske retfærdiggørelse, afhænger af alvorligheden af besvigelsen, samt af besvigerens moral. Eksempelvis anses det ikke for en alvorlig besvigelse hvis en medarbejder "misbruger virksomhedens aktiver", ved fx at benytte en kopimaskine til privatbrug. Det gælder også i den situation, hvor ledelsen begår "regnskabsmanipulation", ved at have et konservativt skøn på hensættelsen til tab på nogle in

<sup>28</sup> PwC, 'Fighting fraud in the public sector'

<sup>29</sup> Revision i praksis, s. 399

signifikante debitorer. Omvendt hvis medarbejderen i stedet tager kopimaskinen med hjem og beholder den, eller ledelsen i tilfælde med hensættelsen på debitorerne bevidst undlader at hensætte til en væsentlig debitor som har oplyst at denne ikke kan betale for at forbedre resultatet, så er det straks svære at retfærdiggøre handlingen eftersom omfanget af besvigelsen er større. Om hvorvidt der ved større besvigelser kan ske retfærdiggørelse, afhænger af besvigerens moral, som er svært måleligt da det er stærk individuelt og samtidigt er uhåndgribeligt.

Eksempler på retfærdiggørelse er, at ledelsen selv er af den opfattelse, at denne har fortjent en bonus grundet en stærk indsats. Ansatte kan retfærdiggøre besvigelser, ved at fortælle sig selv at, det at de for eksempel stjæler fra varelageret, udgør mindre værdier, hvilket set i forhold til virksomhedens størrelse- og økonomi ikke har nogen betydning. Det kan også være at ansatte synes at disse får lidt i løn, og derfor skriver ekstra timer på ugesedlen. Ovenstående er blot få eksempler på begrebet "retfærdiggørelse". Eksemplerne er ikke udtømmende.

Hvor retfærdiggørelse og incitament fokuserer på besvigerens individuelle forhold og moral, så er muligheder noget som en virksomhed kan vælge at lade sig eksponere overfor i højere- eller lavere grad, ved at implementere velfungerende interne kontrolsystemer som kan begrænse muligheden. Muligheder kan omfatte at ledelsen har superbrugeradgange til systemer, eller på anden vis kan tilsidesætte de interne kontroller og derved udføre regnskabsmanipulation. Muligheder kan ligeledes omfatte personalets adgang til at stjæle fra varelageret og maskere dette som svind eller ukurante varer grundet manglende sikkerhedsforanstaltninger såsom overvågning eller manglende funktionsadskillelse i bogholderifunktionen.<sup>30</sup>

Virksomhedens interne kontroller spiller en væsentlig rolle i risikominimeringen for besvigelser. I en situation hvor virksomhedens interne kontroller er velfungerende, vil muligheden for at begå besvigelser mindskes væsentligt, ligesom risikoen for at blive opdaget vil være større.

### Kapitel 3. Forekomsten af besvigelser

Man kan spørge sig selv; er besvigelser overhovedet relevant at beskæftige sig med? Dette er noget som vil blive gjort genstand for undersøgelse i indeværende kapitel. Formålet hermed er at give læser en dybere forståelse for omfanget af besvigelser, hvilket vil ske ved gennemgang af relevante studier og undersøgelser relateret til emnet. Dette ses som et led i besvarelsen af problemformuleringen, da læser

---

<sup>30</sup> Revision i praksis, s. 401

derved får et indblik i hvorvidt der overhovedet er tale om et problem, og i givet fald hvor omfangsrigt og væsentligt problemet kan anses for at være.

### 3.1 Globale studier

Med mere end 85.000 medlemmer, er ACFE verdens største organisation indenfor feltet "anti-fraud"- samt udbyder af kurser inden for bekæmpelse af besvigelser, og udgiver hvert 2. år resultaterne af et omfattende globalt studie omhandlende besvigelser.<sup>31</sup>

Rapporten for 2020, som baserer sig på 2.504 besvigelsestilfælde på tværs af 125 lande, fastslår at hele 5% af virksomheders omsætning går tabt som følge af besvigelser hvilket svarer til et globalt tab på ca. \$4,5 billioner, hvilket indikerer at besvigelser er et meget omfattende og global samfundsmæssigt problem.<sup>32</sup>

ACFE oplyser i sin rapport, at 47 % af alle besvigelsestilfældene består af misbrug af aktiver, 43 % består af korrupsion, og 10% af alle tilfældene består af regnskabsmanipulation.<sup>33</sup> På trods af denne sammensætning, er de største tab imidlertid at finde ved regnskabsmanipulation, og de mindste tab ved misbrug af aktiver. Dette skyldes at regnskabsmanipulation ofte påvirker langt flere interessenter, eftersom regnskaber ofte danner grundlag for interessenternes beslutninger i forbindelse med handel, lånoptagelse, rejsning af kapital fra investorer m.v. I modsætning hertil, foretages misbrug af aktiver oftest kun til fordel for enkeltpersoner hvorfor tabet derfor ofte er langt lavere.

PwC udarbejder ligeledes hvert 2-3 år en international undersøgelse vedrørende økonomisk kriminalitet kendt som "*PwC's Global Economic Crime Survey*". Den seneste undersøgelse er udgivet i 2018, og basere sig på svar fra 7.200 respondenter fra 123 forskellige lande. Rekordmange respondenter (49%) svarer i undersøgelsen, at deres virksomhed i de seneste to år har været udsat for en eller anden form for besvigelse. Ved forrige undersøgelse i 2016 var det tilsvarende tal på 36%, hvilket således tyder på at der er en global tendens til at der enten foretages flere besvigelser, eller at disse i højere grad bliver opdaget som følge af bedre kontrolsystemer og overvågningsprocesser.<sup>34</sup> Taget i betragtning af, at der altid foreligger et mørketal, som dækker over over de besvigelser, som aldrig bliver opdaget, viser tallene at en stor del af virksomheder bliver udsat for besvigelser.

I takt med at bevidstheden omkring besvigelser er steget henover det seneste årti, ses det også i rapporten at 44% af respondenterne forventer at øge deres investeringer i den kommende tid med henblik på at

---

<sup>31</sup> ACFE.com

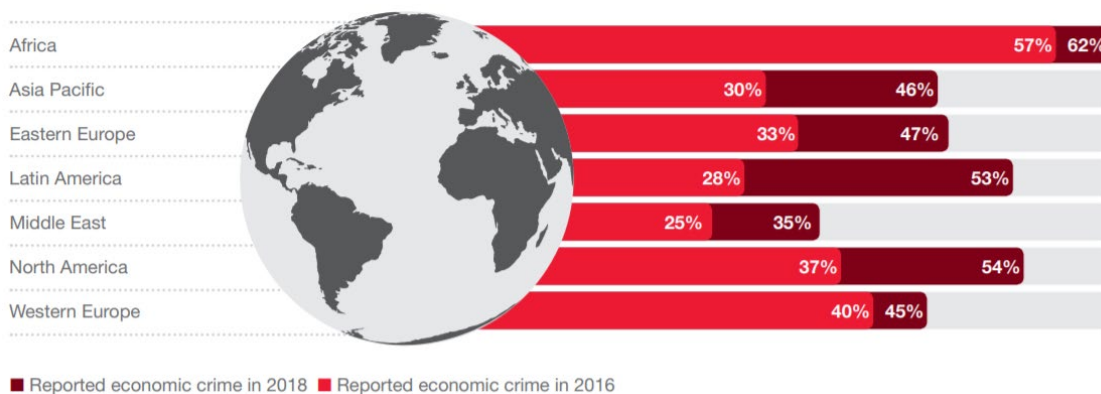
<sup>32</sup> Report to the nations 2020, s. 4

<sup>33</sup> Report to the nations 2020, s. 10

<sup>34</sup> PwC, 'Global Economic Crime Survey 2018', s.5

forsøge at mindske muligheden for besvigelserne. I takt med at besvigelsestilfældene ses stigende på global plan, synes der at være tendens til en aftagende tolerance over for besvigelser og uetisk adfærd på samfundsmæssig plan.

Nedenstående illustration over de rapporterede besvigelsessager i hhv. 2016 og 2018, viser en stigning på alle geografiske områder:



Kilde: *Global Economic Crime Survey 2018*

Det kan heraf udledes, at besvigelser ikke længere kan anses som isolerede tilfælde af dårlig adfærd. Der er derimod tale om en udbredt form for økonomisk kriminalitet som er kommet for at blive, hvilket virksomheder er nødsaget til at anerkende og derved gardere sig mod.

## 3.2 Profil af en besviger

Det er videre interessant at fastlægge, hvem der begår besvigelser. Der anvendes i følgende afsnit nogle forskellige kilder for at fastslå profilen af en virksomhedskriminel.

### 3.2.1 Dorminey et al (2012)

Dorminey et al (2012) har undersøgt karaktertrækkene ved de personer som begår besvigelser. I forbindelse med sine undersøgelser har han udledt to overordnede kategorier af virksomhedskriminelle:

#### 1. Accidental fraudsters

Accidental fraudsters er kendetegnede ved at de er midaldrende, veluddannede, og generelt velbetrede ansatte i organisationen. Ofte har de været ansatte i en længere årrække, og har derfor indgående kendskab til systemer og processer hvilket åbner op for muligheden for at begå besvigelser. Når denne profil begår besvigelser, er der ofte tale om førstegangstilfælde, og forårsages ofte af at de har været under

økonomisk- eller arbejdsmæssig pres, eller at den ansatte på anden vis har formået at kunne retfærdiggøre besvigelsen. Denne type profil anses som den mest almindelige set i relation til besvigerer.<sup>35</sup>

## 2. Predators

Predators har ofte psykopatiske karaktertræk.<sup>36</sup> Psykopati er en alvorlig personlighedsforstyrrelse, og psykopater kan have flere af nedenstående interpersonelle og følelsesmæssige karaktertræk i forskellige grader<sup>37</sup>:

- Overfladiskhed
- Uærlighed
- Behov for at føle sig som "centrum" i enhver sammenhæng
- Manglende samvittighed, empati og ansvarfølelse
- Impulsivitet
- Mangel på mål i livet
- Uansvarlighed
- Dårlig selvbeherskende
- Asocial opførsel

Predators er kendetegnede ved, at de allerede har begået besvigelser i tidligere jobs, og somme tider gentagne gange. Predators holder løbende øjnene åbne for muligheder, for derved bevidst at begå besvigelser, når muligheden byder sig. Vedkommende har ikke behov for incitamenter eller retfærdiggørelse, for at begå besvigelser, som ved accidental fraudsters. Dette skyldes, at vedkommende har et "kriminelt mindset" som defineret af Dorminey et al (2012). Et kriminelt mindset er i de fleste tilfælde affødt af arrogance, og kommer til udtryk ved, at besvigeren er af den opfattelse, at denne ikke har gjort noget forkert, samt at det var i dennes ret at begå besvigelsen. Arrogancen medfører således, at vedkommende føler sig hævet over love og regler.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Dorminey et al, 2012, s. 565-567 (Samt plancher - undervisningsslides, uge 8)

<sup>36</sup> Berlingske, 'Har du mødt en psykopat? Her er 20 tegn, du skal være opmærksom på'

<sup>37</sup> Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis, s. 59

<sup>38</sup> Dorminey et al, 2012, s. 565-567 (Samt plancher - undervisningsslides, uge. 8)

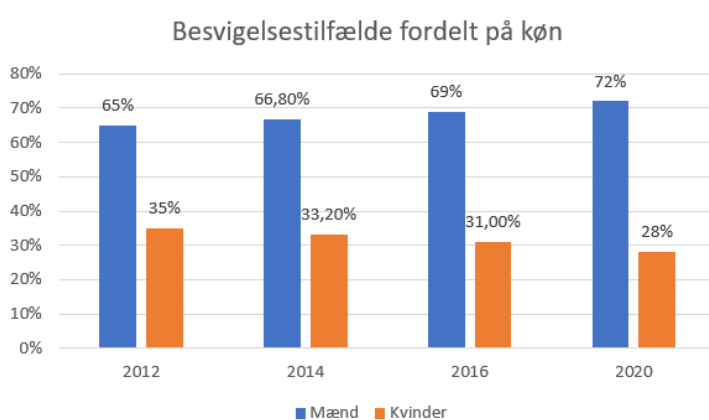
### 3.2.2 Karaktertrækkene hos besvigeren

Et uddrag af ACFE's rapport fra 2020 oplister viser følgende karaktertræk om de der begår besvigelser:

#### Køn og alder

Undersøgelsen viser at hele 72% af besvigelsestilfældene begås af mænd, og kvinder er derfor stærk underrepræsenteret med blot 28%<sup>39</sup>. Med henblik på at vurdere, om der tegner sig en generel tendens i udviklingen af kønssammensætningen for besvigere, er der til brug for belysning heraf indhentet tilsvarende rapporter for hhv. 2012, 2014 og 2016.

Data fra rapporterne er sammenfattet og illustreret i nedenstående tabel, som viser at mænd er overrepræsenterede i undersøgelsen og at denne tendens har været stigende de seneste 8 år.



Kilde: Egen tilvirkning på baggrund af besvigelserapporten fra ACFE for hhv. 2012, 2014, 2016, 2020. \*Bemærk data for kønsfordelingen i 2018 har ikke været tilgængeligt.

Rapporten undersøger ikke årsagerne til kønssammensætningen, og det er ikke muligt endegyldigt at konkludere årsagen hertil. Der kan imidlertid tegne sig et billede af, at de mulige årsager til kønssammensætningen kan skyldes,

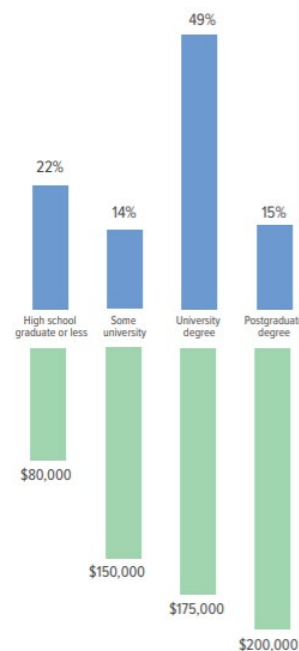
- At mænd generelt er overrepræsenteret på arbejdsmarkedet og i mere betroede stillinger, hvilket skaber en større mulighed for at begå besvigelser
- At mænd føler et større ansvar for indtjeningen og opretholdelsen af levestandarden i husstanden, hvilket medfører et større incitament/pres, og
- At mænd har dårligere moral, og dermed nemmere ved at retfærdiggøre handlingerne

<sup>39</sup> ACFE, Report to the nations 2020, s. 43

I tillæg til ovenstående kønssammensætning, afslører rapporten at gennemsnits-tabet for besvigelser begået af mænd er hele \$150.000, sammenholdt med blot \$85.000 for kvinder.<sup>40</sup> Dette viser, at køn har stor betydning på både omfanget af besvigelser, men også det økonomiske tab, som følge af besvigelserne.

### Øvrige karaktertræk

Ud fra tabellen til højre er det tydeligt at se, at besvigelserne hyppighed, og virksomhedens tab er større når besvigelser begås af universitetsuddannede, end når de begås af ansatte uden en universitetsuddannelse. Besvigerer med en gymnasial baggrund forårsager gennemsnitligt et tab på \$80.000, hvor dem med en mastergrad forårsager et tab på \$200.000. Tendensen er forventelig og skyldes formentligt, at højere uddannede personer bliver betroet med højere stillinger, hvilket kan øge mulighederne for tilsidesættelse af kontroller og derved omfanget af besvigelserne. Dette skal også ses i lyset af, at de største tab forekommer af de medarbejdere som er betroet med ledelses- og manager stillinger.<sup>41</sup>



Kilde: ACFE Report To The Nations, 2020

Rapporten afslører også at alderssegmentet "36-40" år er overrepræsenterede når det kommer til antallet af besvigelsestilfælde, dog ses tabet stigende i takt med besvigerens alder hvor det største tab findes i segmentet >60 år.<sup>42</sup> Dette kan skyldes, at besvigerer er mere tilbøjelige til at påtage sig risici, jo ældre disse er.



Kilde: ACFE Report To The Nations, 2020

Studierne viser videre, at i 89% af tilfældene har de der begår besvigelser, ikke tidligere været dømt for lovovertrædelser, hvilket kan antyde at der i de fleste tilfælde er tale om førstegangsforsøelser, eller "accidental fraudsters" jf. Dorminey et al (2012). Rapporten fastslår at der i 41% af besvigelsestilfælde ikke sker rapportering til en relevant myndighed. Det må derfor antages at procenten for førstegangsforsøelser reelt set er en del lavere.

### Røde flag (advarselssignaler)

Undersøgelsen fastlægger 7 typiske advarselssignaler eller karaktertræk hos besvigerne som ses nedenfor.

<sup>40</sup> ACFE, Report to the nations 2020, s. 43

<sup>41</sup> ACFE, Report to the nations 2020, s. 46

<sup>42</sup> ACFE, Report to the nations 2020, s. 45-47



Kilde: ACFE Report To The Nations, 2020

De mest fremtrædende tal i statistikken viser at hele 42% af besvigerne lever over evne, hvilket betyder at de køber mere end hvad de har råd til. Dette er altså den mest fremtrædende årsag i alle de udarbejdede rapporter siden 2008. Rapporten viser videre at 26% har økonomiske vanskeligheder.<sup>43</sup> Dertil ses det at 19% har et usædvanligt tæt samarbejde med kunden eller leverandøren hvilket kan øge muligheden for at begå besvigelser og sammensværgelser.

Eftersom de der begår besvigelser ofte lever over evne, og har en stram økonomi, indikerer dette at *incitamentet* er det fremherskende element når der tages udgangspunkt i besvigelsetrekanten. Dette er i tråd med at 71% af respondenterne i en undersøgelse foretaget af PwC, påpegede incitament/pres som værende den primære årsag til at der blev begået besvigelser som forklaret i afsnit 2.2. Besvigerer som lever over evne vil ofte gerne opretholde deres levestandard, og føler sig derfor nødsaget og presset til at snyde. Den stramme økonomi og den høje levestandard kan derefter gøre det nemmere for besvigeren at retfærdiggøre handlingen over for sig selv, især hvis denne har en lav moral.

### 3.3 Besvigelser i nonprofitorganisationer

Det fremgår af ACFE's rapport, at besvigelser i nonprofit organisationer kun udgør 191 ud af undersøgelsens 2.504 besvigelssager, svarende til ca. 13% af undersøgelsens population. I dette afsnit vil undersøgelsens overordnede resultater blive sammenholdt med resultaterne af de 191 sager om besvigelser i nonprofit organisationer med henblik på at vurdere de forskelle og ligheder der kunne være.

#### 3.3.1 Svagere kontroller

Profitgivende virksomheder er kendetegnet ved at have et stort incitament til at ansætte dygtig ledelse og topfolk for derved at kunne optimere processer og skabe de bedste indtjeningsrammer, i modsætning til nonprofit organisationer som ikke har de samme målsætninger. Kulturen er desuden mere konkurrencepræget i en profitgivende virksomhed, hvilket sætter et større pres på ledelse og ansatte ift. at skabe resultater.

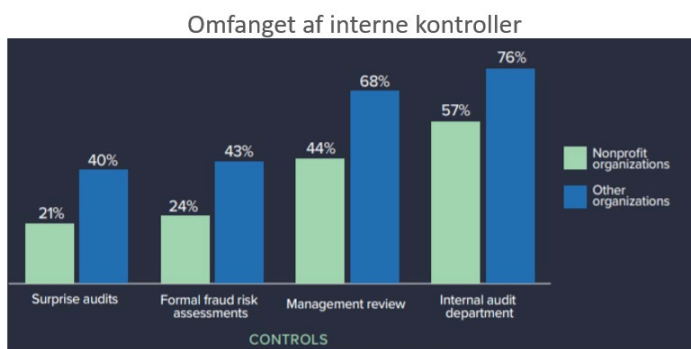
Der kan i en nonprofit organisation derfor været et mindre fokus- og pres fra den øverste ledelse, på områder som f.eks. optimering af organisationens drift grundet de anderledes målsætninger. Ledelser i

<sup>43</sup> ACFE, Report to the nations 2020, s. 52



nonprofit organisationer vil derfor oftest have en mindre tendens til at være proaktive, mangle indsigt i organisationens forskellige led, samt generelt implementere svagere og/eller færre interne kontroller, hvilket er en u hensigtsmæssig styring af en organisation. Hvis de offentlige organisationen derimod var profitgivende, ville fokus på de interne kontroller være større, eftersom ledelser er drevet af optimering og indtjeningstal, hvortil effektive interne kontroller er en nødvendighed.<sup>44</sup>

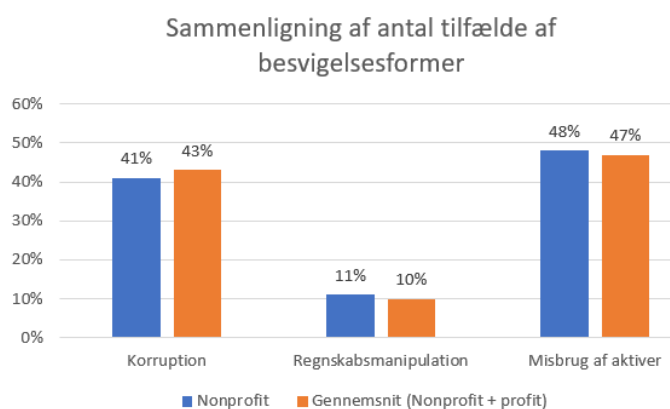
ACFE's undersøgelse fastlægger følgende tre væsentligste årsager til at besvigelser kan finde sted i nonprofit organisationer; manglende interne kontroller, manglende management reviews, samt muligheden for at tilsidesætte eksisterende kontroller. Det ses af illustrationen nedenfor, at nonprofit organisationer har et væsentligt mindre omfang af interne kontroller indenfor 4 kategorier, i forhold til når der sammenholdes med øvrige organisationer.



Kilde: ACFE Report To The Nations, 2020

### 3.3.2 Besvigelsestypen

I relation til typen af besvigelser, ses der store ligheder imellem nonprofit organisationer når der sammenholdes med undersøgelsens overordnede resultater. De 3 forskellige kategorier af besvigelser optræder næsten lige mange gange, uagtet om der er tale om en profit eller nonprofit organisation.

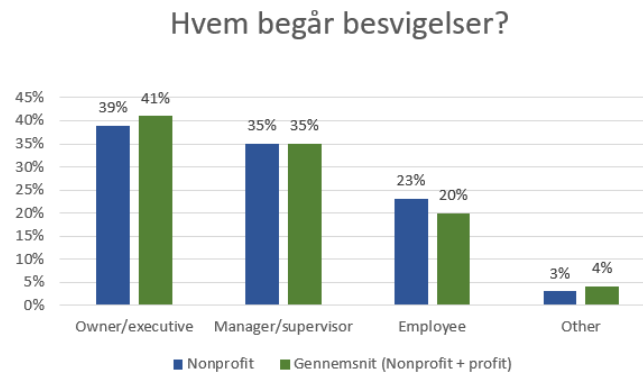


Kilde: Egen tilvirkning p.b.a ACFE Report To The Nations, 2020

<sup>44</sup> ACFE, Report to the nations 2020, s. 28

### 3.3.3 Besvigerens stilling

For så vidt angår besvigerens stilling i organisationen ses der også store ligheder imellem nonprofit organisationer og undersøgelsens overordnede resultater. Kategorierne af de ansattes stillinger optræder næsten lige mange gange, uagtet om der er tale om en profit eller nonprofit organisation.



Kilde: Egen tilvirkning p.b.a ACFE Report To The Nations, 2020

### 3.4 Kildekritik

De anvendte rapporter bygger på omfattende studier og undersøgelser, og omfatter bl.a. ACFE's "Report to the nations" fra 2012-2020, KPMG's rapport "Global profiles of the fraudster 2016, samt PwC's "Global economic crime survey 2018". Rapporterne giver derfor en dyb indsigt i omfanget af besvigelsesbegrebet, personlige karakteristika ved besvigere, relevante forhold som gør sig gældende i besvigelsestilfælde mv. Det er dog forventeligt at rapporterne viser mindre variationer i f.eks procentfordelingerne for kønssammensætning, størrelsen af de økonomiske tab, årsagsforklaringer til besvigelser, opdagelsesmetoderne, mv.

I ovenstående afsnit er det ikke alle rapporterne som er blevet anvendt som reference eller citeret direkte, men pointer og konklusioner fra de enkelte rapporter er blevet sammenholdt, for at påse at disse i væsentligt omfang drager de samme konklusioner for så vidt angår de forskellige karakteristika, og parametre hvorpå omfanget af besvigelserne måles. Således er det sikret at konklusionerne i de forskellige rapporter ikke er direkte modstridende, men at disse er enige i forskellig grad. Der er dermed taget højde for, om konklusionerne er korrekte og anvendelige i forhold til formålet med denne afhandling.

Det er værd at bemærke, at rapporterne ikke er afgrænsede til kun at omfatte besvigelser i nonprofit organisationer, men at denne data er en integreret del af rapporterne i deres helhed. I ACFE's rapport er der skrevet et mindre afsnit, som kun vedrører besvigelser i nonprofit organisationer, hvilket er blevet kommenteret i afhandlingens afsnit 3.3 med henblik på at vurdere om der i al væsentlighed ses ligheder imellem rapportens overordnede resultater, og resultaterne for nonprofit organisationerne. Det har ikke været muligt at sammenligne nonprofit og profit organisationer på flere parametre, end de omfattede i afsnit 3.3, ligesom det heller ikke har været muligt at finde nyere rapporter som isoleret set, undersøger besvigelser i offentlige nonprofit organisationer. Med udgangspunkt i ACFE's rapport, viser gennemgang og sammenholdelse af omfanget af besvigelserne i de to typer organisationer imidlertid, at der er store ligheder på flere parametre i de to typer organisationer.

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at alle kilderne undersøger besvigelser på international plan, hvilket stiller spørgsmål i forhold til de regionale forskelle. I ACFE's rapport, omfatter data fra Europa kun 12% af den samlede data, hvor USA og Canada omfatter 46%. Dette illustrerer, at det kan være misvisende at anvende en international rapport, med henblik på at konkludere på besvigelsestilfælde i Danmark. Der kan eksempelvis ikke forventes samme sammensætning af hhv. mænd/kvinder i fx Asien eller Afrika, som i vestlige lande hvor flere kvinder procentuelt befinder sig på arbejdsmarkedet.<sup>45</sup> Der synes imidlertid ikke at foreligge omfattende undersøgelser af besvigeres kønssammensætning og karakteristika som afgrænser sig til Danmark.

På baggrund af ovenstående gennemgang af de relevante forhold og begrænsninger, forekommer rapporten anvendelig til at konkludere følgende:

- Besvigelser er et omfattende problem som forårsager store tab på national- og internationalt plan
- Besvigelser foretages i de fleste tilfælde af mænd i alderen 31-45 år
- Der er store ligheder imellem besvigelser i profit- og nonprofit organisationer, både hvad angår besvigelserformen, profilen af besvigeren og det totale tab for organisationen.
- En væsentlig forskel imellem de to organisationstyper er, at nonprofit organisationer i kraft af deres profil som non-profit organisationer, oftest har væsentligt ringere interne kontroller end øvrige organisationer
- Besvigelser foretages ofte af betroede medarbejdere i højere stillingerne
- Hovedårsagen til at der begås besvigelser, er at besvigeren lever over evne og/eller befinder sig i økonomiske vanskeligheder

Ovenstående punkter illustrerer nogle de mest gængse karakteristika ved besvigelser, som er vurderet relevante for denne afhandling. I tillæg til de resterende afsnit i kapitlet, vurderes disse som tilstrækkelige til at konkludere, at der er tale om et stort samfundsmæssigt problem som bør løses.

## Kapitel 4. Ansvarsdeling imellem revisor og ledelse

Spørgsmålet er herefter, hvem der har ansvaret for at løse det problem, som er konstateret i kapitel 3. I dette kapitel vil revisors og ledelsens pligter i relation til besvigelser undersøges, med henblik på den videre diskussion af de konsekvenser, en manglende opfyldelse af forpligtelserne kan medføre.

---

<sup>45</sup> Globalis.dk, Ligestilling på arbejdsmarkedet

## 4.1 Revisors forpligtelser

Dette afsnit vedrører revisors målsætning med dennes arbejde, og behandler spørgsmålet om, hvilket ansvar revisor kan have for opdagelse af besvigelser, samt dennes ansvar relateret til rapportering af væsentlige forhold identificeret under revisionen.

### 4.1.1 Gældende begrebsrammer

International Auditing and Assurance Standards Board (herefter benævnt IAASB), er et uafhængigt organ som har til formål at sikre offentlighedens interesser i relation til virksomheders regnskabsaflæggelse. Dette sker i praksis ved at IAASB udarbejder såkaldte "*internationale standarder*" som fungerer som kvalitetspejlemærker, og som revisorer tager udgangspunkt i, ved varetagelsen af deres arbejde.<sup>46</sup> Standarderne benævnes i daglig tale for "ISA'er".

Revision af offentlige instanser er en smule anderledes end revisionen af private virksomheder, hvilket skyldes at ISA'erne er udarbejdet med henblik på revision af private virksomheder som ikke har de samme risici, processer, og bureaukrati som offentlige institutioner. INTOSAI som er en international sammenslutning af rigsrevisioner og tilsvarende myndigheder, har derfor udformet en række standarder benævnt ISSAI'er (the international standards of supreme audit institutions).

ISSAI'erne fastlægger rammerne for offentlige revisioner, og har bl.a. til formål at sikre opfyldelsen af følgende målsætninger<sup>47</sup>:

- Sikring af en høj kvalitet på de foretagne revisioner
- Styrkelse af troværdigheden af revisionserklæringen for de relevante interessenter
- En forøget gennemsigtighed i revisionsprocessen
- Redegørelse for revisors ansvar

ISSAI'ernes revisionsvejledninger adskiller sig fra revision af private virksomheder, og dækker følgende tre fokusområder<sup>48</sup>:

1. **Finansiell revision:** Under denne form for revision efterprøver revisor, om regnskabet er uden væsentlige fejl og mangler.
2. **Forvaltningsrevision:** Under denne form for revision efterprøver revisor, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er sammenfaldende med love, bevillinger, aftaler og almindelig praksis.

---

<sup>46</sup> IAASB.org

<sup>47</sup> ISSAI.org

<sup>48</sup> Rigsrevisionen, Den offentlige revision – en del af den parlamentariske kontrol, s. 4

- 3. Juridisk-kritisk revision:** Under denne form for revision vurderer revisor, om midlerne er forvaltet forsvarligt og under hensyntagen til skyldige økonomiske hensyn.

Det er rigsrevisorerne, som i praksis forestår revisionen af de offentlige myndigheder.<sup>49</sup> I et forsøg på at danne nogle overordnede rammer, som rigsrevisorerne kan benytte sig af, har man således forsøgt at integrere ISSAI'erne i ISA'erne, således at de bliver anvendelige til offentlige revisioner.

Med henblik på at sikre en gennemsigtig praksis for ISSAI'erne, har Rigsrevisionen i løbet af 2014 formuleret SOR (standarderne for offentlig revision) på dansk, hvilket er et forsøg på at implementere ISSAI'erne, således at disse kan anvendes i revisionen af danske offentlige organisationer.<sup>50</sup> Hvorvidt SOR opfylder kravene i ISSAI, og hvorvidt det succesfuldt er lykkedes at integrere kravene fra ISSAI'erne i SOR-standarderne, falder udenfor problemstillingen og undersøgelsesområdet for afhandlingen.

SOR skal således ses som den normative- og praktiske ramme, når det kommer til offentlige revisioner. Standarderne er beslægtede, og der foreligger en naturlig sammenhæng imellem ISA'erne, som omfatter de oprindelige krav til revisors arbejde, ISSAI'erne, som er en tilpasning af ISA'erne til offentlige revisioner, og SOR, som er det praktiske styringsværktøj der benyttes af Rigsrevisionen.

#### 4.1.2 God offentlig revisorskik

Revisor er offentlighedens tillidsrepræsentant.<sup>51</sup> I kraft af denne titel, påhviler der revisorer et stort samfundsmæssigt ansvar, som mange interessenter i den brede befolkning kan have en interesse i, og som derfor er underlagt mediernes søgelys.

Ifølge revisorlovgivningen skal revision af staten, regioner, kommuner og andre offentligt finansierede virksomheder udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionskik. Begrebet "god offentlig revisionskik" er en retlig- og faglig norm for den offentlige revision, der følger af Rigsrevisorlovens §3.<sup>52</sup> Der er således tale om en juridisk standard, som har til formål at sikre, at revision – uanset hvem den foretages af, og hvor i landet – sker under henvisning til en vis standard, som gælder for alle revisorer. Det grundlæggende element i revisors arbejde er i alle henseender "god revisorskik". Der er ikke tale om et éntydigt og definitivt begreb i sig selv, hvilket også tydes jf. SOR 4, pkt. 24, hvor ordlyden tilsiger at god offentlig revisorskik er et krav men uden en entydig definition. God revisorskik skal derfor opfattes som en

---

<sup>49</sup> Telefonisk interview med Rolf-Elm Larsen d. 03.06.2020

<sup>50</sup> Rie Petersen, kandidatafhandling, 'Interne kontroller og besvigelser i den offentlige sektor', s. 48

<sup>51</sup> Revisorloven §16

<sup>52</sup> Rigsrevisionen, SOR – Rigsrevisors forord, s. 1

rammelov, hvis målopfyldelse afhænger af revisorbranchens løbende vurderinger af begrebet. Der er altså tale om et dynamisk begreb, som følger udviklingen i samfundet og de gældende revisionsstandarder.

Rigsrevisionen fastslår at god offentlig revisionsskik omfatter, at udførelsen af den offentlige revision planlægges og udføres på en måde som lever op til principperne i rigsrevisionernes internationale standarder (SOR). Dette medfører konkret at når revisor i sin revisionserklæring henviser til at dennes arbejde er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, så er det med afsæt i, at revisionen baserer sig på principperne i rigsrevisionernes internationale standarder som bl.a. omfatter aspekter indenfor finansiell revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.<sup>53</sup>

#### 4.1.3 Formålet med den offentlige revision

Den finansielle revision har til formål at styrke de tiltænkte brugeres tillid til et regnskab ved at<sup>54</sup>:

- 1) Understøtte den parlamentariske kontrol med offentlige midler
- 2) Styrke offentlighedens indsigt med forvaltningen ved at sikre uafhængig, objektiv og troværdig information
- 3) Sikre ansvarlighed i forvaltningen og fremme forbedringer ved at tilvejebringe ny indsigt og velunderbyggede anbefalinger.

Ved en finansiell revision af statsregnskabet eller en bestanddel af statsregnskabet er det revisors overordnede målsætning at<sup>55</sup>:

- 1) Opnå høj grad af sikkerhed for, at regnskabet som helhed ikke indeholder væsentlig fejlinformation – uanset om fejlinformationen skyldes besvigelser eller fejl – og at der for regnskabet som helhed ikke forekommer væsentlige bevillingsafvigelse, så revisor er i stand til at udtrykke en konklusion.
- 2) Konkludere hvorvidt:
  - statsregnskabet i alle væsentlige henseender er rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler
  - ministeriet eller de relevante ministerier i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne.
- 3) At rapportere konklusionen i en erklæring om statsregnskabet eller den pågældende bestanddel af statsregnskabet og i Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for det pågældende finansår.

---

<sup>53</sup> Rigsrevisionen, SOR – Rigsrevisors forord, s. 5

<sup>54</sup> Rigsrevisionen, Den offentlige revision – en del af den parlamentariske kontrol, s. 2

<sup>55</sup> SOR 4, s. 4

Derudover skal revisor identificere og vurdere risici for væsentlig fejlinformation som følge af besvigelser, og opnå tilstrækkeligt og egnet revisionsbevis vedrørende de vurderede risici, i overensstemmelse med ISA 240.<sup>56</sup> Det er altså revisors ansvar at sikre at der er foretaget en forsvarlig forvaltning af de offentlige midler, samt at opnå en høj grad af sikkerhed, for at regnskabet som helhed er uden væsentlig fejlinformation, hvad enten dette forårsages af besvigelser eller fejl.<sup>57</sup> Dette sætter en naturlig begrænsning på at revisor ikke kan være ansvarlig for at finde frem til besvigelser som befinder sig under det konkrete fastsatte væsentlighedsniveau.

Ovenstående målsætninger afgrænser altså revisors ansvar fra at finde frem til, eller forebygge at besvigelser begås, som mange almene danskere fejlagtigt tror er revisors primære opgave.<sup>58</sup> Med henblik på at sikre opfyldelse af målsætningerne, kræver det bl.a. at revisor udfører passende revisionshandlinger for at sikre sig tilstrækkeligt- og egnet revisionsbevis, samt at revisor opretholder en professionel skepsis i forbindelse med sin revision, hvor denne også løbende skal overveje risikoen for at ledelsen tilsidesætter de interne kontroller med henblik på at begå tilsigtede fejl eller besvigelser.<sup>59</sup>

#### 4.1.4 Revisors ansvar for kommunikation af betydelige forhold

Revisorer kommunikerer med klienter ved hjælp af forskellige medier; både mundtligt, skriftligt, via protokollen, og igennem sin erklæring. SOR 4 omtaler revisors kommunikation som et af nøgleaspekterne i kravene til de offentlige revisorer, eftersom kommunikationen giver indsigt i revisors arbejde og dennes betydelige resultater og konklusioner som er særligt interessante for den reviderede enhed. Det er derfor nødvendigt for revisor at opretholde en effektiv kommunikation med de forvaltningsansvarlige, og øvrige relevante interesseparter i hele revisionsprocessen, samt herunder at definere indholdet, processen og modtagerne af kommunikationen for den enkelte revision.

Revisor har pligt til at udarbejde en sammenfattende konklusion (en såkaldt revisorerklæring), på grundlag af det opnåede revisionsbevis, hvilket er et medie til kommunikation med interessenterne for regnskabet. Revisors skal i sin konklusion udtrykke hvorvidt revisor er af den opfattelse, at statsregnskabet (eller den reviderede bestanddel heraf), i al væsentlighed er korrekt og i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler. Heri ligger også en vurdering af, om ministerierne i væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne. Såfremt revisor er af den opfattelse at forholdene er opfyldt, har revisor pligt til at udtrykke en konklusion uden modifikationer. Såfremt dette ikke vurderes at

---

<sup>56</sup> SOR 4, pkt 70

<sup>57</sup> ISA 240, 5

<sup>58</sup> Berlingske, 'Revisorer opdager aldrig fup'

<sup>59</sup> ISSAI 3000, 85-90 + 93

være tilfældet, har revisor pligt til at modificere konklusionen i erklæringen om regnskabet ved enten en konklusion med forbehold, en afkræftende konklusion, eller en manglende konklusion.<sup>60</sup>

Revisor er påkrævet skriftligt at kommunikere revisionens tilrettelæggelse og betydelige resultater i et revisionsprotokollat til de øverste forvaltningsansvarlige (ministeriet, eller den øverste ledelse).<sup>61</sup>

Revisionsprotokollatet har til formål at orientere om revisors konklusioner, og omtale revisionens væsentligste observationer og vurderinger for revisionen, og som danner grundlag for revisors konklusion som anført i påtegningen.<sup>62</sup>

Revisor skal i forbindelse med sin revision identificere passende kontaktpersoner i revisionsklientens' organisation, for derved at løbende opretholde en dialog med denne. Passende kontaktpersoner omfatter oftest den daglige ledelse, eller den funktion som rapporterer direkte til ledelsen. Dette kunne eksempelvis være den forvaltningsansvarlige, dennes assistenter eller øvrige parter med managerlignende positioner. Kommunikationen til den daglige ledelse kan ske mundtligt, men også skriftligt i form af et management letter.<sup>63</sup>

For så vidt angår kontrolsvagheder, er det pålagt revisor at hvis denne konstaterer én eller flere mangler i intern kontrol, at denne tager stilling til, om disse enkeltvis eller tilsammen kan udgøre betydelige mangler. I tilfælde af at det vurderes, at der er tale om betydelige mangler, er det påkrævet at revisor skriftligt kommunikere om manglerne til de øverste forvaltningsansvarlige, samt herunder oplyser om de mulige konsekvenser ved kontrolsvaghederne. I tilfælde af at manglerne vurderes som ubetydelige, er det tilstrækkeligt at revisor kommunikerer manglerne til de relevante personer i den daglige ledelse.<sup>64</sup>

Formålet hermed er at gøre ledelsen opmærksom på vigtigheden af effektive interne kontroller, samt konsekvenserne af manglen på samme.

I tilfælde af at revisor konstaterer fejlinformationer eller bevillingsafvigelser som ikke kan karakteriseres som klart ubetydelige, er revisor påkrævet at rettidigt og skriftligt at kommunikere dette til de forvaltningsansvarlige, med henblik på en opfordring til en korrektion og udbedring af afvigelserne, ved fx at orientere Folketingets Finansudvalg.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> SOR 4, pkt. 89-92

<sup>61</sup> SOR 4, pkt. 18

<sup>62</sup> SOR 4, pkt. 87

<sup>63</sup> SOR 4, pkt. 19

<sup>64</sup> SOR 4, pkt. 20

<sup>65</sup> SOR 4, pkt. 21



Såfremt revisor konstaterer væsentlige fejlinformationer som følge af fejl eller besvigelser, eller bevillingsafvigelser i forbindelse med sin revision, har revisor pligt til, uden unødigt ophold skriftligt orientere de øverste forvaltningsansvarlige. Dette gælder også, når revisor konstaterer øvrige forhold af betydning vedrørende opgavens vilkår og forudsætninger.<sup>66</sup>

I henhold til god offentlig revisionsskik, er det således et krav at revisor er effektiv i sin kommunikation med den reviderede enhed, hvor revisor skal rapportere til både den daglige- eller øverste ledelse omkring revisionsprocessen og revisions indhold, betydelige resultater, kontrolsvagheder, fejl og afvigelser samt øvrige relevante forhold i revisionen.

#### 4.1.5 Opdagelse af besvigelser

ACFE's undersøgelse viser, at besvigelser i 43% af tilfældene opdaget gennem tips fra ansatte, kunder, leverandører, konkurrenter, ejere, eller øvrige parter. Dernæst er det den interne revision, som opdager 15% af tilfældene, efterfulgt af management-reviews, som står for 12% af tilfældene. En mindre andel af tilfældene, bliver opdaget ved fejl, interne kontroller, overvågning, ekstern revision og indrømmelser. Undersøgelsen viser, at tallene i al væsentlighed er ens for hhv. profit- og nonprofit organisationer. Det er værd at bemærke, at den eksterne revision kun udgør 4% af opdagelsestilfældene.<sup>67</sup> Revisor er således ikke hovedårsagen til opdagelsen af besvigelser, i modsætning til, hvad den almene befolkning formentlig tror. Det er revisors mål at opnå en tilstrækkelig høj grad af sikkerhed i forbindelse med sin revision. Det er imidlertid noget nær umuligt for revisor at opnå 100% sikkerhed for regnskabet. Komplet sikkerhed for et regnskab ville forudsætte en totalrevision, hvor samtlige bilag og transaktioner revideres, hvilket vil være en omfattende og bekostelig affære.

Revisors muligheder for at opdage væsentlig fejlinformation som følge af fejl er større end revisors muligheder for at opdage væsentlige besvigelser. Dette skyldes at fejl er karakteriseret ved at være utilsigtede hvor besvigelser er tilsigtede "fejl". Tilsigtede handlinger medfører alt andet lige, at svindlere vil gøre sit bedste for at tilsløre deres handlinger, hvilket kan gøre det vanskeligt for revisor at opdage besvigelserne. I det modsatte tilfælde vil en medarbejder der er kommet til at begå en fejl, i højere grad være samarbejdsvillig og hjælpe revisor med at afklare forholdet, end den som bevidst begår en kriminel handling som denne kan ifalde strafansvar for.

Revisors mulighed for at opdage besvigelser begået af ledelsen er oftest mindre, end når besvigelsen er begået af øvrige medarbejdere, jf. også ISA 240.7. Dette skyldes, at ledelsen er i en position, hvor den har væsentlig bedre mulighed for at manipulere regnskabsmaterialet og tilsidesætte de interne kontroller,

---

<sup>66</sup> SOR 4, pkt. 22

<sup>67</sup> Report to the nations 2020, s. 19+29

hvilket gør sig gældende i både private såvel som offentlige organisationer. Der vil i forbindelse med revisionen altid være en usikkerhed for, om hvorvidt der forekommer væsentlig fejlinformation i det reviderede regnskab. Risikoen herfor kan sammenfattes i revisionsrisikomodellen, jf. nedenfor.

Revisionsrisikomodellen opstiller en formel som har til formål at udtrykke risikoen for at en virksomheds' regnskab er væsentlig fejlbehæftet, hvad enten dette skyldes fejl eller besvigelser. Det tilstræbes at nedsætte revisionsrisikoen i videst muligt omfang til et acceptabelt niveau. Modellen består af følgende tre elementer som tilsammen udgør revisionsrisikoen<sup>68</sup>:

**Audit risk (AR)** er et udtryk for risikoen for, at en revisor i revisorerklæringen angiver en forkert konklusion som følge af væsentlig fejlinformation, som ikke er blevet opdaget i forbindelse med den eksterne revision.

**Inherent risk (IR)** er et udtryk for risikoen ved, at dele af virksomhedens regnskabsproces er behæftet med væsentlig fejlinformation, på trods af effektiviteten af de interne kontroller. Den iboende risiko afhænger derfor i højere grad af faktorer som kompleksiteten ved transaktionen og graden af skøn, den beløbsmæssige størrelse, hvorvidt der er tale om en rutinetransaktion eller ej, menneskelige fejl osv.

**Control risk (CR)** er udtryk for risikoen ved, at væsentlig fejlinformation ikke opdages eller forebygges gennem de interne kontroller.

**Detection risk (DR)** udtrykker risikoen for at væsentlig fejlinformation ikke opdages i forbindelse med den eksterne revision af regnskabet. Det fremgår af ISA 240.13, at registreringer og dokumenter anses af revisor som værende for ægte, medmindre revisor har en grund til at antage det modsatte. Dette sætter en naturlig begrænsning for revisors mulighed for at opdage besvigelser, eftersom revisor ikke har en forudgående antagelse om, at alle transaktioner og registreringer er fejlbehæftede.

Med afsæt i ovenstående elementer kan revisionsrisikomodellen opstilles som følgende:

$$\text{Revisionsrisiko (AR)} = \text{Iboende risiko (IR)} * \text{Kontrol risiko (CR)} * \text{Opdagelsesrisiko (DR)}$$

Revisionsrisikoen tilsigtes at være så lav som mulig, hvilket optimalt sikres ved en kombination af 1) en lav iboende risiko, 2) tilstrækkelige og effektive interne kontroller, samt 3) et omfattende revisionsarbejde hvilket resulterer i at risikoen for ikke at opdage fejl minimeres.

Det er vanskeligt at beløbsfastsætte ovenstående delelementer i ligningen med nøjagtighed. Ligningen definerer imidlertid de forhold, som er vigtige for revisor at overveje i forbindelse med

---

<sup>68</sup> Auditing & Assurance Services, s. 96-97

revisionsplanlægningen, hvilket resulterer i en mere struktureret og håndgribelig tilgang til revisionsprocessen.

## 4.2 Den daglige- og den øverste ledelses pligter

Ansvar for forebyggelsen og opdagelsen af besvigelser findes hos både den daglige, såvel som den øverste ledelse, jf. ISA 240.4. Statsregnskabsvæsenlovens (L 1984-03-28 nr. 131) og forarbejderne hertil, adresserer vigtigheden af de interne kontroller og fastslår, at det indenfor det enkelte ministerområde er ledelsens ansvar at etablere forretningsgange og velfungerende interne kontroller, som led i risikovurderingen.

De interne kontroller skal implementeres under hensyntagen til organisations størrelse og art, og er til for at sikre at der ikke opstår væsentlig fejlinformation som følge af tilsigtede- såvel som utilsigtede fejl. Dette er til for i videst omfang at sikre, at dispositioner omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre indgåede aftaler og sædvanlig praksis.<sup>69</sup>

Den øverste ledelse skal føre tilsyn med den daglige ledelse og bl.a. sikre, at den daglige ledelse ikke tilsidesætter de interne kontroller. Det er derfor særligt vigtigt at den øverste ledelse prioriterer forebyggelsen af besvigelser ved f.eks. at kommunikere vigtigheden af effektive interne kontroller løbende. Den daglige ledelse skal herefter bistå implementeringen af kontrollerne. Den øverste ledelse skal løbende vurdere den daglige ledelses mulighed og incitament for tilsidesættelse af kontroller, samt udøvelsen af upassende indflydelse på regnskabsaflæggelsesprocessen. Dette kan eksempelvis være ved manipulation af resultatet med henblik på uhensigtsmæssig personlig vinding, eller for på anden vis at påvirke interessenters opfattelse af organisationens budgetter og resultater.

### 4.2.1 Definitionen på interne kontroller

COSO-frameworket blev udgivet i 1992 af "The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), og var ment som et ambitiøst projekt, hvis formål var at udarbejde vejledninger i aspekter af organisatoriske målsætninger såsom etik, risici, besvigelser, interne kontroller m.v.

Organisationen bliver i dag anset som en global anerkendt spiller i etableringen af tiltag for risikostyring- og intern kontrol. Dets framework (COSO-modellen), anvendes flittigt i forskellige organisationer når disse skal evaluere deres interne kontrolsystemer og processer, ligesom der undervises i frameworket på universiteter som f.eks CBS. Teorien kan således anvendes til analysen af det interne kontrolmiljø i Socialstyrelsen.

Indtil udarbejdelsen af COSO-frameworket, forelå der ikke en egentlig universel definition på begrebet "interne kontroller", hvilket medførte, at begrebet havde forskellige definitioner og betydninger i

---

<sup>69</sup> Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen §36, stk. 5. §37, stk. 3. §46, stk. 1

forskellige personkredse. Dette medførte, at virksomheder havde svært ved at formulere en konkret målbeskrivelse og plan for implementering af et effektivt kontrolmiljø. COSO-modellen vil blive nærmere behandlet i afsnit 4.2.2.

COSO-frameworket introducerede således en ny og universel definition på intern kontrol, og er i bogen "Internal Control – Integrated Framework" defineret som følgende<sup>70</sup>:

***"Internal control is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:***

- Effectiveness and efficiency of operations.
- Reliability of financial reporting.
- Compliance with applicable laws and regulations"

Ovenstående definition afspejler følgende koncepter omkring interne kontroller:

1) Interne kontroller er en dynamisk proces, og skal tilpasses den enkelte organisation. Det er således et værktøj til at nå et mål, og ikke målet i sig selv. Eftersom organisationer er dynamiske, og løbende er nødsaget til at tilpasse sig interne- såvel som eksterne forhold, er det da lige så vigtigt at løbende tilpasse de interne kontroller for at bevare en risikostyring som er tilpasset organisationens faktiske forhold.

2) Interne kontroller er ligeledes påvirket af medarbejdere. Altså kan man ikke sætte de interne kontroller og forretningsgange på formel. Det kræver en aktiv indsats og bidrag fra medarbejdernes side for at de interne kontroller er effektive. Medarbejderansvar- og begrænsninger går hånd i hånd når der skal evalueres på kontrollerne.

3) Implementeringen af interne kontroller medfører ikke nødvendigvis fuldstændig kontrolsikkerhed. Der kan jf. definitionen kun forventes "rimelig sikkerhed", hvilket betyder en klar minimering af risiciene fremfor en komplet eliminering af disse. Kontrollernes design og effektivitet kan være påvirket af relationen mellem cost/benefit, menneskelige beslutninger, medarbejderetik, menneskelige fejl og fejlvurderinger m.v. Derudover kan kontroller ofte omgås ved involvering af flere personer.

4) Interne kontroller er til for at opnå en række målsætninger indenfor nogle definerede, men overlappende kategorier.

---

<sup>70</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 13

Organisationer og virksomheder er forskellige i størrelse, struktur, kompleksitet og forretningsgange, hvorfor omfanget af interne kontroller løbende bør tilpasses til den enkelte organisation, da dette som nævnt er en dynamisk proces fremfor en "endegyldig" opskrift på succes. Jo større organisationen er, desto mere komplekse interne kontroller kan der være behov for. På samme måde vil mindre organisationer ikke have behov for interne kontroller i samme omfang som de større organisationer.

#### 4.2.2 COSO-modellen

COSO-rammearbejdet har siden sin introduktion dannet rammerne for hvilke elementer der bør indgå i de interne kontroller, og givet et bud på hvordan man kan sikre at de enkelte elementer fungerer hensigtsmæssigt. Modellen anvendes i stor grad på tværs af landegrænser, og organisationer som et pejlemærke for definitionen på intern kontrol.

En illustration af COSO-modellen ses i nedenstående figur:



Kilde: KnowledgeLeader Blog - Five Components of the COSO Framework You Need to Know

Ovenstående er et illustrativt eksempel på den oprindelige COSO-model. Der findes forskellige illustrationer af modellen, både i cubeform og som pyramideform. Der er ligeledes kommet mindre tilpasninger til modellen siden den første introduktion, dog er de mest centrale elementer allerede at finde i den oprindelige model, hvorfor det er denne som vil være udgangspunktet for den efterfølgende teorigennemgang. Som det ses af figuren, er kontrolmiljøet fundamentet for de øvrige komponenter i modellen.

Modellen kan opdeles i tre dimensioner<sup>71</sup>:

##### 1. De tre målsætninger (formålet)

Modellen illustrerer tre målsætninger i toppen af modellen. Formålet med implementeringen af interne kontroller er altså at sikre at organisationen har de nødvendige forudsætninger for at imødegå de

<sup>71</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 18

forretningsrisici som eksisterer. Såfremt de forretningsmæssige risici ikke kontrolleres eller minimeres ved hjælp af de interne kontroller, kan konsekvensen være at virksomheden ikke når dets mål, regnskabernes pålidelighed mindskes, love og reguleringer bliver overtrådt, og risikoen for fejl og besvigelser øges.

ISA 315 tilslutter sig formålet med den interne kontrol som defineret i COSO-modellen, med følgende ordlyd<sup>72</sup>:

***”Intern kontrol udformes, implementeres og vedligeholdes for at håndtere identificerede forretningsrisici, som truer realiseringen af virksomhedens mål med hensyn til:***

- *pålideligheden af virksomhedens regnskabsafklæggelse*
- *effektiviteten og den økonomiske hensigtsmæssighed af virksomhedens drift, og*
- *overholdelse af gældende love og øvrig regulering”*

## **2. De fem komponenter (metoden)**

Organisationens målsætninger nås i praksis ved implementering af de fem komponenter i modellen som skal være med til at sikre velfungerende interne kontroller;

- i) Kontrolmiljø
- ii) Risikostyring
- iii) Kontrolaktiviteter
- iv) Information og kommunikation
- v) Overvågningsaktiviteter

Der forekommer således en tæt sammenhæng imellem målsætningerne som en organisation forsøger at opnå og metoden som er de fem komponenter, der repræsenterer de elementer der skal til for at opnå målsætningerne.

I det følgende afsnit uddybes de fem komponenter. Fokus vil være på kontrolkomponenterne, som er de centrale i modellen.

## **3. De forskellige aktiviteter (dimensionerne)**

Den tredje dimension er et udtryk for de aktiviteter, som de interne kontroller relaterer sig til.

Detaljeniveauet omfatter de enkelte divisioner, datterselskaber, business units, indkøbsfunktioner,

---

<sup>72</sup> ISA 315, A52

produktionsafdelinger, m.v. hvor de enkelte komponenter har en direkte indflydelse på driften og arbejdsgangene.

#### 4.2.3 Kontrolmiljøet

Figuren i afsnit 4.2.2 viser, at kontrolmiljøet er det bærende fundament for hele modellen.

Kontrolmiljøet har da en stor indflydelse på hvorledes forretningsaktiviteterne er strukturerede i forskellige organisationer. Kontrolmiljøet er ikke et entydigt begreb, men omfatter derimod en række elementer, som tilsammen har til formål at sikre et effektivt "miljø" som organisationen opererer i. Kontrolmiljøets delelementer består af en ikke-udtømmende liste, hvor de væsentligste som anført i COSO-rammearbejdet er listet nedenfor.

#### **Integriteten og de etiske værdier**

Måden de organisatoriske målsætninger opnås på, afhænger af faktorer som organisatoriske rammer, præferencer, og den ledelsesstil som den øverste ledelse fastsætter, hvilket også populært set bliver benævnt som "tone at the top". Disse præferencer og værdisætninger kan omtales som et virksomhedskodeks, som bl.a. udgøres af ledelsens integritet, etiske værdier, medarbejderetik og virksomhedskulturen generelt.

Da omdømme har utrolig stor betydning for organisationer i dag, er det af afgørende betydning, at ledelsen har stor fokus på at skabe et miljø og en kultur som lever op til omverdenens store krav til etik og moral.<sup>73</sup> Det kan sommetider være udfordrende for topledelse at foretage sådanne afvejninger mellem etiske og øvrige målsætninger, da disse kan være i konflikt. Det er imidlertid vigtigt at forholde sig til dette, da virksomheden ellers kan risikere at blive udsat for såkaldte "shitstorms". Eksempelvis er det i år (2020) kommet til kundskab for offentligheden, at det danske selskab, Terma, muligvis har solgt våben til krigsførende nationer, som kan have været anvendt i krigen i Yemen, hvilket har skabt stor debat. Krigen i Yemen er af FN blevet betegnet som verdens største humanitære katastrofe, hvor mere end 2 mio. børn lider af akut underernæring.<sup>74</sup> På tilsvarende vis blev det afsløret, at Volkswagen i mange år havde snydt med emissionsudledningen i deres dieslbiler (også benævnt Dieselgate-skandalen).<sup>75</sup> Der findes mange flere historiske eksempler på sådanne shitstorms, men fælles for situationerne er, at der ses en konflikt mellem interesser, som oftest vedrører profitmaksimering overfor etik. Historierne understreger vigtigheden i, at organisationer har en etisk korrekt måde at drive forretning på, henset til omdømmets betydning.

---

<sup>73</sup> Berlingske, 'Omdømmet er afgørende'

<sup>74</sup> Finans.dk, 'Staten åbner undersøgelse af Termas mulige vågensalg'

<sup>75</sup> DR.dk, 'Sådan har Volkswagen snydt miljømyndighederne'

Den daglige ledelse og den øverste bestyrelse har en vigtig rolle i at få implementeret disse værdier i kulturen, hvilket kan ske ved at udskære retningslinjer for de gode eksempler, udvise ansvarlighed, kommunikere åbent om etiske værdisætninger, samt klart kommunikere konsekvenserne ved mangel heraf.

### **Kompetencer**

Kompetencer er et udtryk for de ansattes faglige kvalifikationer og evner til succesfuldt at udføre de opgaver som er beskrevet i de enkelte medarbejders stillingsbetegnelser. Den daglige ledelse har ansvaret for at sikre, at kvalifikationer og kompetencerne er tilstrækkeligt specificerede for de enkelte stillinger, og ligeledes for at følge op på at organisationen besidder den rette medarbejderstab.<sup>76</sup>

For at de interne kontroller kan være effektive, kræves det at medarbejderne er fuldt bekendte med de påkrævede kompetencer, og forsøger at indordne sine evner og daglige arbejdsgange herefter. Det kræves således at medarbejderen er kompetent nok til at forstå de interne kontroller, samt også i stand til at rapportere interne fejl og mangler, samt forbedringspunkter. Derved skabes et miljø, som bidrager til opnåelse af målsætningerne.

### **Ledelse filosofi og ledelsesstil**

Den interne organisering afhænger i høj grad af ledelsens filosofi- og ledelsesstil.<sup>77</sup> Ledelsens filosofi påvirker driften af en organisation og har indflydelse på, i hvor høj grad forretningsrisici accepteres. Størrelsen af forretningsrisici har ofte en sammenhæng med de interne kontroller. En formel struktureret organisation som er risikoavers, kan have større fokus på nedskrevne politikker, målsætninger, og afvigelsesrapporter, altså det interne kontrolmiljø, i modsætning til en virksomhed som tager store risici og ikke har det samme fokus på den interne organisering.

### **Organisationsstruktur og ansvarsdeling**

Organisationens struktur udgør rammerne for, hvordan aktiviteter planlægges, eksekveres, kontrolleres og overvåges. Organisationsstrukturen udvikles løbende, og tilpasses behovet i den enkelte organisation med afsæt i dennes størrelse, type af aktiviteter, ledelsesstil m.v.

Områder som autoritet- og ansvarsfordeling udgør vigtige elementer i organisationsstrukturen, idet de har til formål at understøtte en hensigtsmæssig intern rapportering. Det indebærer nemlig en forhøjet risiko, hvis medarbejdere bliver tildelt beføjelser som overstiger det som kan karakteriseres som værende

---

<sup>76</sup> Auditing & Assurance Services, s. 181

<sup>77</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 27



hensigtsmæssigt. Ledelsen bør derfor løbende evaluere på organisationsstrukturen, ved at overveje de enkelte funktioner, herunder ansvarsfordelingen iblandt de enkelte medarbejdere taget deres stillingsniveau- og ansvar i betragtning. Dette understøtter en strømlinet intern organisering og rapporteringsproces, hvilket spiller en vigtig rolle med henblik på at styrke det interne kontrolmiljø.<sup>78</sup>

Ansvarsdelingen omfatter autoritet, og begrænsninger på samme, som ofte er nedfældet i skriftlige politikker. Disse politikker (også benævnt som forretningsgange), indeholder retningslinjer for udførelse af daglige opgaver, procesbeskrivelser, liste med nøglemedarbejdere, godkendelsesprocedurer m.v. Det tilsigtes med ansvarsfordelingen at skabe et kontrolmiljø hvor funktionsadskillelse er implementeret i de enkelte led, da funktionsadskillelsen minimerer risikoen for tilsigtede- såvel som utilsigtede fejl. Det er for eksempel ikke hensigtsmæssigt, at det er den samme medarbejder som bestiller en vare, godkender indkøbet, samt betaler fakturaen uden involvering af andre medarbejdere undervejs i processen. Eksemplet illustrer den klassiske funktionsadskillelse, som kan implementeres i flere forskellige led i organisationer, afhængig af karakteristika som organisationstype, art, størrelse, kompleksitet, formål osv.<sup>79</sup>

Kontrolmiljøet afhænger i høj grad af, at de enkelte medarbejdere er bevidste om, at de kan blive stillet til ansvar for deres handlinger og undladelser.

### **HR og personalepolitik**

HR-afdelingens funktion strækker sig over en bred række af opgaver, som har det fælles omdrejningspunkt, at relatere sig til mennesker. Opgaverne indebærer bl.a. intern uddannelse, medarbejderudvikling, evaluering, rådgivning om personlige og faglige anliggender, samt videreuddannelse og løn.

Det er også HR-funktionen som forestår rekruttering af kvalificerede medarbejdere, hvilket ofte sker med afsæt i ansørgeres uddannelsesmæssige baggrund, jobhistorik, erfaringer, integritet, etisk adfærd m.v. Disse værdier skal gerne afspejle dét, som organisationen kræver. HR-medarbejdere har ofte god indsigt i mennesker og personligheder, da de gerne skal kunne finde de bedste kandidater og sammensætte teams på baggrund af forskellige styrker og svagheder.<sup>80</sup> HR-funktionen udgør dermed en central del af kontrolmiljøet.

---

<sup>78</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 27-28

<sup>79</sup> Auditing & Assurance Services, s. 181

<sup>80</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 29

### **Bestyrelsens og revisionskomitéens uafhængighed**

Bestyrelsen og/eller revisionskomiteen tager også del i kontrolmiljøet, og har en vigtig rolle som uafhængige og kontrollerende instanser. Revisionskomitéen har til opgave at rapportere kontrolmangler og øvrige relevante forhold til bestyrelsen, som så har til opgave at føre løbende kontrol med den daglige ledelse. Bestyrelsen er uafhængig fra den daglige ledelse, og skal derfor bl.a. udfordre den daglige ledelse med kritiske spørgsmål, for løbende at sikre udviklingen af organisationen. Udfordringen dækker i høj grad også områder såsom opsætning af de interne kontroller. Bestyrelsen har dermed til opgave at sikre at de interne kontroller overholdes og at organisationen i sin helhed fungerer optimalt og hensigtsmæssigt, og i modsat fald griber ind.<sup>81</sup>

### **Opsummering**

Analysen af de relevante komponenter, som tilsammen udgør kontrolmiljøet viser, hvor vigtigt kontrolmiljøet er med henblik på at sikre effektiviteten af interne kontroller i organisationer. Kontrolmiljøet danner rammen for hele bevidstheden- og prioriteringen af de interne kontroller. Fokus på de interne kontroller er præget af faktorer som integritet og etiske værdier, "tone at the top", ledelsesfilosofi, organisationsstruktur- og ansvarsdeling, HR-politik, samt bestyrelsens tilsynsbeføjelser. Idet rammen for organisationen fastsættes af ledelsen, har ledelsen særlig betydning i en organisation, da ledelseskommunikationen og "tone at the top" er et af de allervigtigste elementer med henblik på at sikre et velfungerende kontrolmiljø.

#### **4.2.4 Risikovurdering**

Alle organisationer, uanset disses individuelle karakteristika, udsættes for risici. Begrebet "risikovurdering" dækker over organisationers risikovurderingsproces, hvor denne fastlægger rammerne for hvorledes forretningsrisici identificeres, samt hvordan der skal reageres i den forbindelse. Risikovurderingen er en iterativ proces som altså sker løbende, hvor det er ledelsens ansvar at sikre at risikovurderingen er tilstrækkelig i alle de enkelte led af organisationen. Risikovurderingen tager ligeledes afsæt i en cost/benefit-analyse, hvilket medfører, at organisationer i visse tilfælde er villige til at acceptere konsekvenserne ved manglende risikovurderingstiltag, hvor disse kan være komplekse og dyre at implementere. Det er derfor de tiltag som er mest relevante og udbytterige som bør implementeres først.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 26-27

<sup>82</sup> Auditing & Assurance Services, s. 181

COSO-ramverket opdeler risikovurderingen i følgende tre kategorier<sup>83</sup>:

1. Identifikation af risici
2. Risikoanalyse
3. Håndtering af risici

Disse kategorier gennemgås i det følgende afsnit.

### **1. Identifikation af risici**

COSO-ramverket, som tidligere er introduceret, opererer med en opdeling af identifikation af risici i eksterne og interne faktorer, og giver nedenstående eksempler på de iterative faktorer, som kan afføde risici.<sup>84</sup>

*Eksterne faktorer:*

- Teknologiske udviklinger
- Ændringer i behov og kundeefterspørgsel
- Konkurrencen på markedet
- Lovændringer
- Naturkatastrofer
- Økonomiske konjunkturer

*Interne faktorer:*

- Teknologisk disruption på markedet
- Medarbejderkompetencer- og udvikling
- Ændring i ansvarsfordelingen indenfor organisationen
- Organisationens individuelle aktiviteter
- En uhensigtsmæssig sammensat bestyrelse, revisionsudvalg, ledelse m.v.

Disse punkter er ikke udtømmende. Ændringer til de oplyste punkter bidrager individuelt til, at ledelsen kan identificere risici, hvilket er første step i målet om at kunne forebygge disse.

### **2. Risikoanalyse**

Efter at risiciene er identificeret, er det nødvendigt for ledelsen at analysere disse.

---

<sup>83</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 40-44

<sup>84</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 40-41

Processen indebærer jf. COSO-frameworket følgende punkter<sup>85</sup>:

- Estimering af væsentligheden af de identificerede risici
- Vurdering af sandsynligheden for at en konsekvens som følge af risiciene måtte opstå
- Overvejelser omkring hvordan risiciene bør håndteres

Hovedformålet med risikoanalysen er at sikre at organisationen har iværksat en strategisk plan for at imødegå og minimere de vurderede risici, hvis disse måtte opstå som følge af en ændring i de eksterne eller interne forhold som defineret i forrige afsnit.

### 3. Håndtering af risici

Når cost/benefit analysen af tilgangen til at minimere de identificerede risici er fastlagt, er det da ledelsens opgave at vurdere hvordan denne vil håndtere de identificerede risici. Risici som ikke er væsentlige for opnåelsen af organisationens målsætninger og risici som ikke er nærliggende, vil i højere grad blive nedprioriteret, da ledelsen bør give højest prioritet til at forsøge at minimere de væsentligste risici først.

#### Opsummering

Risici kan være uhåndgribelige at håndtere, og deres omfang og effekt kan være vanskelige entydigt at definere. Risikovurderingen danner grundlag for implementeringen af interne kontroller, som har til formål at sikre et effektivt kontrolmiljø, der dermed kan bidrage til minimering af risici. Alle organisationer udsættes for forskellige typer af eksterne, såvel som interne kilder til risici, og disse bør evalueres og forsøges imødegået. En forudsætning for risikovurderingsprocessen er, at ledelsen har fastlagt udformningen af målsætningerne, så der kan arbejdes hen imod et fælles mål. Risikovurderingen er en iterativ proces, hvor de enkelte risici identificeres og analyseres, med henblik på, at ledelsen da kan vurdere hvordan der skal udformes processer og handlinger for at minimere risici. Dette sker gennem en analyse af fordele og ulemper, eftersom det vil være omkostningstungt for virksomheden fuldkomment at gardere sig mod risici.

#### 4.2.4 Kontrolaktiviteter

Kontrolaktiviteter er et begreb som dækker over de aktiviteter, politikker og processer som har til formål at sikre at ledelsens retningslinjer overholdes. Kontrolaktiviteterne er næste element i COSO-modellen, og kommer derfor til udtryk i form af interne kontroller. De interne kontroller dækker over aktiviteter såsom godkendelse, autorisationer, afstemninger, kvalitetscheck, funktionsadskillelser m.v.<sup>86</sup>

Kontrolaktiviteterne kan indeles i følgende fire typer<sup>87</sup>:

---

<sup>85</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 42-43

<sup>86</sup> Auditing & Assurance Services, s. 182

<sup>87</sup> Auditing & Assurance Services, s. 183

1. Præstation (performance review)
2. Fysiske kontroller (physical control)
3. Funktionsadskillelse (segregation of duties)
4. Informationsbehandling (information processing)

De enkelte elementer gennemgås nedenfor.

### **1. Præstation (performance review)**

Kontrolaktiviteter i form af præstation, dækker over den løbende kontrol som ledelsen foretager, for at overvåge præstationen. Dette omfatter blandt andet at sikre sammenhængen mellem de realiserede tal ift. budgetter, forecasts, årets resultat i forhold til tidligere perioder, konkurrenters præstationer m.v. På samme måde er det også ledelsens ansvar løbende at føre kontrol med præstationen i de enkelte subdivisioner/afdelinger i organisationen. Begrebet dækker således over et overvågningselement hvor det ønskes sikret at organisationen når en række af ledelsen fastsatte præstationsmål.<sup>88</sup>

### **2. Fysiske kontroller (physical control)**

Fysiske kontroller omfatter de kontroller, som sikrer at organisationens aktiver og værdier forbliver til stede i organisationen og sikres mod tyveri. Eksempler på fysiske kontroller omfatter fx sikkerhedskoder- og låse til varelager, tyveribokse, aflåste kassebeholdninger, lagerkontroller osv.<sup>89</sup>

### **3. Funktionsadskillelse (segregation of duties)**

Funktionsadskillelse er en meget central kontrolaktivitet i enhver organisation. Funktionsadskillelsen skal sikre at én enkelt medarbejder ikke kan stå for alle relaterede godkendelser alene. Godkendelserne som der refereres til når der tales om funktionsadskillelse er oftest i forbindelse med indkøb og godkendelser af betalinger. Funktionsadskillelsen kan dog også omfatte andre procedurer så som dobbeltgodkendere på foretagne afstemninger. Ideen med funktionsadskillelsen er at risikoen for fejl og besvigelser minimeres markant, da en besvigelser da ville kræve involvering af flere led.<sup>90</sup>

### **4. Informationsbehandling (information processing)**

Informationsbehandling dækker over de kontroller som er med til at sikre forekomsten, fuldstændigheden samt nøjagtigheden af transaktioner.<sup>91</sup> Denne type kontrol kan tage form i et velfungerende IT-setup som

---

<sup>88</sup> Auditing & Assurance Services, s. 183

<sup>89</sup> Auditing & Assurance Services, s. 183

<sup>90</sup> Auditing & Assurance Services, s. 183

<sup>91</sup> Auditing & Assurance Services, s. 184

kan sikre en fuldstændig integration og samspil imellem forskellige systemer og processer. Af eksempler på IT-integration kan nævnes:

- At der ved bevægelser på bankkontoen automatisk dannes et forslag til bogføringsposter i ERP-systemet,
- At der ved et salg automatisk sker informationsformidling til lageret med et dertilhørende lagertræk,
- At der ved salg sker automatisk sammenholdelse af kunders kreditmaksimum og øvrige relevante forhold førend salget kan gennemføres.

Formålet er altså at sikre integration af transaktionerne og informationsbehandlingen på tværs af systemer, da dette bidrager til en mere strømlinet proces.

### **Opsummering**

Kontrolaktiviteter kan inddeles i fire overordnede kategorier, og findes i alle organisationsled på tværs af de enkelte divisioner. Aktiviteterne omfatter handlinger som godkendelser, verificeringer, autorisationer og funktionsadskillelse, afstemninger, gennemgange, præstationsovervågning, sikring af aktiver, IT-integration osv. Alle aktiviteterne har til formål at understøtte ledelsens tre målsætninger, som nævnt indledningsvist. Kontrolaktiviteterne er en central del i COSO-rammearbejdet, idet det er ledelsens mulighed for at implementere interne kontroller, som i sidste ende skal minimere de identificerede risici.

#### **4.2.5 Information og kommunikation**

Information- og kommunikationskanaler er nødvendige for enhver organisation førend den kan drive en organisation effektivt og sikre opnåelsen af de 3 målsætninger. Kvaliteten af informationssystemerne kan have en stor effekt på hvorledes ledelsen kan træffe sine beslutninger, da det er en forudsætning at rapporter m.v., indeholder tilstrækkeligt og valid data som kan danne grundlag for beslutningerne. Dette er kun opnåeligt hvis organisationen har et effektivt informations- og kommunikationssystem.

COSO-rammearbejdet fastsætter fem punkter som kan anvendes til at vurdere om informationssystemet er tilstrækkeligt<sup>92</sup>

- Relevans – er den foreliggende information relevant?
- Rettidighed – fås data rettidigt når det skal bruges?
- Aktualitet – er den foreliggende data det seneste tilgængelige?

---

<sup>92</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 62

- Nøjagtigt – er data fuldstændigt og nøjagtigt?
- Tilgængelighed – er det muligt at tilvejebringe ny data såfremt behovet måtte opstå?

Ovenstående punkter bør i henhold til COSO-frameworket anvendes som ledende styringsredskaber, når ledelsen skal måle kvaliteten af informations- og kommunikationssystemet.

Parametrene gælder både den interne og eksterne informationsdeling og kommunikation. I relation til det eksterne, er det nødvendigt for organisationer at løbende kommunikere med nære interessenter såsom banker, leverandører, kunder, myndigheder m.v. Organisationen skal også kunne sende information ud via effektive kanaler internt, således at det sikres, at alle medarbejdere modtager information samtidigt. Kommunikationssystemerne er en forudsætning for at medarbejdere er klar over hvor, samt hvordan de kan rapportere om fejl, mangler, kontrolsvagheder o. lign.

### **Whistleblower ordninger**

Informations- og kommunikationskomponenten omfatter videre etableringen af whistleblowerordninger. Idet tallet for udviklingen af besvigelser er stødt stigende, som gennemgået i kapitel 3, bør der foretages tiltag for at imødegå besvigelser. Der findes flere forskellige definitioner på begrebet "whistleblowing". I det følgende er Collins dictionary's definition imidlertid anvendt<sup>93</sup>:

*"Whistle-blowing is the act of telling the authorities or the public that the organization you are working for is doing something immoral or illegal."*

En whistleblower er altså en person som via en ofte anonym kanal (whistleblowerlinje), rapportere uregelmæssigheder og mistænkelig adfærd til en udvalgt tillidsperson i organisationen, eller til den almene offentlighed. Tillidspersonen screener henvendelserne og videregiver dem i en bearbejdet anmeldelse til bestyrelsen i organisationen, som herefter tager stilling til hvad der skal gøres. Ordningen har en positiv effekt på sandsynligheden for at opdage tilfælde med uregelmæssigheder, og har derudover også en forebyggende effekt.<sup>94</sup>

Rådet for den Europæiske Union har vedtaget et whistleblowerdirektiv, som forpligter alle offentlige- og nogle private organisationer til over en toårig periode at etablere en whistleblowerordning. For så vidt angår private virksomheder skal nogle kriterier være opfyldt førend det bliver påkrævet at have en whistleblowerordning, hvor det for alle offentlige myndigheder i Danmark vil være et krav at have en

---

<sup>93</sup> Collinsdictionary.com, Whistle-blowing

<sup>94</sup> Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis, s. 21

whistleblowerordning.<sup>95</sup> Formålet med direktivet er at beskytte virksomheder og medarbejdere, ved at give dem mulighed for anonymt at anmelde uetisk adfærd, eller lovertrædelser.

Ifølge PwC's undersøgelse så er hele 27% af de undersøgte besvigelsessager blevet opdaget via whistleblowerordninger. Ordningen vurderes derfor som et særligt effektivt tiltag i bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet.<sup>96</sup> På tilsvarende vis afslørede ACFE's undersøgelse, at 42% af besvigelsestilfældene blev opdaget gennem tips fra enten interne eller eksterne aktører.<sup>97</sup>

Undersøgelserne viser, at besvigelser som opdages gennem whistleblowerordninger, gennemsnitligt opdages efter 13 måneder, hvorimod perioden er 20 måneder for organisationer uden whistleblowerordninger. Det gennemsnitlige tab ses også reduceret fra 1.450.000 kr. til 600.000.<sup>98</sup> Dette vidner om nødvendigheden af at have en kommunikationskanal, hvorfra der kan rapporteres mistænkelig adfærd til relevante parter. En whistleblowerlinje er derfor et stærkt initiativ til at sikre et stærkere internt kontrolmiljø.

### **Opsummering**

Informationssystemerne er nødvendige for at producere pålidelige data, som kan danne grundlag for ledelsesbeslutninger. Et tilstrækkeligt informationssystem indebærer, at informationer er relevante, rettidige, aktuelle, nøjagtige og tilgængelige, hvilket tilsammen sikrer et solidt fundament for beslutningstagningen. Whistleblowerordningen er i høj grad forebyggende med henblik på at undgå besvigelser, da medarbejdere gennem anonyme kommunikationskanaler kan rapportere om uregelmæssigheder til en tillidsperson, som kan foretage de nødvendige foranstaltninger. Effektiv kommunikation i organisationer er en nøgelfaktor når det handler om at kommunikere et fælles ansvar for kontrolaktiviteterne ud til medarbejdere, og når der kommunikeres med eksterne interessenter. Informationskanalerne spiller således en væsentlig rolle i COSO-modellen.

#### **4.2.6 Overvågning**

Intern overvågning er et centralt element i hele kontrolsystemet som skal sikre effektiviteten af de interne kontroller. Overvågning omfatter blandt andet at ledelsen overvåger aktiviteter såsom månedsrapporteringer, afvigelsesforklaringer, interne notater m.v. Overvågningen sker med henblik på at identificere eventuelle væsentlige afvigelser eller forhold som kan afsløre mulige fejl i de interne

---

<sup>95</sup> PwC, 'Krav om whistleblowerordning på vej'

<sup>96</sup> PwC, 'Global economic crime survey'

<sup>97</sup> Report to the nations 2020, s. 19

<sup>98</sup> Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis, s. 21



kontrollsystemer.<sup>99</sup> Formålet hermed er at sikre at de interne processer er effektive og fungerer efter hensigten, som ligeledes bringer fokus på hele bevidstheden omkring de interne kontroller i organisationen.

COSO-rammearbejdet kategoriserer også intern revision som en overvågningsinstans, som har til formål at gennemgå kontrollsystemerne og identificere mulige brister i disse, for derved at rapportere på kontrolmangler- og svagheder således at ledelsen kan forbedre forholdene. Dette kan være særligt effektivt i større organisationer med en mere kompleks struktur, og hvor den daglige ledelse ikke har mulighed for i lige så høj grad at overvåge kontrolaktiviteterne på detailniveau.

### **Opsummering**

Ledelsen har til ansvar for enten selv at bistå den løbende overvågning af kontrolaktiviteter, eller at sikre implementeringen af overvågende instanser i organisationen som kan rapportere konklusioner til ledelsen. Hvis ledelsen løbende overvåger afstemninger, rapporter, nøgletal, fravær osv., kan det både virke forebyggende for fejl grundet medarbejderne er bevidste om at ledelsen "holder øje" med en, samt er det også opdagende i tilfælde af at der måtte være opstået fejl.

#### **4.2.7 Begrænsninger i den interne kontrol**

Som konkluderet i de forrige afsnit, kan de interne kontroller være et effektivt redskab i målet om at mindske risikoen for tilsigtede- såvel som utilsigtede fejl. Uanset effektiviteten, og designet af de interne kontroller, kan der dog kun opnås en rimelig grad af sikkerhed i forhold til opfyldelsen af de målsætninger som er defineret jf. COSO-rammearbejdet.<sup>100</sup> Dette skyldes forhold og begrænsninger, som ledelsen ikke kan kontrollere, hvilket modellen ikke kan tage højde for. Eksempler på disse forhold vil blive diskuteret i de følgende afsnit.

### **Virksomhedens størrelse og karakter**

Ikke alle organisationer har mulighed for at implementere velfungerende interne kontroller. Der ville være stor forskel på et lille selskab med en beskeden drift, i modsætning til en stor organisation som Maersk, når det kommer til omfanget og effektiviteten af de interne kontroller. Ledelsen vil ikke i samme grad prioritere funktionsadskillelse på godkendelse af omkostninger, adgang til banker mv, i et lille selskab, hvor selskabet kun er ejet af en eller to ejere. I modsætning hertil, har en større organisation som Maersk en bureaukratisk struktur og mange flere processer, procedurer og dermed flere og større risici. Organisationen skal derfor implementere realistiske og rimelige kontroller, som vurderes passende for at kunne opnå sine

---

<sup>99</sup> Auditing & Assurance Services, s. 185-186

<sup>100</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 79

målsætninger. Da målsætningerne og omfanget af disse i høj grad er varierende afhængigt af virksomhedstype, bør de interne kontroller tilpasses i forhold til størrelse og karakter.

### **Cost-benefit-analyse**

Som omtalt i forbindelse med gennemgangen af COSO-modellen, skal ledelsen for hver kontrol vurdere gevinsten ved implementeringen op imod omkostningen, for da at kunne vurdere om det ville være rentabelt.

Dette indebærer at ledelsen identificerer, og analyserer de enkelte risici, med henblik på at vurdere det potentielle tab ved ikke at implementere de relevante kontroller. Jo større den afledte risiko er, og desto større sandsynligheden for fejl er, desto mere sandsynligt er det at kontrollen implementeres. En nøglekontrol som f.eks. funktionsadskillelse på godkendelse og betalinger af omkostninger, bør altid implementeres som følge af den store risiko for fejl.<sup>101</sup>

### **Menneskelig adfærd og dømmekraft**

Effektiviteten af de interne kontroller afhænger blandt andet af den menneskelige dømmekraft og beslutningstagen. Mennesker er ikke perfekte væsener, og kan til tider have en subjektiv tilgang til beslutningstagen som ikke altid er det rigtige. Rammerne for beslutningstagen kan være varierende og afhænge af faktorer såsom tidsmæssig placering, tilgængelig information, interne politikker og retningslinjer, pres fra øvrige parter osv. Nedenfor er givet tre eksempler på kategorier som den menneskelige dømmekraft kan underopdeles i.

#### *1. Nedbrud i kontroller*

Uanset hvordan de interne kontroller er udformet, vil der altid være en risiko for nedbrud af disse. Nedbrud kan opstå som følge af at medarbejdere misforstår instrukser, fejlagtig dømmekraft, eller fejl som følge af uopmærksomhed. Grundet den stigende udvikling i cyberkriminalitet, er der i nyere tid opstået endnu en type af systemnedbrud. Denne type nedbrud kan for eksempel opstå som følge af uopmærksomhed, ved at medarbejdere ved en fejl kommer til at trykke på en phishing-mail, som kan resultere i at hackere u hensigtsmæssig tilegner sig adgang til det interne kontrolsystem og låser for aktiviteterne.

Øvrige eksempler på nedbrud af kontroller kan være et scenarie, hvor en regnskabscontroller undersøger afvigelser på en række afstemninger, men ikke undersøger afvigelserne tilstrækkeligt dybdegående. Det kan også være, at medarbejderen nøjes med forklaringer, fremfor at søge dokumentation på afvigelserne, hvilket kan øge risikoen for, at fejlene ikke opdages. I tilfælde af sygdom, vil andre medarbejdere

---

<sup>101</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 81-82

sædvanligvis overtage den fraværende medarbejders opgaver. Dette sætter et tidsmæssigt pres på medarbejderen, og kan stille krav til dennes kompetencer og kendskab til kontroller, da den vikarierende medarbejder ikke nødvendigvis kender til rutinen. Manglende kompetencer, samt forståelse for processer og procedurer kan derfor være en medvirkende årsag til nedbrud i kontrollerne.<sup>102</sup>

## 2. Ledelsens tilsidesættelse af kontroller

Kontroller kan kun være så effektive, som de ansvarlige for kontrollerne tillader disse at være, hvilket vil sige at effektiviteten i høj grad afhænger af etik og moral hos ledelsen. Begrebet "tilsidesættelse af kontroller" er et bredt anvendt begreb, som dækker over når ledelsen, eller en anden med mulighed herfor, bevidst vælger at tilsidesætte og overskride definerede politikker og procedurer, med henblik på at opnå en ulovlig personlig vinding, eller på anden vis en uhensigtsmæssig fordel. Der kan være mange årsager til at kontroller bliver tilsidesat. Eksempler på ulovlige årsager kan være tilfælde hvor ledelsen ønsker at opnå bedre resultat, opnåelse af budgetter, at overholde nøgletal i relation til låneaftaler, for at sikre en større bonus osv.<sup>103</sup>

Kontroller kan også tilsidesættes med et lovligt formål. Afvigelse fra sædvanlige processer og procedure kan være nødvendigt i situationer hvor kontrolsystemet for eksempel ville bearbejde posterings forkert. Det er derfor muligt at bogføre posterings udenom kontrolsystemet - også kaldt manuelle posterings. Et eksempel herpå er dagsværdireguleringer på investeringsejendomme, som sædvanligvis er en posteringstype som må bogføres manuelt, som følge af den skønsmæssige vurdering, som kontrolsystemet ikke kan tage højde for. De lovlige posterings er ofte veldokumenteret af ledelsen, hvilket er endnu et led i et effektivt kontrolmiljø, hvor der ved tilsidesættelse af kontroller til ulovlige formål ofte ikke er noget dokumentation at indhente. Den lovlige tilsidesættelse kan være nødvendig, hvilket medfører, at man i daglig tale henviser til de ulovlige tilsidesættelser, når man taler om tilsidesættelse af kontroller.

## 3. Konspirationer

En af begrænsningerne i de interne kontroller er, at de ikke kan fange tilfælde hvor medarbejdere går sammen om at begå konspirationer. Eftersom mange af de interne kontroller bygger på funktionsadskillelse, kan individer som forsøger at skjule ulovligheder inddrage kollegaer eller øvrige parter for derved at slippe uden om kontrolsystemerne.<sup>104</sup> Et eksempel herpå kan være at en regnskabsmedarbejder får sin kollega til at være 2. godkender på en fiktiv faktura, for derved at malke virksomheden for penge og dele gevinsten.

---

<sup>102</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 80

<sup>103</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 80-81

<sup>104</sup> COSO, Internal Control - Integrated Framework, s. 81

I et sådant tilfælde vil kontrolsystemet ikke opdage uregelmæssigheder, da godkendelsen følger det normale flow. Der er imidlertid ikke tvivl om, at der alligevel er tale om ulovligheder.

### 4.3 Delkonklusion

I afsnit 4.1 er revisionens formål, revisors ansvar for opdagelsen af besvigelser, samt revisors ansvar for kommunikationen med revisionsklienten blevet fastlagt. De gennemgåede afsnit viser, at revisor ikke har ansvaret for at forebygge eller opdage besvigelser. Revisor har derimod ansvar for at opnå tilstrækkelig revisionsbevis omkring at et regnskab er uden væsentlig fejlinformation, for derved at kunne afgive en konklusion med høj grad af sikkerhed.

Revisor kan imidlertid undervejs i processen med at tilegne sig revisionsbeviset, opdage besvigelser i hvilke tilfælde der gælder en pligt til at reagere. I praksis er det dog en sjældenhed besvigelser opdages af revisor selv, da undersøgelsen foretaget af ACFE konkluderede at det kun var i 4% af tilfældene at disse blev opdaget af revisor som tidligere forklaret.

Besvigelser i offentlige institutioner er oftest centreret omkring misbrug af aktiver og korrupsion, som i langt de fleste tilfælde udgør bagateller i forhold til det væsentlighedsniveau som revisor arbejder ud fra. Såfremt der er tale om væsentlige beløb bør revisor opdage besvigelsen eftersom det modsatte tilfælde ville resultere i en væsentlig fejl. Det kan dog ikke forventes at revisor opdager al væsentlig fejlinformation, da besvigelser ofte begås ved sammensværgelser og andre metoder som kan gøre det svært at opdage. Undladelsen af at opdage besvigelsen kan ikke gøres til genstand for kritik, når blot revisor har indhentet tilstrækkeligt revisionsbevis til at understøtte sine konklusioner.

Arbejdet med COSO-frameworket har vist, at de identificerede risici og de interne kontroller er dynamiske og ændres over tid. De konstaterede risici ændres i takt med de løbende ændringer i organisationens interne og eksterne forhold. Det er ledelsens opgave løbende at vurdere, om de interne kontroller er tilstrækkeligt effektive og relevante for at imødegå de identificerede risici. Såfremt ledelsen formår løbende at tilpasse modellens elementer til organisationens faktiske forhold og risici, vil ledelsen have bidraget til at minimere risikoen for besvigelser. Dertil kan der opstå forhold, som kan påvirke omfanget og effektiviteten af de interne kontroller. Det gælder eksempelvis menneskelig dømmekraft, cost/benefit og organisationens størrelse som alle udgør forhold, som ledelsen skal have øje for. Overordnet spiller COSO-frameworket en afgørende rolle i opsætningen af interne kontroller, og ledelsen har et ansvar for at implementere dette, som led i sin risikominimering.

## Kapitel 5. Analyse og diskussion

Dette kapitel fokuserer på at foretage en redegørelse og analyse af sagsforløbet i Britta Nielsen sagen, med udgangspunkt i Rigsrevisionens interne notat om revisionerne af tilskudsadministrationen, samt PwC's eksterne undersøgelse om besvigelsessagen. Afsnittet vil blive efterfulgt af en diskussion af de læringspunkter, som sagen giver anledning til, med afsæt i de teorier, som er behandlet i de forrige kapitler.

### 5.1 Besvigelser i Socialministeriet

Det skabte stor forargelse blandt offentligheden, da det blev offentliggjort at Britta Nielsen efter 41 års ansættelse i Socialministeriet, havde formået at misbruge ministeriets aktiver for minimum 120,6 mio. kr., uden at lade sig opdage. I en ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen, har PwC vurderet, at besvigelserne måtte være begyndt kort tid efter Britta Nielsens ansættelse i 1977. Britta Nielsens funktion i tilskudsadministrationen gjorde, at hun kunne administrere de offentlige tilskudsmidler alene.

Tilskudsmidlerne var øremærket projekter til gavn for samfundets svageste, herunder handicappede, udsatte voksne og børn & unge. En stor del heraf gik dog Britta Nielsens egen vinding.

Gennem oprettelsen af fiktive projekter og foreninger, overførsel til egne kontonumre, egne godkendelser, herunder ved særlig mangel på interne kontroller og funktionsadskillelse, var Britta Nielsen i stand til at omdirigere pengestrømme fra tilskudspuljerne til sig selv.

Nedenfor ses en oversigt over sagsforløbet<sup>105</sup>:

- **August 2018**

I forbindelse med en regnskabskontrol blev en medarbejder i Socialstyrelsen opmærksom på en fejl på 69.047 kr. imellem det udbetalte beløb i det tilskudsadministrative system og tilskudsmodtagerens regnskab. På baggrund heraf blev der iværksat en intern undersøgelse af forholdet.

- **September 2018**

Det blev konstateret, at der ikke var tale om en fejl og sagen blev undersøgt nærmere. Sagen blev nærmere undersøgt og sporrende pegede hen imod Britta Nielsen. Undersøgelserne resulterede i, at Britta Nielsen blev politianmeldt og bortvist fra Socialstyrelsen, samtidigt med at der blev anlagt et civilt søgsmål mod hende. Britta Nielsen var imidlertid flygtet og der blev indledt en international efterlysning af hende, samtidig med at der blev indledt en ekstern advokat- og revisionsundersøgelse af henholdsvis Kammeradvokaten og PwC.

---

<sup>105</sup> Altinget.dk, 'Sådan er sagen mod Britta Nielsen forløbet'

- **Oktober 2018**

Britta Nielsen blev erklæret konkurs, og offentligheden blev orienteret om sagen på et tæt pakket pressemøde med daværende socialminister og hendes departementschef. Altinget udarbejdede i den forbindelse en gennemgang af Rigsrevisionens beretninger om statsregnskabet siden 2002. Gennemgangen viste, at der havde været uregelmæssigheder i de sociale tilskud siden 2006.

- **November 2018**

Britta Nielsen blev anholdt i Johannesburg i Sydafrika efter 6 uger på flugt, og blev udleveret til Danmark hvor hun blev varetægtsfængsles og tiltalt for bedrageri af særlig grov karakter. Britta Niensens søn blev ligeledes anholdt, og hendes to døtre stod frem på TV og nægtede at have vidst noget om moderens besvigelser.

- **Februar 2019**

Socialstyrelsen kontaktede de tilskudsmodtagere, som kunne have et tilgodehavende som følge af sagen.

- **Marts 2019**

Revisions- og advokatundersøgelserne blev offentliggjort.

- **Maj 2019**

Britta Nielsen blev sigtet for groft bedrageri, dokumentfalsk og embedsmisbrug for i alt 117 millioner kr.

- **Oktober 2019**

Retssagen mod Britta Nielsen blev indledt, og Britta Nielsen tilstod delvist at have overført penge fra Socialstyrelsens konti til egne konti. Retsmødet blev afbrudt af at Britta Nielsen fik et ildebefindende.

- **Februar 2019**

Britta Nielsen blev idømt 6 års og 6 måneders fængsel. Hun valgte ikke at anke dommen.

## 5.2 Rigsrevisionens interne undersøgelse

På baggrund af en intern undersøgelse, der omfattede de foretagne revisioner af tilskudsadministrationen på socialområdet i perioden 2002-2017, udarbejdede Rigsrevisionen et notat, som gennemgås i det følgende. Tilskudsadministrationen har i perioden været revideret i hovedparten af årene.

Nedenstående tabel opsummerer de områder, hvortil Rigsrevisionen i den pågældende periode har haft bemærkninger til tilskudsadministrationens' interne processer og forretningsgange.

**Tabel 2**  
**Rigsrevisionens bemærkninger siden 2002 relateret til tilskudsadministrationen**

Revisionsemne	Regnskabsår for bemærkninger																
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
<b>Årsrevision</b>	RS <sup>1)</sup>		RS <sup>1)</sup>														
Skriftlige forretningsgange							X			X		X <sup>2)</sup>	X	X		X	
Tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter							X			X <sup>2)</sup>		X <sup>2)</sup>	X <sup>2)</sup>	X	X		
Kontrol af udbetalinger							X			X		X					
Bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt afstemninger							X			X <sup>2)</sup>		X <sup>2)</sup>	X <sup>2)</sup>				
<b>It-revision</b>																	
Risikovurderinger		X	X <sup>2)</sup>			X	X				X		X				
Brugernes adgangsrättigheder		X	X <sup>2)</sup>			X <sup>2)</sup>	X <sup>2)</sup>				X		X	X <sup>2)</sup>	X		
<b>Større undersøgelser (årstal for afgivelse)</b>																	
Designfasen															X		
Administrationsfasen	X				X							X		X			
Opfølgingsfasen							X					X		X		X	

<sup>1)</sup> I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2002 falder bemærkningerne ikke direkte inden for ét af de viste revisionsemner. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2004 er socialområdet ikke omtalt individuelt.

<sup>2)</sup> Bemærkningerne indgår også i beretningen om revisionen af statsregnskabet.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabellen viser, at der i perioden 2002-2017 havde været adskillige bemærkninger til flere af de samme områder. Skriftlige forretningsgange og implementerede kontroller øger sikkerheden for en ensartet og økonomisk hensigtsmæssig forvaltning af tilskudsmidler. De forebygger dermed tilsigtede, såvel som utilsigtede, fejl. Derfor anses for særligt kritisabelt, at der over en længere årrække fremgik så mange bemærkninger til de interne kontroller og processer

I de følgende underafsnit er der givet et kort uddrag af eksempler på bemærkningerne omfattet af ovenstående kategorier.

### Manglende skriftlige forretningsgange<sup>106</sup>

I 2008 anbefalede Rigsrevisionen at ministeriet uddybede beskrivelsen af administrationen af tilskudsordningerne i sine forretningsgange. Det blev i 2011 konstateret at dette ikke var sket, hvorfor anbefalingen blev gentaget. Desuden manglede der i 2011 oplysninger omkring ansvars- og

<sup>106</sup> Notat fra Rigsrevisionen, s. 6

opgavefordeling i forhold til afstemninger imellem tilskudssystemet og Navision, og hvem der havde ansvaret for gennemgang af betalingslisterne.

I 2013, 2014, og 2015 bemærkede ministeriet at der manglede interne retningslinjer for krav til, og behandling af, de faglige rapporter fra tilskudsmodtagerne. I 2017 bemærkede Rigsrevisionen at der ikke var udarbejdet beskrivelser af forretningsgange og interne kontroller for en række områder i tilskudsadministrationen.

### **Manglende kontrol med tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter<sup>107</sup>**

Rigsrevisionen fandt at ministeriet ikke opfyldte sin tilsynspligt i målet om at sikre, at tilskudsmidlerne var anvendt efter hensigten og som forudsat i tilsagnene, og medførte derfor bemærkninger på dette område i årene 2008, 2011, 2013, 2014, 2015 og 2016.

I 2018, 2011, og 2013 havde ministeriet ikke længere overblik over de tilskudsmodtagerne, der havde indberettet regnskaber og rapporteret rettidigt i overensstemmelse med tilsagnene. Ministeriet rykkede derfor ikke rutinemæssigt de af tilskudsmodtagerne, som manglede dette. I 2011 var der 2.600 sager, hvorfra der ikke var modtaget regnskaber eller rapporter fra tilskudsmodtagere, og det tilsvarende tal i 2013 var på 1.400. I forlængelse heraf, bemærkede Rigsrevisionen, at der i de tilfælde, hvor tilskudsmodtagerne ikke havde overholdt fristen for indsendelse af regnskaber, var kravet om hel- eller delvis tilbagebetaling af det ydede tilskud, ikke blevet håndhævet, som ministeriet påkrævede.

### **Manglende kontrol med udbetalinger<sup>108</sup>**

Rigsrevisionen fandt, at der ikke var tilstrækkelig funktionsadskillelse, idet 1) der kunne ske en manuel udbetaling uden om tilskudssystemet ved en begæring til regnskabssektionen, 2) at der ikke blev ført kontrol med ændringer i bankkontonumre som forretningsgangene foreskrev, samt 3) at der ikke blev foretaget afstemninger imellem godkendte bevillinger, beløb til udbetaling jf. tilskudssystem, og den faktiske udbetaling i banken.

### **Manglende bogføring af tilsagn**

Rigsrevisionen afgav bemærkninger i 2008, 2011, 2013 og 2014, omkring at tilsagn om tilskud ikke blev bogført korrekt i.h.t retserhvervelsesprincippet, hvilket skyldes at ministeriet først bogførte tilskud og tilgodehavender når disse var blevet udbetalt eller modtaget. Disse skulle i stedet være blevet bogført når retten til tilsagn blev godkendt hos tilskudsmodtagerne, eller når retten til tilbagebetaling fra

---

<sup>107</sup> Notat fra Rigsrevisionen, s. 6

<sup>108</sup> Notat fra Rigsrevisionen, s. 7



tilskudsmodtagere blev opnået. Det betød at det ikke var muligt at på et givent tidspunkt at få et retvisende billede af de skyldige- samt tilgodehavende tilskud<sup>109</sup>.

### **Risikovurderinger**

I 9 ud af 13 gennemførte revisioner på socialområdet, fandt Rigsrevisionen at institutionerne ikke havde tilstrækkelige og opdaterede risikovurderinger. Dette blev ligeledes medtaget i beretningen om revisionen af statsregnskabet i 2004.<sup>110</sup>

### **Brugernes adgangsrettigheder**

Privilegerede rettigheder, også kaldt administratoradgang, kan give mulighed for at omgå sikkerhedsforanstaltninger, og kan dermed medføre derved en u hensigtsmæssig mulighed for at omgå de interne kontroller. I 11 ud af 13 revisioner havde der været bemærkninger til dette område. Rigsrevisionen fandt at der blev anvendt ikke-personhenførbare konti, hvilket i kombination med superadministratorrettigheder kunne give vanskeligheder med henblik på at spore et eventuelt misbrug til en konkret person. Rigsrevisionen pointerede videre, at det var kritisabelt at der ikke blev foretaget gennemgange af loggede hændelser i systemet, idet undladelsen heraf øgede muligheden for, at der kunne begås besvigelser.<sup>111</sup>

### **Større undersøgelser<sup>112</sup>**

De større undersøgelser som blev foretaget i perioden, viste at der generelt set forelå en ugenomsigtighed på tilskudsområdet, hvilket gjorde det svært for Folketinget og offentligheden at få indsigt i forvaltningen af de statslige ansøgningspuljer. Hertil gælder, at ministeriet havde for ringe indsigt i, og viden om effekten af sine tilskud, hvilket medførte, at det i flere år blev anbefalet at der blev gennemført effektmålinger på de gennemførte projekter. Rigsrevisionen vurderede det tvivlsomt, om hvorvidt ministerierne efterlevede principperne for "god tilskudsforvaltning", og om den udførte forvaltningsrevision havde efterlevet kravet om at der skulle tages skyldige økonomiske hensyn.

#### **5.2.1 Opsummering**

Den interne gennemgang af revisionerne i perioden 2002-2017 på socialområder viser at Rigsrevisionen i flere tilfælde havde haft betydelige bemærkninger til den generelle administration af tilskudsmidlerne og at disse havde været rapporteret i beretninger til Statsrevisorerne og i særskilte beretninger til ledelsen.

---

<sup>109</sup> Notat fra Rigsrevisionen, s. 9

<sup>110</sup> Notat fra Rigsrevisionen, s. 9

<sup>111</sup> Notat fra Rigsrevisionen, s. 10

<sup>112</sup> Notat fra Rigsrevisionen, s. 14

Ikke alle detaljer i notatet eller alle de identificerede forhold i notatet er behandlet i denne afhandling, da formålet med dette afsnit alene er at undersøge, hvorvidt der fra ministeriets side har foreligget væsentlige mangler i det interne kontrolsystem, og i bekræftende fald, hvorvidt revisor havde pointeret disse.

Bemærkningerne fra Rigsrevisionen havde bl.a. omfattet områder såsom skriftlige forretningsgange, manglende opfølgning på tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter, manglende kontrol af udbetalinger, manglende bogføring af tilsagn og tilgodehavender samt manglende administration af brugerrettigheder til det administrative system.

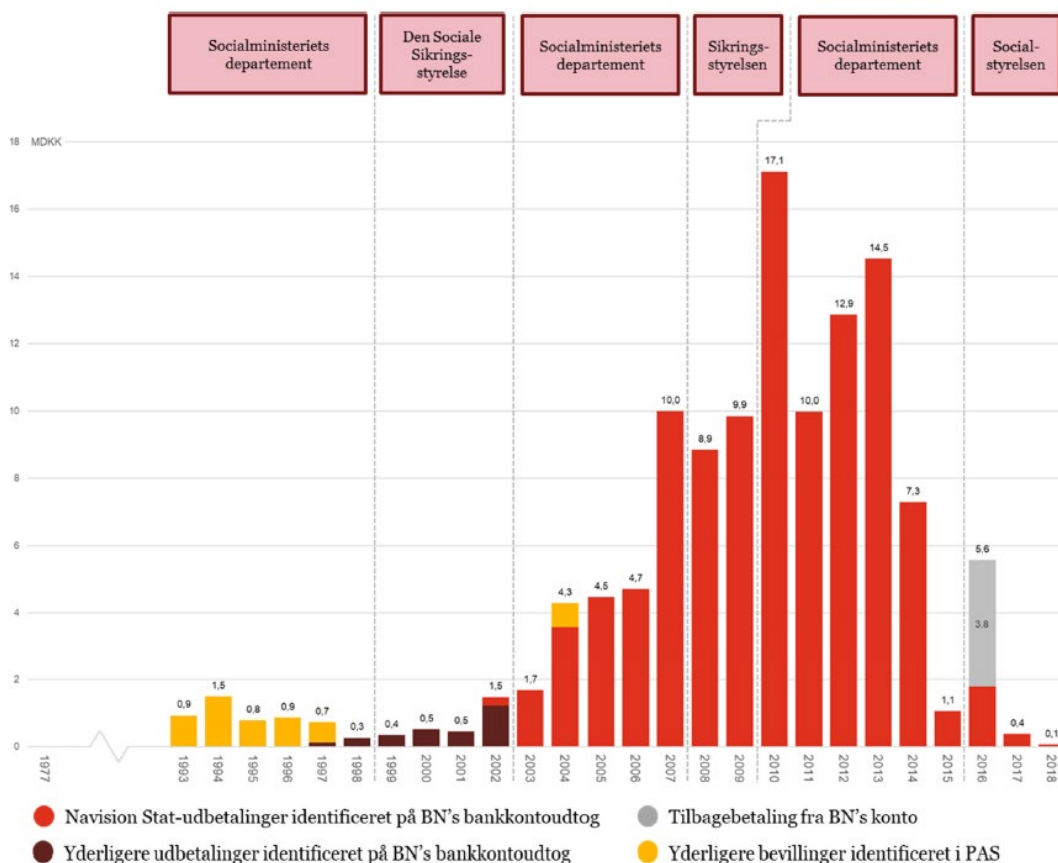
De manglende kontrolforanstaltninger giver indtryk af, at der op til afsløringen af besvigelserne i 2018 forelå et miljø som øgede risikoen- og som muliggjorde at der kunne foretages besvigelser, hvilket Rigsrevisionen havde pointeret flere gange i den årlige beretning til Statsrevisorerne om statsregnskabet, samt også direkte til ledelsen i den reviderede organisation.

### 5.3 PwC's eksterne undersøgelse

PwC blev på foranledning af Socialstyrelsen anmodet om at foretage en uafhængig undersøgelse af sagen til undersøgelse af:

- a) Omfanget af potentielle besvigelser foretaget af Britta Nielsen i perioden 1977-2018
- b) Gennemgang af kontrolmiljøet i tilskudsadministrationen
- c) Formodede besvigelsermetoder anvendt af Britta Nielsen

Som følge af tekniske begrænsninger, og forældede systemer i de tidlige år af Britta Niensens' ansættelse, forelå der i denne periode et sparsomt pengespor af de formodede besvigelser. Det har derfor ikke været muligt for PwC at granske al dokumentation og finde frem til den komplette kvantitative størrelse af besvigelserne. Datamaterialet fra de senere år er derfor mere retvisende som følge af bedre systemer, overvågning og processer, set i sammenhæng med tidligere i den relevante periode. Det ses også af nedenstående figur, at langt de fleste tilfælde, var foregået i årene 2003-2018 efter implementeringen af Navision. Det er værd at bemærke, at der i de sidste år – inden afsløring af besvigelserne – forelå et fald i udbetalingerne, hvilket formodentlig skyldtes bedre processer og et større fokus på det interne kontrolmiljø. Disse havde øget opdagelsesrisikoen og mindsket muligheden for at begå besvigelser.



Figur 2: Uregelmæssige udbetalinger og bevillinger til BN's identificerede bankkonti (i millioner kroner).

Kilde: Ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen 1977 – 2018, PwC, s. 5

På baggrund af 37 rekvirerede kontoudtog, havde PwC alene i perioden 2002-2018 identificeret 276 overførsler på i alt 87,8 mio. kr., svarende til en gennemsnitlig overførsel på 318 t. kr. Gennemgangen viste således, at der var foretaget uforholdsmæssige store overførsler til private konti. I det hele taget er PwC i sin undersøgelse kommet frem til en kvantitativ størrelse af besvigelserne på minimum 120,6 mio. kr. Dette tal er fremkommet ved en gennemgang af afstemninger mellem udbetalinger fra Navision og Britta Nielsens bankkontoudtog, stikprøvevise gennemgange af ældre sager, rekvirering af bankkontoudtog fra Britta Nielsens bankforbindelser, ved forespørgsler hos SKAT, samt interviews med tilskudsmodtagere og ansatte.

I undersøgelsen har PwC gennemgået det historiske kontrolmiljø i tilskudsadministrationen med henblik på at identificere kontrolsvagheder som har kunnet muliggøre besvigelserne. Det har ikke været muligt for PwC at kortlægge en komplet oversigt over ændringer i kontrolmiljøet i perioden 1977-2018 eftersom der i årenes løb er sket udskiftning af IT-systemer, flytninger af tilskudsadministrationen, udskiftning af ledelse, administrative ændringer, og som følge af, at der især i tidligere år forelå et problem med manglende

skriftlig dokumentation af forretningsgange og processer. PwC har derfor selv forsøgt at kortlægge forretningsgangene indeholdende kontrolprocedurer i tilskudsadministrationen på baggrund af observationer valideret ved gennemgange af systemer, regnskabsinstrukser, procedurer, vejledninger, tjeklister, m.v. samt ved drøftelser hos ansatte og ledelse<sup>113</sup>.

På baggrund af undersøgelsen af kontrolmiljøet, er der i PwC's rapport identificeret følgende 13 kontrolsvagheder:

1	<b>Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at rette i stamdata og personer med adgang til at foretage udbetalinger</b> Der har ikke været implementeret funktionsadskillelse mellem ansatte med adgang til at ændre stamdata – herunder bankkontooplysninger – og ansatte med adgang til at iværksætte udbetalinger.
2	<b>Manglende funktionsadskillelse mellem personer med adgang til at foretage udbetalinger og personer, som udfører regnskabskontrol</b> Kontrollerne udføres af de samme administrative sagsbehandlere, som iværksætter udbetalinger af tilskud i TAS. Der har således ikke været funktionsadskillelse mellem regnskabskontrollen og sagsbehandlere med ansvar for at oprette betalingsanmodninger.
3	<b>Manglende gennemgang af ændringer i stamdata</b> Vi har konstateret, at der i forbindelse med oprettelse og ændring af stamdata i TAS ikke er implementeret en godkendelsesproces (four-eyes principle). Dermed har alle administrative sagsbehandlere haft mulighed for at oprette eller ændre i stamdata, uden at disse godkendes. Endvidere har der ikke været gennemgået logs over ændringer.
4	<b>Ledelsesgodkendelse ved tilskudsoprettelse</b> Frem til 2014 har der ikke eksisteret it-understøttet ledelsesgodkendelse af tilskudsoprettelse i TAS. Efter implementering af ledelsesgodkendelse i TAS har det efter det oplyste været muligt for superbrugere og sikkerhedsbrugere at tilsidesætte ledelsens godkendelse.
5	<b>Periodisk gennemgang af brugeradgang i it-systemerne</b> Der er ikke foretaget kontinuerlig gennemgang af roller og rettigheder i TAS. Dette har betydet, at fem almindelige sagsbehandlere har haft privilegerede roller, der de facto satte funktionsadskillelsen ud af kontrol.
6	<b>Mulighed for at fravælge rykker for afsluttende regnskab</b> Mulighed for at fravælge automatisk rykkerprocedure for manglende regnskab fra tilskudsmodtagere i TAS.
7	<b>Verificering af stamdata</b> Utilstrækkelig kontrol og verificering af tilskudsmodtageres identitet og stamoplysninger
8	<b>Behandling af tilbagebetalinger af ubrugte tilskudsmidler</b> Utilstrækkelig kontrol med ubrugte tilskudsmidler, som blev tilbagebetalt af reelle tilskudsmodtagere, idet den samme sagsbehandler kunne foretage regnskabskontrol, anmode om returbetalingen og afslutte sagen. Sagsbehandleren kunne opgive hvilken som helst bankkonto for tilbagebetaling af ubrugte tilskudsmidler.
9	<b>Ingen gennemgang af tilskud, hvor initierende og godkendende medarbejder er sammenfaldende</b>

<sup>113</sup> PwC, Ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen, s. 6

	Der har ikke været implementeret kontrol af tilskud, som er oprettet og afslutningsvis godkendt af en og samme person.
<b>10</b>	<b>Forøget budgetramme i forbindelse med tilbagebetalinger i TAS</b> I forbindelse med tilbagebetalinger i TAS har beløbet indfundet på en interim-konto, som sagsbehandlerne grundet den utilstrækkelige funktionsadskillelse var opmærksom på. Dermed kunne sagsbehandlerne identificere ubrugte tilskudsmidler, som kunne overføres via fiktive projekter eller tillægstilskud.
<b>11</b>	<b>Manglende godkendelse af udbetalinger uden om TAS</b> Der er ikke implementeret ledelsesgodkendelse af manuelle udbetalinger.
<b>12</b>	<b>Ingen systemmæssig kontrol af dokumentation i TAS</b> Der er ikke indarbejdet en systemkontrol i TAS, som sikrer, at påkrævet dokumentation er arkiveret i systemet. Det har dermed været muligt at oprette samt afslutte projekter, uden at den fornødne dokumentation har været til stede.
<b>13</b>	<b>Design af udbetalingsfil til økonomifunktionen</b> I forbindelse med førstegangsoverførsel til et nyt projekt er der ikke implementeret effektiv kontrol af tilhørsforholdet af tilskudsmodtagers kontooplysninger.

Kilde: Egen tilvirkning p.b.a PwC's eksterne undersøgelse af tilskudsadministrationen 1977 – 2018, PwC, s. 11

PwC konkluderede, at den væsentligste årsag til at det havde været muligt for Britta Nielsen at svindle med tilskudsmidlerne, skyldtes den manglende funktionsadskillelse mellem medarbejdere med adgang til at ændre i tilskudsmodtagernes stamdata, samt de medarbejdere der kunne godkende og gennemføre betalinger.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> PwC, Ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen, s. 5

Besvigelserne var gennemført ved, at Britta Nielsen på uretmæssig vis havde foranlediget overførsel af tilskudsmidler til sine egne konti. Nedenstående tabel giver indsigt i metoder benyttet i forbindelse med besvigelserne:

Uregelmæssige overførsler og bevillinger					
Periode	Tilskud	Besvigelsermetode	Antal overførsler	Antal projekter	Beløb DKK
2013-2018	Reelle	(A) Uforbrugte tilsagn	41	24	10.111.787
2016	Reelle	(B) Reelle projekter	4	2	4.774.995
2015	Fiktive	(C) Tilbagebetalte tilskudsmidler	1	1	383.335
2014	Fiktive	(D) Fiktive tillægstilskud	8	4	4.180.044
2013-2014	Reelle	(E) Opsparede tilskudsmidler	24	3	8.300.000
2008-2013	Fiktive	(F) Fiktive projekter	113	26	54.025.958
1993-2008	Formodede fiktive projekter	(G) Formodede fiktive projekter	Ukendt	Ukendt	38.797.170
<b>Total</b>					<b>120.573.288</b>

Figur 5: Oversigt over identificerede metoder benyttet af BN i perioden 1993 til 2018.

Kilde: Ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen 1977 – 2018, PwC, s. 13

Størstedelen af de uretmæssige udbetalinger var gennemført ved oprettelse og udbetaling af tilskudsmidler til fiktive projekter, som var oprettet af Britta Nielsen, med henblik på at tilegne sig de tilskud, som hun selv havde bevilliget. Den næststørste kategori udgjordes af formodede fiktive projekter, som dækker over projekter, hvor det ikke var muligt at fremskaffe pålidelige data til at konkludere, hvorvidt projekterne faktisk havde været eksisterende eller ej. De resterende besvigelser omfattede tilegnelse af ubrugte tilsagn, tilbagebetalte tilskudsmidler, tilskudsmidler fra reelle projekter osv.

### 5.3.1 Opsummering

Som behandlet i de forrige afsnit, forekom der væsentlige og systematiske besvigelser i Socialministeriet i perioden 1977-2018, hvor der i perioden blev svindlet for minimum 120,6 mio. Besvigelserne kunne finde sted som følge af kontrolsvagheder i det interne miljø. PwC konkluderede i sin undersøgelse, at hovedårsagen til at besvigelserne kunne finde sted var, at der ikke forelå funktionsadskillelse imellem de administrative medarbejdere, som havde mulighed for at ændre i kontonumre for betalinger, og de medarbejdere som sendte betalingerne til udbetaling.

PwC fandt på baggrund af Rigsrevisionens interne notat, at der igennem årene løbende var afgivet anbefalinger, som kunne have bidraget til at stoppe besvigelserne helt, men at ministeriet ikke havde reageret tilstrækkeligt og fulgt op på bemærkningerne i det omfang, som de burde have gjort.

Britta Nielsen havde været kompetent og dygtig til at formå at svindle og misbruge Socialministeriets aktiver. Det er særligt interessant, at Britta Nielsen selv bistod med kommunikationen med revisor, herunder frembringelse af dokumentation osv. Dette medførte et indgående kendskab til revisors processer og arbejdsmetoder, som kunne have givet hende en uhensigtsmæssig fordel ved tilsløringen af sine egen besvigelser. De fiktive foreninger, projekter og de forfalskede dokumenter og underskrifter, gjorde det vanskeligt for revisor at finde frem til besvigelserne, hvilket kan have været en medvirkende årsag til, at besvigelserne foregik i så lang en årrække.

#### 5.4 Ansvarsfordeling i sagen

Det følgende afsnit ligger op til en diskussion af, hvilke af parterne (henholdsvis revisorer og ledelse) bærer ansvaret for besvigelsen. Som tidligere beskrevet, holdes vurderingen af, hvorvidt Rigsrevisionen havde udført tilstrækkelige revisionshandlinger for at underbygge sine konklusioner, udenfor omfanget af specialet. Det følgende afsnit behandler derfor spørgsmålet om, hvorvidt revisorer generelt kan pålægges et ansvar for at opdage besvigelser over en længere periode.

Det er i den forbindelse værd at bemærke, er at Kammeradvokaten har foretaget sin egen interne undersøgelse af, om hvorvidt der kunne rejses et konkret ansvar i sagen overfor ansatte el. ledelsen i Socialstyrelsen. Kammeradvokaten fandt, at der ikke var direkte anledning til en mistanke om besvigelser, hvilket medførte, at ansatte i de enkelte funktioner ikke kunne ifalde et ansvar.<sup>115</sup>

Det følgende afsnit har ikke til formål at undersøge eller udfordre Kammeradvokatens konklusioner, men derimod at undersøge, hvorvidt revisor og ledelse har overholdt de forpligtelser der følger af deres titel.

##### 5.4.1 Revisors ansvar?

Hvem bærer så ansvaret for at besvigelserne kunne finde sted i så mange år? Denne gennemsnitlige dansker vil formentligt pege på revisor i besvarelsen af det spørgsmål. Dette kan ses som et resultat af den skæve samfundsmæssige forventning der er til revisor, i forhold til revisors faktiske rolle i forbindelse med påtegning af regnskaber, hvilket tidligere er blevet beskrevet som "forventningskløften".<sup>116</sup>

Det er i afhandlingens afsnit 4.1 konkluderet, at revisors opgave er at opnå en høj grad af sikkerhed for at regnskabet i sin helhed ikke indeholder væsentlig fejlinformation, uanset om det skyldes fejl eller

---

<sup>115</sup> Berlingske, 'Professor: Britta-sag, udbytteskat og nu svindel i Forsvaret – de mange skandaler var forudsigelige'

<sup>116</sup> Berlingske, 'Revisorer opdager aldrig fup'

besvigelser. Det følger af praksis, at begrebet "høj grad af sikkerhed" dækker over et sikkerhedsniveau på omtrent 95%. Det er rent praktisk umuligt for revisor at opnå 100% sikkerhed for, et regnskab som tidligere diskuteret, er uden fejl og mangler. Det er derfor, at kravet til revisor ikke er en "komplet grad af sikkerhed". Begrebet "væsentlighed" dækker over en af revisor fastsat størrelse for fejlinformation i regnskabet, som denne vurderer vil påvirke regnskabsbrugerens, i dette tilfælde Folketingets, beslutningstagen. Begrebet væsentlighed er yderligere beskrevet i ISA 320 samt i ISSAI'erne, og er ikke genstand for diskussion her. Begrebet anvendes her til at fremhæve, at der er tale om et subjektivt kriterium, som afhænger af en række faktorer, herunder transaktionernes art og kontekst, samt bevillingsregnskabs kvantitative størrelse.<sup>117</sup> Det har ikke været muligt at granske Rigsrevisionens væsentlighedsniveau, hvilket medfører, at det er vanskeligt at konkludere endegyldigt på, hvorvidt besvigelserne med tilskudsmidlerne var væsentlige for revisor eller ej.

Uanset væsentlighedsniveauet størrelse, er det revisors formål at sikre tilstrækkelig revisionsbevis til at afgive en konklusion med høj grad af sikkerhed. Såfremt en gennemgang af Rigsrevisionens arbejde viser, at dette har været tilfældet, så har revisor opfyldt sit ansvar i forbindelse med sit arbejde. Hvis ikke revisor har tilegnet sig tilstrækkelig revisionsbevis, vil der foreligge en mangel i arbejdet, hvilket udløser bøder, påtale eller lignende konsekvenser for revisor. I særligt grove og gentagende tilfælde, kan tilsidesættelse af forpligtelsen udløse hårdere sanktioner såsom fratagelsen af autorisation mv. I begge tilfælde vil revisor dog ikke kunne holdes ansvarlig for, at besvigelserne i Britta Nielsen sagen har kunne finde sted i en så lang årrække. Dette skyldes, at det ikke revisors formål at opdage alle besvigelser, og ej heller vil være i stand til at opdage alt. Revisor skal alene sikre sig tilstrækkeligt revisionsbevis for at kunne afgive en konklusion uden væsentlige fejlinformation. Den gennemsnitlige dansker er ofte uforstående overfor dette, hvilket kan føre til en svækket tiltro til revisorer, som følge af det forvrængede syn på revisors (manglende) forpligtelse til at afsløre besvigelser.

I forlængelse heraf har revisor en forpligtelse til at kommunikere betydelige forhold til ledelsen i den reviderede enhed. I det konkrete tilfælde viste Rigsrevisionens interne notat, at mange af de væsentligste kontrolsvagheder allerede var blevet kommunikeret til ledelsen i Socialministeriet, uden at der i tilstrækkeligt omfang var blevet reageret herpå. Dette giver anledning til en diskussion af ledelsens ansvar for at reagere på de konstaterede kontrolsvagheder.

---

<sup>117</sup> SOR 30-31



### 5.4.2 Ledelsens ansvar?

PwC's undersøgelse viser at den væsentligste årsag til at besvigelserne kunne lade sig gøre var, at der ikke forelå funktionsadskillelse imellem de godkendende og udbetalende funktioner, da man i stedet havde betroet begge funktioner hos enkelte medarbejdere som man stolede på. Samtidig holdt man ikke øje med ændringsloggen, som ville have kunnet opfange tilfælde, hvor Britta Niensens kontonummer indgik.<sup>118</sup>

Som beskrevet i afsnit 4.2, er det i.h.t Loven om Statens Regnskabsvæsen ledelsen som har pligten for at implementere gode forretningsgange og indføre effektive interne kontroller for at imødegå de interne såvel som eksterne risici der kan påvirke den finansielle rapportering, driften af organisationen og overholdelsen af love og regler. De identificerede risici kan være mange og indenfor en række forskellige kategorier som beskrevet i afsnit 4.3 (COSO-frameworket).

En undersøgelse af Britta Nielsen sagen viser, at ledelsen ikke havde opfyldt sine forpligtelser i forhold til at designe interne kontroller, som kunne minimere risikoen for besvigelser, på trods af, at revisor gentagne gange havde kommunikeret de væsentlige mangler i det interne kontrolmiljø til både statsrevisorerne og den daglige ledelse i Socialstyrelsen. Rapporteringerne førte imidlertid ikke til væsentlige forbedringer, som kunne have forhindret besvigelserne i et tidligere stadie. Ledelsen har derfor tilsidesat sine forpligtelser til at skabe og opretholde et internt kontrolmiljø af en sådan karakter, at besvigelser kan undgås og opdages.

Med afsæt i den beskrevne teori og undersøgelsen af Britta Nielsen sagen, kan det konkluderes, at ledelsen i Socialministeriet – og dermed ministeren - bærer ansvaret for, at besvigelserne kunne forekomme, eftersom de nødvendige tiltag for at undgå besvigelser ikke blev implementeret trods gentagne anbefalinger fra Rigsrevisorerne.

## 5.5 Minimering og opdagelse af besvigelser

Det næste spørgsmål som opstår er omkring hvilke forhold der kunne have forhindret besvigelserne. Det følgende afsnit diskuterer de mest væsentlige forhold i vurderingen heraf, med henblik på en vurdering af, den læren der kan drages heraf til besvarelse af problemformuleringen.

### 5.5.1 Interne kontroller

Det synes klart, at det generelle kontrolmiljø i Socialministeriet, herunder kontrolaktiviteterne ikke var tilstrækkeligt effektive til at forhindre forekomsten af besvigelserne. I PwC's undersøgelse blev der identificeret 13 kontrolsvagheder, hvor den væsentligste årsag var den manglende funktionsadskillelse mellem medarbejdere med adgang til at ændre i tilskudsmodtageres stamdata, samt de medarbejdere, der

---

<sup>118</sup> Bilag 3 - Interview Troels Majlund Harder

kunne godkende og gennemføre betalingerne. De 13 kontrolsvagheder viser, at der forelå væsentlige mangler i det interne kontrolmiljø, hvilket blandt andet skyldtes, at ledelsen i høj grad havde flyttet fokus væk fra de interne kontroller. De utilstrækkelige reaktioner på revisors rapporteringer herom underbygger dette. Det skal desuden bemærkes, at forretningsgangsbeskrivelserne i ministeriet var forældede, og at disse blot var udarbejdet som en formalitet, men ikke var implementerede i de ansattes arbejdsgange. De ansatte havde ligeledes selv kun begrænset kendskab til forretningsgangene.

Ledelsen havde heller ikke løbende foretaget en risikovurdering af især de interne forhold, eller forsøgt at imødegå disse ved effektive kontroller. Britta Nielsen udnyttede dette, og tilpassede sine besvigelser til de nye forhold. Dette illustrerer et svigt i en tilsvarende tilpasning af ledelsens løbende risikovurderinger. Der blev eksempelvis løbende ændret i de administrative forhold og de interne retningslinjer for tilskud, hvor Britta Nielsen formåede at navigere rundt imellem de huller, som opstod i takt med, at administrationen af tilskud blev flyttet rundt i mange forskellige styrelser, og i takt med, at der kom nye regler. Der opstod eksempelvis på et tidspunkt en ordning, hvor der blev udbetalt tilskud over årene med en indeksregulering, hvilket ikke var transparent for alle tilskudsmodtagerne. Britta Nielsen udnyttede dette som en anledning til at overføre indeksreguleringerne til egne konti, uden at nogen opdagede dette.<sup>119</sup>

Ledelsen havde enten ikke foretaget sig noget, eller tilsidesat forpligtelsen til at reagere tilstrækkeligt på en konsekvensanalyse af de ineffektive kontroller. Der kunne eksempelvis være sket en risikovurdering af konsekvensen ved manglende funktionsadskillelse imellem godkendende og udbetalende funktioner. Dette ville have påpeget den væsentlige risiko, som ledelsen påtog ved ikke at implementere funktionsadskillelsen. Ledelsen valgte i stedet at betro enkelte medarbejdere, idet det må antages, at det var mere bekvemmeligt at fortsætte med den tidligere praksis, som på overfladen syntes at fungere fint.

Rolf Elm-Larsen kommenterer på ledelsens manglende prioritering af revisionen og kontrolfunktionerne som et gennemgribende problem i offentlige institutioner, hvilket han har erfaret igennem 37 år som rigsrevisor:

*"Sagen (Britta Nielsen sagen) afspejler, at der er en manglende interesse hos ledelserne for interne kontrolsystemer. Min erfaring siger mig, at ledelserne ofte overlader disse sager til økonomifolkene, og deres egen optik er rettet op af; bort fra det økonomiske, og de har et ganske klart ønske om at holde Rigsrevisionen så langt borte som muligt. Socialstyrelsen har i sagens natur ikke handlet som de burde – der er klart svigt i det ledelsesmæssige tilsyn, altså fra den øverste ledelse – direktøren. Men selvfølgelig er direktøren mere interesseret i de sociale forhold, de penge der bruges. Så revisors rapporteringer ligger formodentlig meget*

---

<sup>119</sup> Bilag 3 - Interview Troels Majlund Harder

*langt nede i prioriteringslisten hos ledelsen. Jeg har oplevet lignende eksempler i Forsvaret, hvor ledelsen er mere interesseret i soldater, krudt og kugler end revision.”*

De omfattende kontrolmangler affødte rig mulighed for, at der kunne opstå besvigelser i Socialministeriet. Besvigelsestrekanter tilsiger, at tre forhold skal være til stede førend en besvigelser kan finde sted; incitament, retfærdiggørelse, og mulighed. For så vidt angår de første to forudsætninger, er det vanskeligt for organisationer at gardere sig imod disse, eftersom de relaterer sig til individuelle forhold fremfor organisatoriske forhold. I modsætning hertil, kan ledelsen i højere grad præge faktoren ”mulighed”. Såfremt ledelsen havde implementeret funktionsadskillelsen, ville dette have mindsket risikoen for besvigelser markant, idet besvigelserne ville have krævet inddragelse af øvrige medarbejdere. Såfremt implementering af funktionsadskillelse blev fulgt op med en kontrol, som kunne begrænse muligheden for at ændre i kreditors stamdata uden en ledelsesgodkendelse, ville det formentligt have været nær umuligt for Britta Nielsen at gennemføre en overførsel til sine egne konti.

I den pågældende sag forelå der en hændelseslog, som loggede alle ændringer i stamdata. Ændringerne viste, at Britta Niensens’ bankkontonummer optrådte flere gange. I et enkelt tilfælde have hun glemt at ændre kontonummeret tilbage til tilskudsmodtagerens’ kontonummer, hvorved der ved en fejl blev overført 3,7 mio. til hendes private konto, som hun siden måtte tilbageføre, således at rette tilskudsmodtager kunne modtage pengene. Såfremt ledelsen forsvarligt havde fulgt op på og overvåget de interne kontroller, ville ledelsen hurtigt været blevet gjort bekendt med risikoen i, at der kunne blive ændret i kontonumre. Dette ville også være forebyggende for besvigelserne, da overvågning øger opdagelsesrisikoen.

Ovenstående er enkelte forslag til kontroller, som kunne eliminere punktet ”mulighed” fra besvigelsestrekanter, hvorved besvigelser, ifølge teorien, ikke vil kunne finde sted. Det kan dog fastslås, at ledelsen havde rig mulighed for at vanskeliggøre muligheden for, at besvigelserne kunne finde sted gennem en implementering af effektive kontroller. Gennemgangen af sagen viser vigtigheden i ledelsens ansvar for de interne kontroller, herunder vigtigheden af, at ledelsen foretager dybdegående analyser af det interne kontrolmiljø. Dette omfatter blandt andet de interne og eksterne risici samt opdatering og implementering af forretningsgangene, som sammen skal bidrage til minimering af risici for fejl og besvigelser. Derved understøttes de tre målsætninger, som defineret i COSO-modellen. Gennemgangen viser endvidere vigtigheden af, at ledelsen har stort fokus på de økonomiske aspekter i den daglige drift, involverer sig tilstrækkeligt i processen, og forholder sig alvorligt til revisors bemærkninger, fremfor blot at anskue revisionen som en byrde, som andre i organisationerne nok skal tage sig af.

### 5.5.2 Intern revision

I forbindelse med de mange besvigelsessager, som har vist sig i det offentlige rum gennem den seneste årrække, herunder besvigelsessagen i Forsvarsministeriet og udbytteskandalen i SKAT, pointerer Peter Skærbæk, som er professor på CBS, udfordringen med de offentlige besparelser indenfor den interne administration og styring. I en kronik udgivet i Berlingske, kritiserer Peter Skærbæk nedlukningen af den interne revision i Skatteministeriet 2019, på trods af de mange interne problemer i administrationen. Peter Skærbæk kritiserer også Forsvarets nedskæringer i den interne revision fra 13 til 8 mennesker, på trods af ca. 25.000 ansatte og administration af budgetter for knap 24 mia. kr. Der er derfor en forhøjet risiko for besvigelser og korruption på de mange store materielle indkøb. Peter Skærbæk udtaler følgende i sin kronik:

*“Vi begynder nu i staten at se et mønster med flere skandalesager som en forudsigelig konsekvens af nedlæggelse af kontrolfunktioner og den deraf følgende mangel på fokus omkring forebyggende og afslørende kontroller i statens systemer og forretningsgange”<sup>120</sup>*

De omfattende nedskæringer i den interne revision er blandt andet udtryk for et resultat af ophævelsen af Rigsrevisorlovens § 9 i 2016. Formålet med bestemmelsen var, at Rigsrevisor kunne aftale og koordinere revisionsopgaver med den interne revisionsafdeling i de enkelte ministerier, med henblik på at mindske og effektivisere sit arbejde. Ophævelsen af aftalen skal blandt andet ses som et resultat af, at Rigsrevisionen har haft for stor tiltro til, at ministerierne selvstændigt kunne varetage revisionsopgaverne. Opfattelsen er derfor, at der ikke er det store behov for de interne revisioner. Ophævelsen af aftalerne har dog medført en svagere kontrol i ministerierne, idet formålet med den interne revision netop er at styrke de interne kontroller, forbedre forretningsgangene, og minimere risikoen for besvigelser.<sup>121</sup> En af fordelene ved den interne revision er netop, at funktionen har større kendskab til de interne processer, og derfor er mere effektiv, når det kommer til at forebygge og afsløre besvigelser.

OECD som er en international organisation der arbejder med udbyggelsen af politikker og forretningsgange i organisationer, påpeger i en offentliggjort rapport, at en af fordelene ved den interne revision omfatter en effektiv risikoreduktion og styrkelse af de interne processer. Dette kan være medvirkende til færre uregelmæssigheder, samt sikre en mere strømlinet og effektiv revision af det eksterne regnskab.<sup>122</sup> Dette understreger vigtigheden af etableringen af en intern revisionsafdeling i offentlige styrelser.

I Britta Nielsen sagen var basale og simple kontroller udeladt, hvilket som nævnt ikke er revisors ansvar at implementere. Det kan derimod antages, at en intern revisionsafdeling i et ministerium i langt højere grad

---

<sup>120</sup> Berlingske, 'Professor: Britta-sag, udbytteskud og nu svindel i Forsvaret – de mange skandaler var forudsigelige'

<sup>121</sup> E-conomic.dk, Hvad er intern revision?

<sup>122</sup> Berlingske, 'Professor: Britta-sag, udbytteskud og nu svindel i Forsvaret – de mange skandaler var forudsigelige'

ville have fokuseret på at udbedre de mange kontrolsvagheder, idet dette netop er omfattet af formålet med den interne revision. Da revisor gentagne gange havde rapporteret problemer i det interne kontrolsystem i tilskudsadministrationen, kunne de ansvarlige have overvejet at ansætte nogle interne revisorer, såfremt de ikke selv havde kompetencerne, muligheden eller tiden til at forbedre kontrolsystemet.

Det har ikke været muligt at finde studier eller undersøgelser om cost/benefit ved etableringen af interne revisionsafdelinger, eller ved et koordineret samarbejde imellem Rigsrevisionen og den interne revision. Det må imidlertid antages, at rettidig etablering af en intern revisionsafdeling ville have medført en væsentlig nedsættelse af risikoen for besvigelser, og formentlig medføre, at sagen om Britta Nielsen kunne være undgået. I stedet er Socialministeriet endt med en sag, som har medført dårlig omtale af ministeren og ministeriet i sin helhed, ligesom tilliden til forvaltningen af de offentlige midler blandt den almene befolkning er svækket. Rigsrevisionens arbejde har ikke været lige så effektivt bl.a. grundet den store arbejdsbyrde, der kunne være mindsket hvis denne var bleven koordineret med en intern revisionsafdeling.

Troels Majlund Harder, samt Rolf Elm-Larsen forholder sig positivt til, at en intern revisionsafdeling kunne have forhindret eller opdaget besvigelserne i Britta Nielsen sagen i et tidligere stadie. Implementeringen af en sådan funktion er ligeledes en klar anbefaling til de offentlige ministerier.

Etableringen af interne revisionsafdelinger, og en koordineret indsats imellem Rigsrevisor og intern revision, hvilket netop var hensigten med rigsrevisorlovens § 9, vurderes på baggrund af afhandlingens resultater at være en del af løsningerne på minimeringen af besvigelserisiciene i offentlige styrelser.

### 5.5.3 Passende revisionshandling

Det fremgår af SOR 4, at revisor skal udforme sine revisionshandling med henblik på at opnå tilstrækkeligt og egnet revisionsbevis, som grundlag for sin konklusion. Revisor skal i forbindelse med sin planlægning og udførelse derfor forstå og vurdere de identificerede risici, samt udføre de nødvendige revisionshandling for at afdække de identificerede risici. I situationer, hvor der forekommer svigtende kontroller, skal revisor øge sine substanshandling for at tilegne sig tilstrækkelig revisionsbevis, når revisionen ikke baserer sig på kontrollerne. Substanshandlingerne baserer sig ofte på stikprøver, som udvælges på baggrund af en statistisk metodik for at afdække den samlede population. Kontrolsikkerhed er således ikke tilstrækkeligt som revisionsbevis, men skal understøttes af substanshandling. Der kan derfor have været svigt i revisionsbeviset, hvis der har været en mangel i substanshandlingerne i forbindelse med revisionen af Socialministeriets tilskudsadministration.

I forbindelse med undersøgelsen af Britta Nielsen sagen, har det vist sig tvivlsomt hvor omfattende de kompenserende substanshandling havde været. Det har ikke været muligt at foretage interviews af de

rigsrevisorer som bistod revisionen af tilskudsadministrationen og derfor få indsigt i omfanget af kompenserende handlinger for de svigtende kontroller. Det har heller ikke været muligt at granske deres arbejds papirer, hvorfor det kan være en tvivlsom vurdering at drage; men både de indledende undersøgelser om sagen og Rolf Elm-Larsens' vurdering, peger på at der i den pågældende sag ikke var blevet foretaget tilstrækkelige substanshandlinger som kompensation for de ineffektive kontroller.

Britta Nielsen sagen kan anvendes til at illustrere vigtigheden af, at tage statistiske stikprøver og foretage relevante tests ved svigt af interne kontroller. Rolf Elm-Larsen udtaler i den forbindelse:

*"Rigsrevisorerne har haft for stort et fokus på kontrolsystemerne og eksistensen heraf. De burde i stedet have lavet en almindelig substansrevision hvor de tjekkede bilag m.v. Ifølge deres udarbejdede notat omkring svindelsagen, står der ikke om de har lavet substansrevision, men kun at de har kigget på kontroller. De fortæller ikke historien om hvorvidt de har kigget på bilag. Hvis ikke de har lavet substansrevision så er der en mangel i deres arbejde, da der er et svigt i revisionsbeviset. Når der er kontrolsvagheder, skal man udvide revisionen hvilket følger af god revisionskik."<sup>123</sup>*

Revisor skal gennemse forretningsgangene ved at sammenholde disse med de faktiske processer i organisationen. Dette betyder, at der i sager som disse, skal ske test af sammenhænge mellem ansøgning og blanketsystem, at registreringer er korrekte herunder at der anvendes korrekt stamdata, samt test af godkendelser og udbetalinger. Der er således tale om en form for kontrol over hele processen. Såfremt revisor ikke konstaterer nogle forhold i forbindelse med sine tests af processen, kan der opnås en overbevisning om en god og korrekt behandling af ansøgninger, hvilket bidrager til risikovurderingen. Hvis der identificeres mangler i processen, eksempelvis ved at der foreligger enegodkendelser og der mangler funktionsadskillelse mellem godkender og udbetaler, manglende dokumentation af processen eller øvrigt, har revisor pligt til at reagere med passende handlinger.

Som et forsøg på at imødegå dette, er der nedenfor oplyst tre forslag til revisionshandlinger som reaktion på besvigelserisici i tilfælde, hvor revisor konstaterer mangler i forretningsgangene relateret til ansøgninger:

### **1. Gennemgang af hændelseslog**

Gennemgang af hændelsesloggen vurderes særligt relevant i situationer, hvor revisor er bevidst om, at der forekommer et svigt i det interne kontrolmiljø, f.eks. i form af manglende funktionsadskillelse på godkendelser og udbetalinger af tilskudsmidler. Svigt i kontrolmiljøet øger risikoen for besvigelser, og revisor bør derfor reagere med passende handlinger. Ved misbrug af likvider, sker dette oftest, ved at

---

<sup>123</sup> Bilag 2 - Interview Rolf Elm-Larsen

medarbejderen på den ene eller anden måde formår at overføre tilskudsmidler til sig selv. I tilfælde, hvor der foreligger en hændelseslog, som jo var tilfældet i Britta Nielsen sagen, kan revisor ved gennemgang af hændelsesloggen opdage, om der er forekommet uregelmæssige ændringer i stamdata og kontonumre. Det er formodningen, at tilskudsmodtagere benytter sig af et enkelt kontonummer, hvorfra de modtager tilskud. Med henblik på at opdage, om der kan være forekommet besvigelser, bør revisor udvælge en række sager og undersøge hændelsesloggen for at se, om der forekommer forskellige kontonumre, og i bekræftende fald at følge op med forespørgsler hos ledelsen og yderligere undersøgelser.

## **2. Test af udbetalingsprocessen**

Revisor kan som revisionshandling foretage test af udbetalingsprocessen. Formålet derved er at foretage et tre-vejsmatch mellem de bevilligede tilsagn til udbetalinger af tilskud i banken, og dernæst til tilskudsmodtageres bankkontonummer. Dette vil kunne opdage tilfælde, hvor der forekommer afvigelser mellem tilsagn og udbetaling, som revisor bør undersøge yderligere, eftersom der kan være risiko for, at en del af tilskuddet er tilbageholdt med henblik på udbetaling til sig selv.

## **3. Eksternt bevis**

Ligesom ved test af debitorer hvor revisor kan udsende debitorbekræftelser, kan revisor i tilfælde af at denne identificerer forhøjede risici for besvigelser indhente lignende bekræftelser fra tilskudsmodtagere. Revisor kan eksempelvis indhente en liste over bevilligede tilskud og tilskudsmodtagere, og udsende forespørgsler hvor tilskudsmodtagere bekræfter- eller afkræfter om de har modtaget det pågældende tilskud. Dette ville være særligt effektivt til at opdage tilfælde med fiktive projekter.

Ovenstående tre revisionshandlinger er ikke udtømmende revisionshandlinger til formålet om at imødegå risikoen for besvigelser, og kræver naturligvis tilpasning til den konkrete organisation og omstændigheder. Derfor kan der ud fra en konkret vurdering af omstændighederne i organisationen være mere relevante revisionshandlinger. Det kan imidlertid fastslås, at risikoen for, at besvigelsestilfældene ikke bliver opdaget mindskes, når substanshandlingerne øges. I henhold til revisionsrisikomodelen medfører dette en lavere risiko for væsentlig fejlinformation i det samlede regnskab. Formålet med ovenstående afsnit er derfor at fremhæve, at i tilfælde af, at der identificeres kontrolsvagheder, især på områder som muliggør besvigelser, skal revisor øge sine substanshandlinger betragteligt for at opnå tilstrækkeligt revisionsbevis på at der ikke forekommer væsentlig fejlinformation. En øgning af revisionshandlingerne kan være i konflikt med revisionshonoraret og med revisors tidspres. Dette relaterer sig imidlertid til andre relevante problemstillinger, som ligger udenfor rammerne af denne afhandling.

#### 5.5.4 Revisors rapporteringer

Revisor er offentlighedens tillidsrepræsentant, hvilket naturligvis medfører en række forpligtelser og forventninger til denne. Revisor bærer i kraft af titlen et ansvar, blandt andet for at rapportere om betydelige forhold konstateret under revisionen. Det fremgår af Rigsrevisionens interne notat, at der var rapporteret bemærkninger indenfor følgende områder til både Statsrevisorerne og til ledelsen i særskilte beretninger<sup>124</sup>:

- Skriftlige forretningsgange herunder funktionsadskillelsen
- Kontrollen på opfølgningen af tilskudsmodtagers regnskaber og rapporter
- Kontrollen af udbetalinger
- Bogføringen af tilsagn og tilgodehavender samt administrationen af brugerrettighederne til det tilskudsadministrative system

Rapporteringerne medførte imidlertid ikke tilstrækkelige reaktioner fra ledelsens side, hvilket understøttes af, at de samme bemærkninger blev gentaget flere år i træk. Dette kan virke forundrene, da det må lægges til grund at revisor er en vigtig samarbejdspartner, som blandt andet skal hjælpe med at optimere de interne processer ved at påpege svagheder og komme med sine anbefalinger. Men hvis ikke der reageres på disse anbefalinger, hvad er så formålet ved at en revisor kommer med sine anbefalinger? Det er ikke revisors ansvar at sørge for den faktiske implementering af kontroller, men revisorer kan i større grad forsøge at følge op på sine anbefalinger i tilfælde, hvor disse på årlig basis gentager sig.

Troels Majlund Haarder som har haft adgang til Rigsrevisionens rapporteringer omkring kontrolsvaghederne i sagen, fortæller i sit interview en historie om, at revisors anbefalinger havde været meget overordnede, generelle og tynde, og i det hele taget uden tilpasninger til de konkrete omstændigheder. Revisor kunne derfor have udarbejdet nogle konkrete brugbare forslag til interne kontroller i de enkelte funktioner på et større detaljeringsniveau. Dette kunne suppleres af en risikoanalyse som kunne klarlægge risiciene ved manglende reaktioner på kontrolsvaghederne, hvilket ville have skabt mere værdi for ledelsen, hvilket revisor jo som samarbejdspartner bør have en interesse for.

Sagen illustrerer vigtigheden af passende reaktioner på revisors rapporteringer, da muligheden for besvigelserne kunne være mindsket eller elimineret helt, ved at ledelsen havde fulgt revisors anbefalinger. Sagen viser derfor vigtigheden af, at ledelsen tager revisors rapporteringer alvorligt, og forsøger at samarbejde med revisor for at forbedre de konstaterede forhold. Som Rolf Elm-Larsen fortæller i sit interview, så ønsker ledelsen ofte at holde revisor så langt borte som muligt, da ledelsen er langt mere

---

<sup>124</sup> PwC, Ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen, s. 1



interesseret i øvrige driftsrelaterede forhold. Den utilstrækkelige respons på revisors rapporteringer i Britta Nielsen sagen er et godt eksempel på dette. Dertil kan vi lære vigtigheden i, at revisor er klar og tydelig i sine anbefalinger, samt at denne som "den gode rådgiver", i højere grad følger op på sine anbefalinger ved at understrege alvorligheden overfor Statsrevisor, øverste ledelse, og evt. ministeren, såfremt denne konstaterer at de påtalte forhold ikke udbedres. Det må på baggrund af Britta Nielsen sagen formodes, at de enkelte ministerier og ministrene tager besvigelser og besvigelser langt mere alvorligt, og derfor vil forsøge at undgå at en tilsvarende sag opstår. Det må således formodes, at sagen er medvirkende til, at fokus i højere grad flyttes tilbage til revisionen, og ledelsen i højere grad vil begynde at prioritere etableringen af et effektivt kontrolmiljø, samt implementere basale kontroller såsom funktionsadskillelser, hvilket kan være medvirkende til at mindske risiciene for besvigelser i offentlige styrelser fremadrettet.

## Kapitel 6. Konklusion og perspektivering

### 6.1 Konklusion

Besvigelser er et verdensomspændende problem, som på globalt plan resulterer i et gennemsnitligt tab på 5% af virksomheders omsætning. Tendensen i de seneste årtier har vist at omfanget af besvigelser er stødt stigende, og at der således ikke er tale om sjældenheder som kan gå ubemærket hen, men derimod om et globalt problem som kræver en aktiv indsats at bekæmpe. Konsekvensen ved besvigelser tæller bl.a. økonomiske konsekvenser for organisationer, færre investeringer og færre arbejdspladser, samt også skade på organisationernes integritet og omdømme hvilket kan tage mange år at genoprette. For offentlige organisationer kan der af konsekvenser tilføjes et stort tillidsbrud til den offentlige forvaltning blandt den almene befolkning.

Rammen for denne afhandling har været besvigelser i den offentlige sektor, motiveret af det store offentlige fokus på besvigelser i den seneste årrække. Set i lyset af de seneste mange offentlige skandalesager blev det vurderet interessant at undersøge en af disse cases, nærmere bestemt sagen om Socialministeriet, hvortil afhandlingen har haft fokus på den risikostyring som forelå i Socialministeriet forinden opdagelsen af besvigelserne. Den nævnte besvigelssag er blevet undersøgt ud fra en række afgrænsede undersøgelsesspørgsmål, for da at bidrage med viden til hvordan lignende sager fremadrettet kan forebygges i det offentlige.

Afhandlingen har været afgrænset til kun at behandle revisors og ledelsens pligter for så vidt angår forebyggelsen og opdagelsen af besvigelser. Overordnet set forekommer der tre former for besvigelser nærmere benævnt misbrug af aktiver, regnskabsmanipulation og korrupsion. Afhandlingen har centreret sig omkring førstnævnte, da dette har været mest relevant for Britta Nielsen sagen.

En besvigelse er en tilsigtet fejl, som begås af eller flere blandt ledelsen eller blandt medarbejdere og tredjeparter, med det formål at sikre sig en personlig vinding på en uhensigtsmæssig måde. Donald Cressey som er teoretikeren bag besvigelsestrekanten har, beskrevet de tre faktorer som skal være tilstede førend en besvigelse kan finde sted; incitament, retfærdiggørelse, og mulighed. De første to risikofaktorer relaterer sig til personlige karakteristika, såsom hvorvidt besvigeren er i en økonomisk vanskelig situation, besidder en lav moral, eller har øvrige personlige forhold som falder inden for disse rammer. Sidstnævnte faktor, mulighed, omfatter de interne såvel som eksterne forhold, som muliggør besvigelser. Fra et organisatorisk perspektiv skal der således være et fokus på at begrænse *muligheden*, eftersom det er denne faktor som kan påvirkes direkte ved forskellige sikkerhedsforanstaltninger, såsom for eksempel ved den eksterne revision eller ved effektive interne kontroller.

Afhandlingen finder at de personer som begår besvigelser groft set kan opdeles i to personlighedstyper, hhv. accidental fraudsters og predators. Førstnævnte personlighed er at finde i de fleste besvigelsessager, og afdækker den gennemsnitlige, veluddannede, og generelt velbetroede medarbejder i organisationen. Når denne personlighed begår besvigelser er der ofte tale om førstegangstilfælde. Sidstnævnte dækker over personer med psykopatiske karaktertræk. Disse personligheder er ofte søgende efter muligheder for at begå besvigelser og har ofte begået besvigelser mange gange før i tidligere ansættelsesforhold. Predatoren føler sig ofte hævet over love og regler, og har generelt en mangel på empati for andre mennesker, ligesom at denne mangler situationsfornemmelse og har en tendens til at have et stort ego.

Afhandlingen finder at de mest fremtrædende årsager til at der begås besvigelser skyldes at besvigeren lever over dennes økonomiske rådsevne, eller at denne har økonomiske vanskeligheder hvilket skaber et incitament til at begå besvigelser. Besvigelsestilfælde hos mænd er overrepræsenterede med hele 72% af alle tilfældene, og tendensen har været stigende siden 2012. Mændene er ofte 36-40 år når de begår besvigelser. Det ses imidlertid, at de kvantitativt største besvigelser begås af mænd over 60 år. Endvidere finder afhandlingen at jo højere uddannelse besvigeren besidder, desto større ses tabet ligeledes hvilket hænger sammen med at medarbejderne er betroet i højere stillinger med mere ansvar, samt med en bedre mulighed for at tilsidesætte af de interne kontroller.

For så vidt angår offentlige organisationer, finder afhandlingen at der i disse foreligger en større risiko for at der kan begås besvigelser eftersom de interne kontroller generelt er betragteligt svagere set i forhold til private virksomheder. Dette skyldes bl.a. det anderledes formål i offentlige organisationer, mangel på ressourcer som følge af besparelser og/eller nedskæringer, samt manglende nytænkning og effektivisering af processer, idet organisationerne ikke har et indtjeningsformål på samme måde som private virksomheder.

ISSAI'erne er udarbejdet som et forsøg på at tilpasse de oprindelige ISA'er til offentlige organisationer under hensyntagen til juridisk samt forvaltningsmæssig revision. I Danmark er SOR-standarderne udarbejdet af Rigsrevisionen i et forsøg på at implementere ISSAI-standarderne, og derved følger revision af offentlige organisationer i praksis SOR-standarderne. Den offentlige revisor har således i kraft af SOR-standarderne en række ansvarsområder i forbindelse med sin revision. Det grundlæggende element i revisors arbejde er i alle henseender "god revisorskik", hvilket ikke er et éntydigt og definitivt begreb i sig selv. God revisorskik opfattes derfor som en rammelov, hvis målopfyldelse afhænger af revisorbranchens løbende vurderinger af begrebet. Der er altså tale om et dynamisk begreb, som følger udviklingen i samfundet og de gældende revisionsstandarder. I praksis følger af god offentlig revisionskik bl.a. at udførelsen af den offentlige revision planlægges og udføres på en måde som lever op til principperne i SOR-standarderne, da disse bygger på de internationale ISSAI-standarder.

For så vidt angår revisors ansvar for opdagelse af besvigelser, finder afhandlingen at revisor i den forbindelse blot har et ansvar for at sikre sig tilstrækkelig egnet revisionsbevis omkring at regnskabet ikke er behæftet med væsentlige fejl. Ved en finansiell revision af statsregnskabet eller en bestanddel af statsregnskabet er det nemlig revisors overordnede målsætning at opnå en høj grad af sikkerhed for, at regnskabet som helhed ikke indeholder væsentlig fejlinformation – uanset om dette skyldes fejl eller besvigelser. Dette sætter en begrænsning for at revisor i de fleste tilfælde ikke kan opdage besvigelser af mindre karakter, især hvis disse er begået ved dokumentfalsk og øvrig tilsløring af bevismateriale. Afhandlingen finder, at revisor i praksis alene medvirker til 4% af opdagelsestilfældene af besvigelser. Størstedelen af alle opdagelsestilfældene sker gennem tips fra ansatte, whistleblowerlinjer og ved øvrige metoder.

Revisors mulighed for at opdage besvigelser er opsummeret i revisionsrisikomodellen. Modellen tilsiger, at sandsynligheden for, at regnskabet er behæftet med væsentlig fejlinformation minimeres, 1) når revisor udfører mange revisionshandlinger, 2) når der forekommer effektive kontroller, samt 3) når der foreligger en lav iboende risiko. Som led i at revisor tilegner sig tilstrækkelig revisionsbevis, skal denne forsøge at minimere revisionsrisikoen mest muligt til et passende niveau. Det kan derefter vurderes, om der er sikret tilstrækkelig revisionsbevis for, at der ikke foreligger væsentlige fejl i regnskabet. Udover ansvaret for at tilegne sig tilstrækkelig revisionsbevis, er revisor påkrævet skriftligt at kommunikere revisionens tilrettelæggelse og betydelige resultater i et revisionsprotokollat til de øverste forvaltningsansvarlige. Revisionsprotokollatet skal orientere om revisors konklusioner, og omtale revisionens væsentligste observationer og vurderinger, herunder også, hvorvidt der forekommer betydelige kontrolsvagheder.

Den ansvarlige ledelse har ansvaret for at sikre tilstrækkelige interne kontroller, som led i at understøtte målsætningen om en effektiv daglig drift, en pålidelig regnskabsaflæggelse samt overholdelse af gældende love og regler. Til implementering af interne kontroller, har COSO udarbejdet et framework, som består af fem komponenter. Disse udgøres af kontrolmiljø, risikovurderinger, kontrolaktiviteter, information- og kommunikationskanaler samt overvågning. Komponenterne har hver især til formål at sikre, at aktiviteterne indenfor det enkelte punkt understøtter de nævnte målsætninger. Disse kan være forebyggende for opdagelsen og forekomsten af besvigelser.

Et spørgsmål, som ofte er blevet stillet i forbindelse med besvigelserne i Socialministeriet er "hvordan kan det være, at revisor ikke havde opdaget besvigelserne tidligere?". Afhandlingen finder, at besvigelserne i Socialministeriets tilskudsstyrelse begået af Britta Nielsen, var systematiske, velovervejede og gennemtænkte ned til detaljerne. Britta Nielsen havde, som følge af sine 41 års ansættelse i tilskudsadministrationen, et indgående kendskab til de forskellige processer, systemer og forretningsgange, som medførte en dybdegående indsigt i organisationen. Britta Nielsen formåede således på kreativ vis at svindle Socialministeriet for minimum 120,6 mio. kr., som primært skete ved oprettelse af fiktive projekter som hun selv kunne godkende og udbetale penge til.

Afhandlingen finder at revisor havde opfyldt sine forpligtelser for så vidt angår rapportering, og kommunikation af betydelige forhold og kontrolsvagheder. Det har ikke været i afhandlingens undersøgelsesfelt at undersøge hvorvidt revisor havde udarbejdet tilstrækkelige handlinger og således opfyldt alle kravene i de gældende revisionsstandarder og tilegnet sig tilstrækkelig revisionsbevis. Afhandlingens resultater tyder på, at det er tvivlsomt hvorvidt revisor havde udført tilstrækkelig kompenserende handlinger for de store kontrolsvagheder til afdækning af de identificerede risici, samt om hvorvidt revisor havde opretholdt en tilstrækkelig professionel skepsis i den forbindelse. Det faktum at besvigelserne ikke blev opdaget af revisor i forbindelse med de mange revisioner af tilskudsstyrelsen underbygger ligeledes dette.

For så vidt angår ledelsens forpligtelse til at sikre et tilstrækkeligt og effektivt kontrolmiljø, finder afhandlingen, at der forelå væsentlige mangler i det interne kontrolsystem, som ledelsen ikke i tilstrækkeligt omfang udbedrede, på trods af gentagne bemærkninger fra revisor. Ledelsens havde således forsømt dele af sit ansvar, hvilket resulterede i, at der var rig mulighed for at begå besvigelser.

Det er således afhandlingens konklusion at besvigelserne i Socialministeriets tilskudsstyrelse kunne finde sted som følge af et væsentligt svigt på fokusområdet "interne kontroller" fra ledelsens side.

Med udgangspunkt i besvigelsessagen – og med henblik på at forebygge fremtidige besvigelsessager – lægger afhandlingen op til en række tiltag, som i en koordineret indsats imellem revisor og ledelse, kan bidrage med læring om, hvordan ledelsen kan minimere risikoen for besvigelser og undgå lignende sager i fremtiden. Tiltagene er blevet foreslået på baggrund af interviews med Troels Majlund Haarder, Rolf Elm-Larsen, samt på baggrund af afhandlingens teorier, research, og personlige vurderinger.

Tiltagene omfatter:

### **1. Stærkere interne kontroller**

De interne kontroller skal i alle tilfælde tilpasses den konkrete organisations individuelle karakteristika og interne såvel som eksterne forhold, men basale kontroller såsom funktionsadskillelse i en række funktioner anses som en nødvendighed – især i de funktioner hvor der er en forhøjet risiko for misbrug af aktiver, som i godkendelses- og udbetalingsfunktioner.

Et stort ledelsesmæssigt fokus på stærke interne kontroller kan være forebyggende for muligheden for at der kan begås besvigelser. Såfremt der forelå tilstrækkelige stærke, og effektive kontroller i Socialministeriets tilskudsstyrelse, kunne mulighederne for besvigelsernes opståen være begrænsede og besvigelserne kunne da have været undgået.

### **2. Intern revision**

Finansministeriet og de offentlige organisationer bør overveje at implementere interne revisionsafdelinger, således, at rigsrevisor fortsat kan drage nytte af rigsrevisorlovens § 9, som var tilfældet indtil de mange offentlige besparelser blev iværksat og § 9 aftalerne blev ophævet. En intern revisionsafdeling anses som et effektivt tiltag i implementeringen af et effektivt kontrolmiljø, da disse netop har til opgave at sikre en risikoreduktion og styrkelse af de interne processer, med henblik på at forebygge uregelmæssigheder i den interne styring. Den interne revision kan i en koordineret indsats med den eksterne revisor, udarbejde revisionshandling på vegne af rigsrevisor, og rapportere herom. Dette effektiviserer det arbejde, som den eksterne revision ellers ville være nødsaget til at udføre, for at tilegne sig det tilstrækkelige revisionsbevis. Det kan være tidskrævende og ressourcetungt for den eksterne revisor at sætte sig ind i alle forretningsgange og processer, hvorimod den interne revision, som følge af sin daglige arbejdsgang, har en væsentlig bedre indsigt heri.

Såfremt der forelå en intern revisionsafdeling i Socialstyrelsen, kunne denne have bistået implementeringen af interne kontroller, og have rettet op på de mange forhold som revisor i en årrække

havde rapporteret omkring, hvilket kunne have bidraget til en begrænsning i muligheden for at besvigelserne kunne forekomme.

### **3. Passende revisionshandlinger**

Afhandlingen fremhæver vigtigheden af, at revisor udfører passende handlinger for at imødegå de identificerede risici. Det gælder især i de tilfælde, hvor revisor ikke kan opnå tilstrækkelig kontrolsikkerhed. Revisors handlinger skal tilpasses de gældende forhold, som kan være forskellige fra organisation til organisation. Det skal derfor sikres, at revisor udfører tilstrækkelige handlinger, og dermed sikrer sig et tilstrækkeligt revisionsbevis.

Afhandlingen nævner 3 konkrete forslag til revisionshandlinger som er anvendelige i sager hvor man har med udbetalingsfunktioner at gøre, hvor der ikke foreligger funktionsadskillelse:

- 1) Gennemgang af hændelseslog
- 2) Test af udbetalingsprocessen
- 3) Eksternt revisionsbevis

Såfremt ovenstående handlinger var udført af Rigsrevisionen i forbindelse med deres revisioner af tilskudsadministrationen kan det med god rette påstås at besvigelserne var blevet opdaget tidligere.

### **4. Revisors rapporteringer**

Det konkluderes i afhandlingen, at revisor som "den gode rådgiver", skal være mere nøjagtig og tilpasse sine rapporteringer til den konkrete organisations udfordringer, hvor denne bør foreslå specifikke interne kontroller, udarbejde risikoanalyser, og eventuelt hjælpe med implementeringen af de interne kontroller, især når denne finder at kontrolsvaghederne gentager sig flere år i træk.

Det er ledelsens ansvar på passende vis at reagere på revisors rapporteringer og tage disse alvorligt, fremfor blot at have fokus på øvrige forhold, herunder den daglige drift og styring af organisationens øvrige aktiviteter. Såfremt ledelsen havde haft passende reaktioner på revisors rapporteringer, og forsøgt at udbedre de forhold som revisor havde kritiseret, kunne det forventes at mulighederne - og dermed besvigelserne - ville være begrænset eller elimineret helt i et tidligere stadie.

## 6.2 Perspektivering

Afhandlingens problemfelt er særlig interessant og relevant, idet den dækker over et område, hvor der kan være mange forskellige indgangsvinkler og undersøgelsesmetoder. Alle disse vil lede til forskellige resultater og konklusioner. Andre områder, som er nærliggende og kunne være interessante at undersøge i relation til emnefeltet og afhandlingens konklusioner er:

### ● **Diskussion af tilsidesættelsen af de interne kontroller**

Afhandlingen har haft fokus på vigtigheden af velfungerende kontroller som en effektiv sikkerhedsforanstaltning imod besvigelser. Hertil kan der følges op med en undersøgelse og diskussion af muligheden for tilsidesættelse af de interne kontroller, som i visse tilfælde kan gøre de interne kontroller overflødige. Denne afhandling har ikke fokuseret på tilsidesættelse af kontroller, idet afhandlingen har centreret sig omkring et casestudie af Britta Nielsen sagen, hvor der netop ikke forelå tilstrækkelige kontroller. Derfor er første skridt at implementere kontrollerne, hvorefter diskussionen omkring tilsidesættelsen kan følge. Den nye undersøgelsesvinkel ville belyse, hvorvidt implementering af effektive kontroller altid er løsningen på besvigelserproblemet eller ej, når de interne kontroller tilsidesættes. Det kunne videre diskuteres, hvordan man kan forebygge, at ansatte har mulighed for at tilsidesætte de interne kontroller.

### ● **Diskussion af implementeringen af intern revision ved lov**

Denne diskussion anses som naturlig i forlængelse af afhandlingens forslag om implementeringen af intern revision i de offentlige styrelser. Det kunne være interessant at undersøge fordele og ulemper ved indførelsen af intern revision, hvor formålet ville være at undersøge og diskutere den samfundsmæssige gevinst eller tab ved implementeringen, for at vurdere, om dette burde indføres ved lov.

### ● **Diskussion om tilpasning af revisors erklæring ved væsentlige kontrolsvagheder**

Revisors ansvar for at kommunikere kontrolsvagheder til ledelsen ved hjælp af protokollen, og ledelsens manglende reaktioner på disse i Britta Nielsen sagen, giver anledning til at overveje, hvad revisors øvrige muligheder for at sikre udbedring af konstaterede forhold, kunne være. Dette er imidlertid ikke i dag revisors ansvar. Da forvaltningen af offentlige midler er alle danske borgers skattepenge, kan revisor og omverdenen have en interesse i, at der bliver gjort noget yderligere for at gardere sig mod besvigelser i de offentlige styrelser.

Det kunne derfor være interessant at udarbejde en afhandling, hvor man foretog en teoretisk diskussion af fordele og ulemper ved, at revisor i tilfælde af væsentlige kontrolsvagheder i offentlige styrelser, kunne tilpasse sin påtegning. Enhver revisionsklient er interesseret i en blank påtegning, og er villig til at gå langt for

at undgå en modifikation til påtegningen. Det formodes, at såfremt revisor besad muligheden for at tilpasse sin påtegning ved væsentlige kontrolsvagheder, og faktisk valgte at gøre det, så ville de store kontrolsvagheder ikke eksistere i Socialministeriets tilskudsstyrelse i en så lang årrække. Diskussionen ville derfor belyse et område, som kunne tænkes at medvirke til, at revisor fik større indflydelse på at påvirke det interne kontrolmiljø hos sin revisionsklient. Dette er en interessant vinkel, hvorpå man muligvis kan komme besvigelserproblemet til livs.



## Litteraturliste

### Afhandlinger

- Kristensen, Rune (2013), *Interne kontroller*, Cand.merc.aud. studiet
- Nielsen, Ditte Y. (2015), *Interne kontroller i små virksomheder*, Cand.merc.aud. studiet
- Kyllebæk, Peter (2019), *Er revisors nuværende forpligtelser tilstrækkelige i forhold til at afdække besvigelser*, Cand.merc.aud. studiet
- Petersen, Rie H. (2014), *Interne kontroller og besvigelser i den offentlige sektor*, Cand.merc.aud. studiet
- Brinch, Jacob (2009), *En analyse af revisionsprocessen baseret på intern kontrol – i relation til revisors mulighed for at opdage besvigelser begået på ledelsesniveau*, Cand.merc.aud. studiet

### Bøger

- Andersen, Ib (2019), *Den skinbarlige virkelighed – Vidensproduktion i samfundsvidenskaberne*, Samfunds Litteratur
- Christensen, Maria B., Kristensen, Rikke H. & Warming-Rasmussen, Bent (2015), *Revisors opklaring af besvigelser – Læren af praksis*, Karnov Group
- Eilifsen, A., Messier JR, William F., Glover, Steven M., & Prawitt, Douglas F. (2014), *Auditing & Assurance Services*, McGraw Hill Education
- Elm-Larsen, Rolf (2010), *Offentlig revision – Empiri og teori*, Thomson Reuters Professionals
- Elm-Larsen, Rolf & Gitte Korff (2015), *Offentlig revision i det 21. århundrede*, Karnov Group
- Johansen, Thomas R., Davidsen, Christina M., Lunden, Martin., & Helleberg-Harloff, Mikkel., (2016), *Danske perspektiver på revisorer og revision*, Karnov Group
- Sudan, S., Samuelsen, M., Parker, H., Davidsen, C. (2012), *Revision i praksis*, Karnov Group
- O'Reilly, Vincent M., Tanki, Frank J., Schwartz, Malcolm R., Steinberg, Richard M. & Spear, Robert J. (1994), *Internal Control – Integrated Framework*, COSO

### Artikler

- Dalsgaard, Louise (2019), 'Britta Nielsen: Vi jokede på arbejdet med, at man nemt kunne tage penge og rejse til Bahams', *DR*
- Ernst. Niklas (2014), 'Kriminaliteten i virksomhederne vokser', *Berlingske*
- Funch, Anne (2019), 'Har du mødt en psykopat? Her er 20 tegn, du skal være opmærksom på', *Berlingske*
- Hansen, Simon E. & Perregaard, Martine S. (2020), 'Få overblikket: Sådan er sagen mod Britta Nielsen forløbet', *Altinget*
- Jeppesen, Kim K. (2009), 'Revisorer opdager aldrig fup', *Berlingske*

Kraft, Markus B. (2014), 'Omdømmet er afgørende', *Berlingske*

Kofod, Jeppe (2020), 'Staten åbner undersøgelse af Termas mulige våbensalg', *Finans.dk*

Petersen, Niels (2017), 'Virksomheder er mest bange for cyberkriminalitet', *Dansk Industri*

Svendsen, Gert T. (2020), 'Danmarks verdensrekord i tillid hjælper os i kampen mod corona', *Videnskab.dk*

Skærbæk, Peter (2019), 'Professor: Britta-sag, udbytteskat og nu svindel i Forsvaret – de mange skandaler var forudsigelse', *Berlingske*

Thomsen, Per B. (2016), 'Overblik. Sådan har Volkswagen snydt miljømyndighederne', *DR*

### **Publikationer**

ACFE (2020), 'Report to the nations', *Global study on occupational fraud and abuse*

Banke, Niels & Christensen, Lene D. (2019), 'Ansvarsvurdering vedrørende sagen om svindel med tilskudsmidler – offentlig rapport', *Kammeradvokaten advokatfirmaet Poul Schmith*

Bishop, Carol C., Hermanson, Dana R., Marks, Jonathan T. & Riley, Richard A. (2019), 'Unique Characteristics of Management Override Fraud Cases', *Journal of Forensic and Investigative Accounting*, 11:3

Deloitte (2008), 'Public sector fraud - identifying the risk areas', *Departement of Corporate Finance*

Dorminey, Jack., Fleming, A. Scott., Kranacher, Mary-Jo & Riley, Richard A. (2012), 'The evolution of fraud theory', *Issues in Accounting Education*, Vol 27:2; 555-579

Dr. Dzomira, Schewangu (2014), 'Internal controls and fraud schemes in not-for-profit organisations: a guide for good practice', *Research Journal of Finance and Accounting*

Flyvbjerg, Bent (2010), 'Fem misforståelse om casestudiet'

Folketinget Rigsrevisionen (2018), 'Rigsrevisionens revisioner af tilskudsadministrationen på socialområdet i perioden 2002-2017', *Faktuelt notat til Statsrevisorerne*

PwC (2019), 'Ekstern undersøgelse af tilskudsadministrationen 1977-2018', *Udarbejdet for Socialstyrelsen*

PwC (2018), 'Pulling fraud out of the shadows', *Global economic crime and fraud survey*

PwC (2011), 'Fighting fraud in the public sector', *Global economic crime survey*

Rigsrevisionen (2013), 'God offentlig revisionsskik – normen for offentlig revision'

## Internetadresser

- <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020/>
- <https://www.altinget.dk/artikel/der-kan-ikke-placeres-et-tjenstligt-ansvar-i-britta-sagen>
- <https://www.altinget.dk/artikel/faa-overblikket-saadan-er-sagen-mod-britta-nielsen-forloebet>
- <https://www.berlingske.dk/karriere/omdoemmet-er-afgoerende>
- <https://www.berlingske.dk/oekonomi/kriminaliteten-i-virksomhederne-vokser>
- <https://www.berlingske.dk/boeger/har-du-moedt-en-psykopat-her-er-20-tegn-du-skal-vaere-opmaerksom-paa>
- <https://www.berlingske.dk/business/revisorer-opdager-aldrig-fup>
- <https://www.berlingske.dk/kronikker/professor-britta-sag-udbytteskat-og-nu-svindler-i-forsvaret-de-mange?token=401494ffaa7246abb418e88f3d34e5fe.1592833064110&tracked&user=401494ffaa7246abb418e88f3d34e5fe&referer=https%3A%2F%2Fwww.berlingske.dk%2Fkronikker%2Fprofessor-britta-sag-udbytteskat-og-nu-svindler-i-forsvaret-de-mange>
- <https://blog.capterra.com/what-are-the-international-standards-on-auditing-isas/>
- <https://www.coso.org/Pages/aboutus.aspx>
- <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/whistle-blowing>
- <https://www.dr.dk/nyheder/udland/overblik-saadan-har-volkswagen-snydt-miljoemyndighederne>
- <https://www.dr.dk/nyheder/indland/britta-nielsen-vi-jokede-paa-arbejdet-med-man-nemt-kunne-tage-penge-og-rejse-til>
- <https://www.danskindustri.dk/di-business/arkiv/nyheder/2017/11/virksomheder-er-mest-bange-for-cyberkriminalitet/>
- <https://www.e-conomic.dk/regnskabsprogram/ordbog/intern-revision#:~:text=Intern%20revision%20har%20til%20form%C3%A5I,Dette%20skal%20%C3%B8ge%20virksomhedens%20effektivitet.>
- <https://finans.dk/forside/ECE12147977/staten-aabner-undersogelse-af-termas-mulige-vaabensalg/?ctxref=ext>
- <https://www.globalis.dk/Statistik/Ligest.-paa-arbejdsmarkedet>
- <https://www.iaasb.org/about-iaasb>
- <https://www.issai.org/about/>
- <https://metodeguiden.au.dk/kvalitativ-og-quantitativ-forskning/>
- <http://www.organized-crime.de/cressey.htm>
- [https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/fighting\\_fraud\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_june2011.pdf](https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/fighting_fraud_in_the_public_sector_june2011.pdf)
- <https://www.pwc.dk/da/artikler/2020/01/krav-om-whistleblowerordning-paa-vej.html>
- <https://www.pwc.dk/da/nyt/publikationer/pwcs-gecs-2018.html>
- [https://www.readyratios.com/reference/audit/international\\_standards\\_of\\_auditing\\_isa.html](https://www.readyratios.com/reference/audit/international_standards_of_auditing_isa.html)

CMA Kandidatafhandling  
Studie nummer: 93609

<https://sproget.dk/lookup?SearchableText=besvigelse>

<https://videnskab.dk/kultur-samfund/forsker-danmarks-verdensrekord-i-tillid-hjaelper-os-i-kampen-mod-corona>

## Bilagsoversigt

### Bilag 1 – Oversigtstræ besvigelsesformer (Wells)

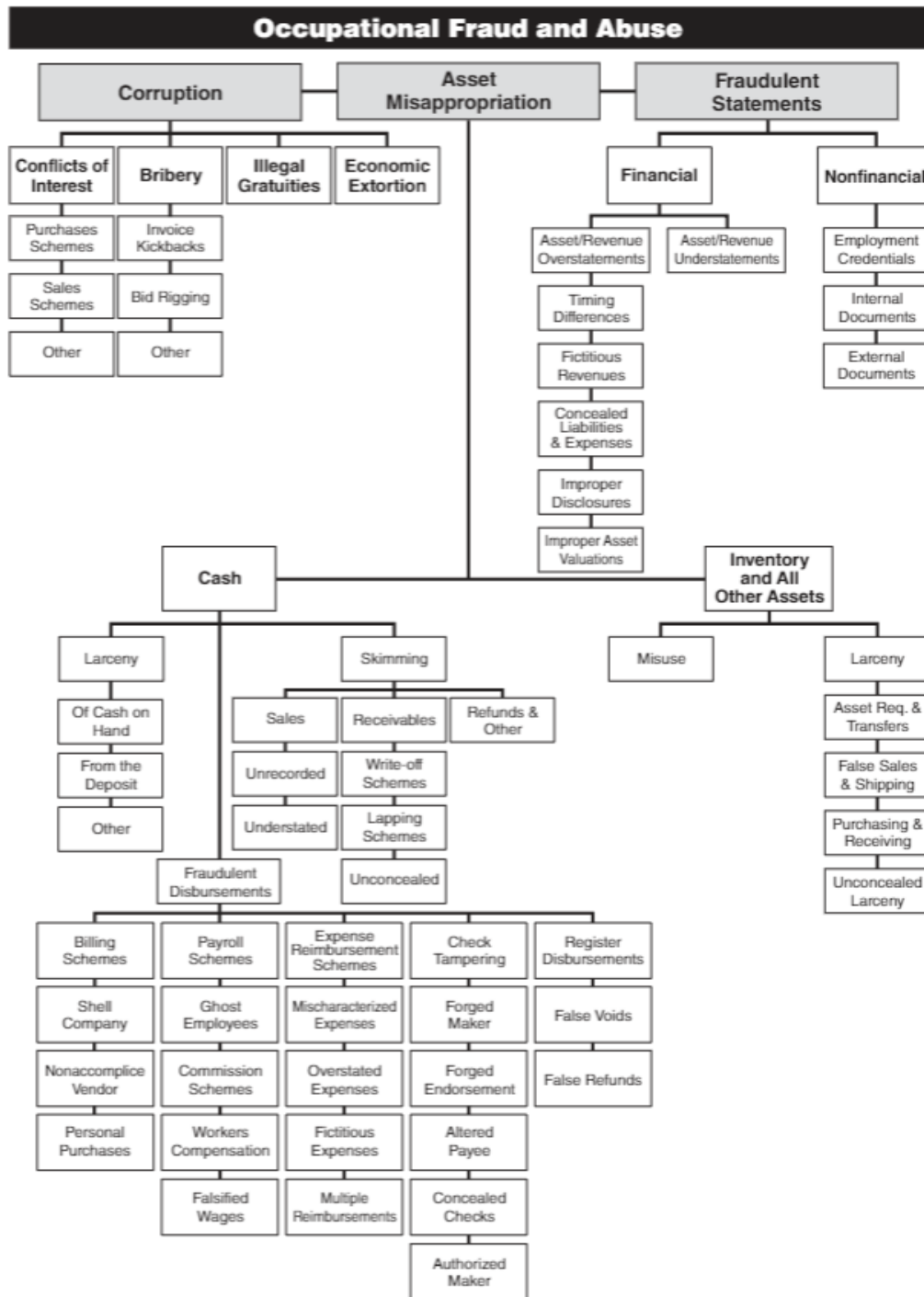


EXHIBIT 1-1

Kilde – Wells, Principles of fraud examination 2013

## Bilag 2 – Interview med Rolf Elm-Larsen

Nedenstående er et interviewreferat med Rolf Elm-Larsen. Rolf har 37 år erfaring som revisor i Rigsrevisionen, og har derudover været ekstern lektor i revision og regnskab på CBS i 30 år. Derudover har Rolf arbejdet som konsulent på en række internationale projekter.

Interviewreferatet er blevet forkortet, for kun at medtage de væsentligste pointer. Herudover er der foretaget mindre tilpasninger for at sikre en rød tråd og korrekt grammatik, uden at ændre på pointerne eller ordlyden.

### **Helt grundlæggende set, hvad forstår du så ved interne kontroller?**

Det er instrument til at sikre tingene bliver udført korrekt. Det har interesse fordi det er et middel til bl.a. at sikre aktiverne forvaltes korrekt, og derfor ikke et mål i sig selv. Det har en væsentlig vægt i revisors måde at arbejde på, hans fokus, og på hans forståelse af virkeligheden.

### **Hvilke interne kontroller vurderer du kan minimere risikoen for besvigelser?**

Der skal foreligge nogle kontroller som sikre at alt dokumenteres. Der skal være funktionsadskillelse i alle funktionerne. Der må ikke være nogen med fuldstændig kontrol over hele forløbet. Der skal være før- og efterfølgende kontroller. Ting skal være forsvarligt lukket inde.

### **Ser du nogle forskelle i designet af de interne kontroller imellem private- eller offentlig organisationer?**

Grundlæggende findes interne kontroller i alle former for virksomheder. De findes også i civilsamfundet, og i andre former for organisationer såsom folkekirker osv. Grundlæggende set er der ikke forskel i de interne kontroller.

### **Mener du at Rigsrevisionen opfyldt sine forpligtelser i forbindelse med Britta Nielsen sagen. Burde de gøre noget anderledes?**

Det vigtigste at undersøge er hvilken opgave de er blevet stillet; det er at undersøge om regnskabet er væsentligt rigtigt, om man har fulgt gældende regler, og om der er taget skyldige økonomiske hensyn. Det er de tre spørgsmål de skal besvare - ligesom når man skriver en opgave, det som står i problemformuleringen skal også besvares. Der kan man spørge sig; har de opfyldt det?

### **Deres opgave er vel at se påse om regnskabet i al væsentlighed er rigtigt?**

Hvis man snakker om væsentlighedsniveauer, så skal man huske på regnskabsbruger. Regnskabsbruger i dette tilfælde er Folketinget, eftersom de skal vurdere om de kan godkende statsregnskabet. Der er derfor nogle andre væsentlighedskriterier i private virksomheder i forhold til offentlige.

I forhold til Britta sagen havde Rigsrevisionen en lidt dårlig sag. Kontrolsystemet er jo blot et af de mange elementer i et revisionsbevis, det er altså et middel til at opnå en overbevisning. Rigsrevisorerne har haft for stort et fokus på kontrolsystemerne og eksistensen heraf. De burde i stedet have lavet en almindelig substansrevision hvor de tjekkede bilag m.v. Ifølge deres udarbejdede notat omkring svindelsagen, står der ikke om de har lavet substansrevision, men kun at de har kigget på kontroller. De fortæller ikke historien om hvorvidt de har kigget på bilag. Hvis ikke de har lavet substansrevision så er der en mangel i deres arbejde, da der er et svigt i revisionsbeviset. Når der er kontrolsvagheder, skal man udvide revisionen hvilket følger af god revisionsetik.

### **Bærer rigsrevisionen et ansvar i denne situation?**

Rigsrevisionen burde i højere grad have dokumenteret om de havde lavet en substansrevision; så de med reelt revisionsbevis kunne fastslå om regnskabet var rigtigt. De kunne for eksempel have dokumenteret at de har testet flowet for bevilling af tilskud, fra at der modtages en ansøgning om tilskud til socialt udsatte, til gennemgang af registre og modtagere, til sagsbehandlingen, derefter godkendelsen, og til sidst udbetalingen i banken. Man bør kunne stemme af mellem bevilling og banken. Man kunne også undersøge hvem der ejer det kontonummer som der er betalt penge til.

### **Hvordan mener du ansvarsfordelingen imellem Rigsrevisionen og Socialstyrelsen er? Har Socialstyrelsen handlet som de burde?**

Den øverste ledelse er ikke meget for at kigge på det der står i regnskabet og i revisors protokoller. -deres interesse for det er begrænset. Socialstyrelsen har i sagens natur ikke handlet som de burde – der er klart svigt i det ledelsesmæssige tilsyn, altså fra den øverste ledelse – direktøren. Men selvfølgelig er direktøren mere interesseret i de sociale forhold, de penge der bruges, og der interne politikker. Så revisors rapporter ligger formodentligt meget langt nede i prioriteringslisten hos ledelsen. Dette er hvad mine erfaringer fortæller mig. Jeg har oplevet lignende eksempler i Forsvaret, hvor ledelsen er mere interesseret i soldater, krudt og kugler end revision.

### **Hvad burde Socialstyrelsens ledelse gøre anderledes?**

Der er ingen tvivl om at der har været en form for manglende tilsyn med økonomiforvaltningen. Så de burde øge tilsynet, og sørge for at det blev effektivt som det burde være. Reglerne er klare; ledelsen skal føre et tilsyn med økonomiforvaltningen hvilket følger af Loven om statens regnskabsvæsen, samt Grundloven som Socialministeren har ansvaret for at følge.

### **Kan vi med Britta sagen drage paralleller til nogle andre erfaringer som kan gøre os klogere?**

Ja, altså man storset læse om svindelsager hver dag. Fx hvor udenlandske aktionærer ansøger om at få den betalte udbytteskat refunderet af den danske stat. I den sag fremgår det helt klart, at der ikke var kontrol med det som der foregik. Ledelsen svigtede så det sagde spar to. Da revisoren påpegede de interne kontrolsvagheder, så fyrede man revisionschefen, og nedlagde stillingerne. Vi ser det også i private virksomheder; at revisor bliver fyret når han påpeger kritik.

Den interne revision man havde haft i Skat, eksistere ikke mere. Rigsrevisionen har opsagt alle aftaler om intern revision i staten, hvilket er en konsekvens af organisatoriske og kulturelle mekanismer. Det sidste man vil i enhver styrelse er at få kritik fra Rigsrevisionen. Økonomichefens fornemmeste opgave i enhver styrelse er af holde revisor væk, og undgå kritik fra denne. Der findes masser af lignende svindel sager – fx i sagen om ejendomsstyrelsen i Forsvarsministerieret. Der har altid været problemer med forsvaret

### **Mener du, at Britta sagen illustrerer et gennemgribende problem i offentlige styrelser, i forhold til manglende reaktioner på kontrolsvagheder og mangler i den økonomiske funktion i sin helhed?**

Sagen afspejler at der er en manglende interesse hos ledelserne for interne kontrolsystemer. Min erfaring tilsiger mig at ledelserne ofte overlader disse sager til økonomifolkene, og deres egen optik er rettet op af; bort fra det økonomiske, og de har et ganske klart ønske om at holde Rigsrevisionen så langt borte som

muligt. Britta sagen illustrerer nogle hypoteser man kan stille op omkring virkeligheden. De træk findes også i andre sammenhænge. Det er mere det jeg vil sige.

### **Hvilke typer besvigelser ser du typisk i offentlige virksomheder?**

De fleste af besvigelser er småtterier. Der er masser af mindre bedragerisager som aldrig kommer til offentlighedens kendskab, og der føres også en form for statistik med det i Rigsrevisionen. Men det drejer sig ofte om få tusinde kroner, hvor konsekvensen er at folk bliver bortvist. Også er der de større sager, som forsvarsministeriets ejendomsstyrelse. Man skal som ledelse altid overveje hvor meget man skal ofre på de interne kontroller

### **Hvad er konsekvensen ved at der ikke er intern revision?**

Den interne revision eksisterer stadig. Funktionen samarbejder dog ikke med Rigsrevisionen som den hidtil har gjort. Intern revision er et led i det interne kontrolsystem, så selvom de ikke vil samarbejde med Rigsrevisionen længere, skal rigsrevisor alligevel bruge dem. Før kunne man med sit samarbejde påvirke dem til at udføre en egentlig revision, der komplementerede Rigsrevisionens' revision.

Det betyder at koordinationen som burde finde sted imellem rigsrevisor og intern revisor ikke længere gør det. Dermed tilsidesættes intentionen bag §9 i Rigsrevisorloven, hvor det står i forarbejderne at det er hensigten med bestemmelsen at koordinere arbejdet imellem rigsrevisor og intern revisor. Rigsrevisor har derved tilsidesat intentionerne ved §9.

### **Er der en intern revision i Socialstyrelsen?**

Der har aldrig været en intern revisionsfunktion i Socialstyrelsen. Det er ikke et lovkrav – det har været op til den enkelte minister at beslutte om dette skulle implementeres

### **Ville en intern revisionsfunktion i Socialstyrelsen have forhindret besvigelserne?**

Ja man ville jo have mere tid og ressourcer til arbejdet. Det vil påvirke ministeren, og give en bedre mulighed for denne at gennemføre den kontrol som burde være tilstede i enhver styrelse.

### **Tror du løsningen er at implementere interne kontroller ved lovkrav?**

Jo mere intern kontrol er, desto mindre vil incitamentet og muligheden for at begå svindel være. Det vil måske afhjælpe noget af problemet, og man opdager det da måske også hurtigere, da man jo sætter større ressourcer ind i bekæmpelsen af svindel.

### **Hvad kan revisorer lære i forbindelse med vurderingen af besvigelserisici p.b.a sagen?**

Man kan lære at man skal være mere opmærksom på at kravene til væsentlighed er betydelig lavere i den offentlige sektor end den private sektor. Politikere bryder sig ikke om sager hvor der er bedrageri eller andre former for ulovligheder. Det næste er, at fokus i for høj grad er på interne kontrolsystemer, og der er for lidt fokus på substansrevision. Det tredje er at man burde i højere grad gøre opmærksom på svagheder i sin rapportering og kommunikation til statsrevisor og ledelse.

Desværre ser vi at revisionserklæringen er meget ens – måske skulle der være større nuancer til dette. En blank påtegning er blot en blank påtegning – og vi vil have en blank påtegning uanset hvad revisorens siger. I stedet for en blank påtegning kunne revisor udtale sig om det man havde set og observeret.



**Hvad kan revisorer lære i forbindelse med udformningen af forskellige revisionshandlinger p.b.a sagen?**

Revisor skal tage flere statistiske stikprøver. Drejer det sig om tilskud skal revisor sikre sammenhæng imellem blanketsystem, registreringer, og føre kontrol over hele processen. Det er også et ledelsesmæssigt spørgsmål - har de forstået hvad de har med at gøre?

**Hvad kan revisorer lære i forbindelse med dennes rapportering p.b.a sagen?**

Revisor skal måske være lidt mere vedholdende, når denne ser år efter år at der er mangler. Revisor bør kommunikere klart og tydeligt til ledelsen; er i klar over dette, og i løber denne risiko. Hvis det går igen i flere år, så bør man rette en henvendelse til statsrevisoren, det andet man kunne gøre, var at lave nogle større undersøgelser.

Revisor tilsynene skal kigge sine procedurer og standarder igennem – problemet er at disse er fuldstændigt størknet. Brugen af internationale standarder forudsætter mere hjerneaktivitet, hvor det lige nu er kendetegnet ved at processerne er kommet i højsæde. Standarderne er ret statistiske og truslerne mod virksomhederne er ændrede med tiden, så der mangler noget mere sociologisk forskning.

**Kan man forvente at revisor gøre mere ved kontrolsvaghederne?**

De kan jo ikke selv gå ud og implementere dem. Revision er jo til for at holde revision op mod givne standarder.

**Hvad kan de offentlige institutioner lære af denne sag?**

Ledelsen skal være sit ansvar bevidst. Revisionen skal også forbedres kvantitativt. Man skal holde mere fast. Vi ser jo i disse år mange sager i den offentlige sektor dukke op, som ikke er kønne. Det skyldes jo at man ikke bruger traditionelle bureaukratiske dyder; bureaukrati er jo noget man ikke bryder sig om og det er blevet meget mere uformelt. Det uformelle kan ikke fungere. Dokumentation i sagsbehandlingssystemer, regnskabssystemer skal være tilstede.

Det kræver en holdningsændring hos både ledelse og hos medarbejdere; det en anden type medarbejder i den statslige sektor end tidligere. Jeg er i tvivl om hvorvidt sagsbehandlingssystemerne er specielt effektive, både p.b.a det man har hørt fra Forsvarsministeriet og Socialministeriet.

### Bilag 3 – Interview med Troels Majlund Harder

Nedenstående er et interviewreferat med Troels Majlund Harder, forfatter til PwC's eksterne undersøgelse omkring Britta Nielsen sagen. Troels er statsautoriseret revisor og partner i PwC, og arbejder til dagligt med undersøgelse af besvigelser i virksomheder og organisationer. Troels har ca. 25 års erfaring som revisor og konsulent indenfor faget.

Interviewreferatet er blevet forkortet, for kun at medtage de væsentligste pointer. Herudover er der foretaget mindre tilpasninger for at sikre en rød tråd og korrekt grammatik, uden at ændre på pointerne eller ordlyden.

#### **Helt grundlæggende set, hvad forstår du så ved interne kontroller?**

Interne kontroller, er kontroller som er til for at sikre en korrekt finansiel rapportering. Der findes også kontroller som er med til at sikre at virksomheden er compliant, og som sikre virksomhedens omdømme.

#### **Hvilke interne kontroller vurderer du kan minimere risikoen for besvigelser?**

Det er svært at sige. Men altså kontroller som omhandler cash eller andre udbetalingsfunktioner er de vigtigste eftersom det er pengene som svindlere er mest sultne efter.

#### **Mener du at Rigsrevisionen opfyldt sine forpligtelser i forbindelse med Britta Nielsen sagen. Burde de gøre noget anderledes?**

Altså Socialstyrelsen havde et problem i udbetalingsfunktionen som gjorde at Britta kunne svindle. Problemet er at de (Rigsrevisionen) ville aldrig opdage det, fordi de har så stort et væsentlighedsniveau i forbindelse med Statsregnskabet. Det jo ikke engang et komma i deres regnskab.

Rigsrevisionen kommenterede på al den rod der var på overordnet plan. Men deres stikprøver har ikke ramt de sager med svindel. Hvis Rigsrevisionen havde gjort noget så simpelt som at kigge på ændringsloggen - der kunne man se Brittias private konto ryge frem og tilbage (henvisning til at Britta ændrede kontonummeret til sit eget, og derefter ændrede kontonummeret til det rigtige)

Hvis de skulle gøre noget anderledes, kunne de have testet de her ting med et lavere væsentlighedsniveau. Men det er jo ikke deres funktion at finde fraud. De kunne lave noget mere systemrevision, så kunne de finde dem med superbruger rettigheder og spørge ind til det. De kunne også tjekke udbetalinger til tilskudsregnskaber.

#### **Bærer rigsrevisionen et ansvar i denne situation?**

Både ja og nej, i rapporten siger vi nej. De har dog ikke gjort nok. I PwC havde vi kigget på systemerne og udfordret den manglende funktionsadskillelse, hvor det i denne sag virker som om de ikke har udfordret nok.

#### **Har Socialstyrelsen handlet som de burde?**

De burde have indført nogle kontroller eller andet. De kunne godt gøre det bedre, selvom de ikke mente de havde nogle kontrolsvagheder. De havde jo ændret placeringen af tilskudsstyrelsen fra flere forskellige instanser. Lige nu ligger den i Socialstyrelsen. Det har skabt en masse rod og forvirring og åbnet op for muligheden.

### **Kan der rejses et ansvar mod ledelsen i Socialstyrelsen?**

Der kan ikke rejses noget ansvar. Hvem skal have ansvaret? Det er jo Socialstyrelsens ansvar i min verden; der er tale om intern kontrol der smutter og failer. Det jo fail på intern kontrol - det vidste ledelsen jo godt. Det er ledelsen som har ansvaret for udarbejdelsen af de interne kontroller.

Hvis kontrollerne smutter, så kan man ikke ryge i fængsel for den sag, man kan sige man bare ikke har gjort sit job ordentligt, hvilket kan føre til en afskedigelse af ledelsen.

Hvis det havde roteret lidt rundt og man tjekkede op på hinandens arbejde så havde man fanget det. Britta havde alt for stor en adgang til tilskudssystemet, hvor hun kunne oprette falske ting og sager og alt muligt. En stilling hun var betroet for meget. Kan man holde nogen ansvarlige? Tja det kan man vel, men kan man ryge i fængsel? Nej, de har jo ikke selv været med til at snyde, men de har et ansvar for at tingene fungere.

### **Hvad var Statsrevisorens reaktioner på Rigsrevisionens beretninger?**

Altså de skriver jo lange notater på alt der kommer. Men der mangler nogle rigtige revisorer, som kan komme og hjælpe dem med at implementere kontrollerne (henvisning til eksterne revisorer).

Statsrevisorerne kom aldrig med noget konkret feedback til ledelsen – det hele var meget fluff. De har jo ikke kigget ned i udbetalingsfunktionen, testet transaktionerne, i stedet har de har bare set der er kontrolsvagheder på overordnet plan uden at gå dybt nok ned i det.

### **Hvad burde Socialstyrelsens ledelse gøre anderledes?**

De burde have haft funktionsadskillelse på sagsbehandlere, tjekke kontonumre af til dem de udbetaler til, tjekke revisorpåtegningen. Der er en milliard ting de kunne gøre bedre. Det er jo et spørgsmål om at der bliver skåret ned, og så er der for få ansvarlige som styrer udbetalingerne og kontrollerne.

### **Mener du, at Britta sagen illustrerer et generelt problem i offentlige styrelser. Hvis ja, så hvilket?**

Ja det gør det, se bare på udbyttesagen. Sagen er at der sidder nogle meget betroede medarbejdere som styrer et helt område. I udbyttesagen sad der jo også en som styrede udbetalingerne. Så der opstår disse huller, hvilket skyldes nedskæringer i stillingerne. Så kan man heller ikke forvente at de interne kontroller fungere lige så godt.

### **Ville en intern revisionsfunktion i Socialstyrelsen have forhindret besvigelserne?**

Muligvis. Hvis der er nogen som kiggede på de interne kontroller ville det sikre et bedre kontrolmiljø. Hvis man bare havde kigget i logfilen, havde man opdaget at der i løbet af seneste 3 år var røget et kontonummer frem og tilbage flere gange.

Tilskudsadministrationens regnskab er jo en meget lille bestanddel i statens samlede regnskab. Så et særskilt regnskab ville jo selvfølgelig øge kvaliteten.

### **Tror du løsningen er at implementere intern revision ved lovkrav?**

Ja muligvis hvis man kun gjorde det for denne ene styrelse. Sagen er, at der jo er masser af områder i Statsregnskabet så en intern revisionsafdeling ville måske ikke have fokus på en lille tilskudsadministration.

En løsning ville være mere systemrevision og kontroller på det, og de interne revisioner ville den vej igennem bidrage til et bedre set-up.

### **Hvad kan revisorer lære i forbindelse med vurderingen af besvigelsesrisici p.b.a sagen?**

Revisorer kan lære at IT var en af de største faktorer i denne sag. Så man skal have styr på IT, herunder funktionsadskillelse, og test af forretningsprocesser med besvigelser og fejl in mente. Betroede medarbejder kan være en stor fejlkilde, grundet de store adgange de oftest har.

Hvis revisor oplever at bogholder roder meget, og failer med afstemninger, og bruger en masse tid, er disse typiske indikationer på at de prøver at bogholder prøver at skjule noget. Alt for meget kontrol hos en person er skidt. Revisor skal grave nok ned i sagerne og rapportere tingene klart og tydeligt – de rapporterede kontrolsvagheder var ikke detaljerede nok men virkede mere som et standardskriv omkring nogle generelle forhold.

### **Kan revisorer udføre nogle bestemte revisionshandlinger for at opdage svindel?**

Ja - Test af adgange, funktionsadskillelse, professionel skepsis, test af stamdata.

Test af procedurer omkring kreditnotaer og test af, at medarbejdere ikke laver. Salgsfolk har det jo med at lave kickback-salg. Revisor kan også teste det administrative omkring ændring af stamdata.

Også har vi den klassiske med en dominerende ledelse som kan overwrite kontroller, hvilket man kan teste via en journal entry test. Man bør også foretage test omkring udbetalingsprocessen, hvor man tjekker leverandørens, og tilskudsmodtagers bankkonto og sikre at pengene bliver overført til de rette kontonumre.

### **Hvad kan revisorer lære i forbindelse med dennes rapportering til revisionsklienten p.b.a sagen?**

Revisor skal være mere præcis med sine kontrolsvagheder han rapportere, fx i et management letter. Problemet er oftest et pres på honoraret – det er det største issue.

Man skal huske at man ikke kan fange småting. Mærsk vil jo ikke fange hvis en eller anden havde snydt sig til 500 t.kr. Jo, det ville de måske, men det ville være nedprioriteret pga. væsentligheden.

Revisor skal stille sig kritisk når noget opdages og spørge sig selv, hvorfor er det lige det er den hopper (henvisning til udsving i data)? Og ikke bare stille sig tilfreds med en åndsvag forklaring, men man skal dykke ned i tingene.

### **Hvad kan de offentlige institutioner lære af denne sag?**

De kan lære at opdatere deres interne kontroller med fokus på besvigelser. Man skal have fokus på besvigelser og udbetalingsprocesser. Man skal have medarbejdere til det, og have mulighed for at lave det. Det er helt essentielt man får kigget på de udbetalingsfunktioner der er.

Man kan også få noget bedre revision ved at hyre eksterne revisorer. Statsrevisorerne er jo statsansatte, de har jo ingen ansvarsforpligtelse – det ville vi jo have i PwC hvis vi kom ud og lavede et stykke arbejde og derefter failede.

Man kan lære at der skal laves en risikovurdering løbende. Britta Nielsen formåede at navigere rundt imellem de huller som opstod løbende i takt med at tilskud administrationen blev rykket rundt i de forskellige styrelser, samt i takt med at der kom forskellige regler. For eksempel var der på et tidspunkt at der opstod en indeksreguleringsordning hvor der blev udbetalt tilskud over årene med en indeksregulering, og da ordningerne ikke altid var transparente havde ansøgerne ikke indsigt i dette. Det betød at Britta snupede indeksreguleringen for de enkelte projekter, og udbetalte dette til sig selv uden at nogen opdagede det. På samme måde, så var der enkelte ansøgere som indsendte regnskaber ind for sent, hvor Britta så kunne sige "syndt for jer – i får ikke noget tilskud" og beholdte pengene selv. Dette var fordi det var et krav at indsende regnskaberne rettidigt.