

# Korruption i Danmark

2000-2024



---

# Korruption i Danmark

---

## FORORD

Danmark har over en længere årrække ligget højt på Transparency Internationals årlige liste over opfattelsen af korruption i verdens lande. Det afføder blandt andet to reaktioner, der begge er forkerte. Den ene er, at den tages til indtægt for, at der nærmest ikke findes korruption i Danmark. Det andet er den udbredte misforståelse, at korruption alene handler om bestikkelse.

En af udfordringerne i Danmark er, at vi ikke har en strategisk tilgang til at forebygge og bekæmpe korruption. Der ses ofte på sagerne som enkeltsager, i stedet for at se dem som et fænomen. Der er ikke en strategi for at finde systemfejlene, så vi kan lære af dem. Det er mennesker der er korrupte, det er systemerne, der gør det muligt.

For at vise, at der er behov for en større viden, har vi i Transparency International Danmark besluttet at udarbejde denne samling af aktuelle sager for perioden 2000-2024. Og der er mindst fire konklusioner. For det første, ja, der er korruption i Danmark. For det andet, når man lægger dem op ved siden af hinanden, så er det mere end man umiddelbart skulle tænke. For det tredje, på de områder hvor der er special myndigheder, er der også flere sager. For det fjerde, ja - vi har heldigvis et lavt niveau af korruption, men vi ved samlet for lidt om det.

Denne samling af sager har vi kunnet finde via offentligt tilgængelige kilder. Netop derfor er det et ufuldstændigt billede. Men vi står på mål for, at det dokumenterer, hvad vi har sagt gennem flere år. Der er behov for en samlet dansk strategi, der skal bygge på en samlet viden. Også med inddragelse af oplysninger om de sager, der ikke kommer til pressens kendskab. Det er navnlig fra politiets efterforskning, offentlige myndigheder og whistleblowerordninger.

Det interessante for os er ikke, *hvem*. Det er ikke den enkelte involverede - uanset om det der er foregået er strafbart eller ikke - der er interessant for os. Det interessante er systemfejlene. Opmærksomheden. Det vi kan gøre noget ved.

Vi håber at denne rapport baseret på eksempler vil kunne danne grundlag for den diskussion. Eksemplerne vil blive løbende opdateret på Transparency's hjemmeside. Den kan også bruges som et materiale til læring, hvis man vil forstå, hvor korruption opstår, og hvordan vi bedre kan forebygge imod korruption.

Rapporten er udarbejdet af en gruppe af frivillige: Hans Skifter Andersen, Camilla de Thiersant, Paloma Andrea Cardozo Barrero og Silje Svejgaard, samt Natascha Linn Felix og Lars Wriedt fra vores bestyrelse. De skal have stor tak for det ihærdige arbejde gennem et lille år med at samle dette vigtige og oplysende materiale.

*Jesper Olsen og Karinna Bardenfleth*  
Formand og næstformand, Transparency International Danmark

# INDHOLD

Forord	1
Indhold	2
Metode	3
Resume:	
Korruption i Danmark	5
Bestikkelse	11
Smørelse og hyggekorruption	18
Underslæb	20
Interessekonflikt	33
Nepotisme	40
Karteller	44
Matchfixing	56
Kommentarer til analysen	61

# METODE

Transparency International Danmark (TI-DK) præsenterer en samling af konkrete danske korruptionssager.

En arbejdsgruppe nedsat af bestyrelsen for TI-DK har indsamlet data fra marts til oktober 2024, og udarbejdet denne rapport.

Der er primært tale om materiale fra medieartikler. Artiklerne er ofte baseret på pressemeddelelser fra politiet, domstolene og Konkurrencestyrelsen. I andre tilfælde er sagerne offentliggjort af andre offentlige myndigheder og private firmaer, som er blevet ramt af korruptionssager. I nogle tilfælde har medierne selvstændigt yderligere kortlagt sagerne. Der er desuden anvendt materiale fra Konkurrencestyrelsen om kartelsager og fra Ankestyrelsen om sager med interessekonflikt/inhabilitet i kommunerne.

Med denne metode er samlingen af eksempler ikke en fuldstændig kortlægning af al korruption i Danmark.

Korruption er ikke et begreb i straffeloven. Der er visse former for korruption, der er strafbare som eksempelvis mandatsvig og underslæb. Der er også korruption, der ikke er strafbart.

Det er formodningen, at de sager, der involverer mulige straffesager, er overrepræsenteret i rapporten, da en af de væsentligste kilder bygger på medieomtale.

De fundne oplysninger i medie artiklerne er heller ikke altid fyldestgørende. Omtalen sker eksempelvis, når en sag er anmeldt til politiet. Der er også ofte en del medieomtale, når straffesagerne er sendt til domstolene, og i nogle tilfælde også når der er faldet en dom. Men for mange af dem er der ikke fundet oplysninger om, hvordan de endte. I en del tilfælde skyldes det formentlig, at politiet har opgivet dem og ikke har rejst tiltale. Det kan eksempelvis være, fordi der ikke er fundet tilstrækkelige beviser.

En del sager involverer ikke politianmeldelse, men har ført til at en eller flere personer afskediges eller sanktioneres på anden vis. Der er formentlig mange af sådanne tilfælde af korruption, som aldrig når frem til medierne.

Der er indsamlet materiale i mere end 300 sager. De fleste af sagerne er fra de sidste 10 år, men nogle går helt tilbage til år 2000.

Vi har brugt følgende kriterier for at medtage en given sag:

- Sagen skal være indenfor TI-DK's definition på korruption: Misbrug af betroet magt for egen vinding. Vi skal kunne identificere både den betroede magt, hvordan den er misbrugt, såvel som egen vinding.
- Der skal være rejst en tiltale eller afsagt en dom i sagen, eller
- alternativt skal der være to uafhængige presse omtaler.
- Sagen skal være i nyere tid, og ikke før år 2000.
- Der skal kunne henvises til mindst to internetopslag, som omtaler sagen.

Vi har fulgt praksis fra domstolenes offentliggørelse af retskendelser og fjernet personnavne fra beskrivelserne af sagerne. Navne på organisationer eller stednavne er anført.

Eksempler på sagerne kan ses på hjemmesiden <https://transparency.dk/korruption/korruption-i-danmark/>.

I nedenstående tabel er de fundne sager fordelt på korruptions typer og sektorer. Korruption typerne er bestikkelse, smørelse, underslæb, nepotisme, karteldannelse, matchfixing og inhabilitet/interessekonflikt. I denne udgave af samlingen har vi ikke taget sager inden for kategorierne bedrageri og afpresning med.

Sektorerne er opdelt i kommuner, andre offentlige institutioner (ministerier mv.), selvejende institutioner med offentlig støtte, private firmaer, organisationer, boligforeninger, private foreninger, sundhedssystemet og politiet. Endelig er der en gruppe af sager, hvor ofrene er privatpersoner, som er bedraget af advokater og andre, der bestyrer deres penge.

Tabel 1. Fundne korruptionssager fordelt på korruption type og gerningssteder (År 2000-2024)

	Bestik kelse	Smørelse	Underslæb	Nepotisme	Kartel **)	Match -fixing	Inhabilitet /Interessekonflikt *)	I alt
Kommuner	8	9	10	10			50	87
Andre offentlige inst	13		7	8			2	30
Selvejende inst.			12	2				14
Private firmaer	9		22	1	69		1	102
Organisationer			4		11			15
Boligforeninger	1		7	1				9
Foreninger			20			22		42
Advokatklinter, privatpersoner			7					7
Sundhedssystemet			5					5
Politiet	2		1					3
Udlandet	6							6
I alt	39	9	95	22	80	22	53	320

\*) Heraf 45 afgørelser fra Ankestyrelsen i sager om inhabilitet

\*\*\*) Heraf 57 afgørelser fra Konkurrencestyrelsen om bøder mv.

# RESUME:

## KORRUPTION I

## DANMARK

---

Denne rapport er baseret på et unikt materiale om korruptionssager, som er indsamlet af en arbejdsgruppe, nedsat af TI-DK's bestyrelse. Det indsamlede materiale kan ikke belyse det fulde omfang af korruption i Danmark. Det må formodes, at mange sager aldrig kommer til offentlighedens kendskab. Men eksemplerne giver i sammenhæng viden om karakteren af korruption, hvor det foregår, hvem der typisk begår den, hvordan den gennemføres, og hvor omfattende den er i de enkelte tilfælde.

Som det ses af Tabel 1 vist i indledningen, er der fundet korruption i alle sektorer herunder både privat og offentligt. Men der er stor forskel på, hvor de forskellige typer af korruption oftest optræder, og hvem der udfører den. Det tyder på, at der er nogle steder i samfundet, hvor korruption har nemmere vilkår end andre steder. Det fremgår også, at der, hvor der eksempelvis er en særmyndighed (kartelsager), er der forholdsmæssigt flere sager end for andre sagstyper.

Som det ses af Tabel 1 vist i indledningen, er der fundet korruption i alle hjørner af samfundet. Men der er stor forskel på, hvor de forskellige typer af korruption oftest optræder, og hvem der udfører den. Det tyder på, at der er nogle steder i samfundet, hvor korruption har nemmere vilkår end andre steder.

For de fleste er korruption bestikkelse. Men der findes mange andre former for korruption, hvor mennesker misbruger deres betroede magt.

De former for korruption som undersøges i rapporten er:

- Bestikkelse

- Smørelse og hyggekorruption
- Underslæb
- Interessekonflikt eller inhabilitet
- Nepotisme
- Karteldannelse
- Matchfixing

Her refererer vi nogle hovedkonklusioner fra analyserne af de forskellige former for korruption, som er beskrevet i de efterfølgende kapitler.

### Bestikkelse

Bestikkelse er defineret som: '*en betaling, gave eller anden fordel, der har til formål at få nogen til at gøre eller undlade noget, der er ulovligt eller i strid med vedkommendes pligter*'. Det er betegnende for bestikkelse, at der er to sider. På den ene side en eller flere personer/ virksomheder med betroet magt, som har indflydelse på beslutninger, som vedrører den anden part. Og på den anden side nogen som kan have fordele af de beslutninger, der træffes, og som er villige til at betale for det. De to sider har hver sin bestemmelse i straffeloven. Der kan godt ske domfældelse for den ene og frifindelse for den anden – eksempelvis fordi man har nægtet at tage imod bestikkelse, ligesom straffe niveauerne i de konkrete sager kan være forskellige.

Bestikkelse anses normalt for noget, som tages på initiativ af en person, bestikkeren, der vil betale en person med betroet magt for at opnå en begunstiggelse. Der er imidlertid kun få eksempler i Danmark på, at det er bestikkeren, som aktivt har taget initiativet, men en del, hvor danske firmaer opererer i udlandet.

I de fleste tilfælde er bestikkelsen opstået ved, at den bestukne har bedt om den, eller at begge parter i samarbejde har aftalt den. I disse tilfælde er det oftest den bestuknes arbejdsplads, der kommer til at betale. På en måde kan man betegne dette som et slags underslæb med ekstern partner. De få eksempler på bestikkelse på initiativ af bestikkeren kan ses som et tegn på, at det er en generel opfattelse i Danmark, at især offentlige myndigheder ikke er særligt modtagelige for bestikkelse, og at man derfor sjældent forsøger at bestikke dem.

Bestikkelse forekommer på et bredt udsnit af offentlige arbejdspladser. Der er bl.a. eksempler fra kommuner, fra styrelser, fra en region, et sygehus og fra fængselsvæsenet. Der er desuden fundet bestikkelse i et alment boligselskab.

De personer, som modtager bestikkelse, har i eksemplerne denne rapport bygger på oftest en lederstilling i deres firma eller organisation. Oftest er det eksterne leverandører, som bestikker de ledere og ansatte, som står for kontakten med dem. I rigtig mange tilfælde gælder dette firmaer, som leverer vedligeholdelse af bygninger eller andre byggearbejder.

Der er en nogenlunde klar sammenhæng mellem bestikkelsens omfang og karakter og hvor den er foregået og. Bestikkelsen i kommunerne har normalt et relativt begrænset omfang rent beløbsmæssigt. I staten og andre offentlige institutioner var bestikkelsen generelt større. Størstedelen af dem er givet i form af ydelser, f. eks. byggeri og byggematerialer, men der har også været eksempler på direkte pengeoverførsler. De store beløb er imidlertid givet i det private erhvervsliv.

Bestikkelsen er søgt skjult på forskellige måder. I nogle tilfælde har den bestukne oprettet eget proforma firma, som modtager opgaver fra bestikkeren, eller blot penge. I andre tilfælde udskriver bestikkeren falske fakturaer enten på opgaver, som ikke er udført, eller med et højere beløb end opgaven har kostet. Den bestukne godkender udbetalingerne, hvorefter parterne deler pengene. Endelig er der et par eksempler, hvor den bestukne har fået nedsat prisen på en privat ydelse købt fra bestikkeren.

I langt størsteparten af de fundne sager er der faldet en dom i form af fængsel eller bøde. I et par tilfælde er der alene oplysning om, at den bestukne er blevet afskediget.

### *Smørelse*

Smørelse er en form for bestikkelse, typisk med gaver eller mindre beløb, der har til formål at sikre eller fremskynde en handling, som betaleren allerede er berettiget til.

I nogle tilfælde er det firmaer eller organisationer, som er afhængige af en eller anden form for støtte eller tilladelser fra den offentlige administration. Der kan være en flydende grænse i forhold til, hvad der er lovligt og hvad der ikke er lovligt efter reglerne om 'God adfærd i det offentlige', der gælder for offentligt ansatte eller personer, der har betroet myndigheds hverv.

De fundne eksempler er indenfor det offentlige domæne og er relativt små. I debatten har det været

fremført, om det var kutyme eller gamle traditioner. Der har for politikere også været fremført, at der gælder forskellige regler for eksempelvis byrådsmedlemmer og ministre, der har et myndigheds hverv og så medlemmer af Folketinget. Sagerne er taget med, fordi det er eksempler som viser, at 'God adfærd i det offentlige' ikke altid følges eller der kan stilles spørgsmål ved gråzoner.

Transparency Danmark bruger også ordet 'hyggekorruption' i forbindelse med visse aktiviteter, som falder ind under begrebet smørelse, uden at vi dermed har taget stilling til, om der i det konkrete tilfælde er tale om bestikkelse.

Der er mange situationer, der er helt i orden at deltage i, fordi de har et klart repræsentativt eller i øvrigt sagligt formål. Det, vi vil sætte fokus på, er de situationer hvor opbygning eller vedligeholdelse af relationer og hvor aktiviteten har et omfang eller karakter, hvor det får et gaveelement. Det kan være gratis fodbold eller koncertbilletter, middage eller dyr forplejning.

Det kan måske i den private sektor se tilforladeligt og sædvanligt ud, men ud fra moderne offentlige integritetsstandarder bør den offentlige sektor afholde sig fra, eller betale selv.

### *Underslæb*

Underslæb er tyveri af midler eller goder begået af personer, der i kraft af betroede stillinger har fri adgang til at disponere over disse midler eller goder. Det er personer, der bestyrer andres midler, som de selv uberettiget tilegner sig. Underslæb er den form for korruption, der er fundet flest eksempler på, og som derfor sandsynligvis også er den mest udbredte. Ifølge Danmarks Statistik har der alene i 2023 været afsluttet 150 politisager om underslæb, heraf 71 med en dom. Det kan være, at vi kun ser toppen af isbjerget, fordi problemer med underslæb mange steder måske ofte ikke anmeldes, men blot fører til en afskedigelse.

Beslægtet med underslæb er mandatsvig. Det er, når man kan handle på vegne af en anden person eller organisation, og misbruger dette til at opnå en uberettiget økonomisk eller anden fordel for sig selv eller andre.

Nogle af de mere utilslørede fremgangsmåder, der er fundet i sagerne er, at:

- tyveri af kontanter fra kassen,



- overføre penge til egne konti,
- købe ting til sig selv på arbejdspladsens regning
- tyveri af ting fra arbejdspladsen

I mange tilfælde er penge utilsløret blevet hævet, overført til egne konti, eller brugt til eget forbrug uden forsøg på at skjule tyveriet. Det ser ud til at have været det mest almindelige i de fundne sager. I andre er der brugt forskellige metoder til at skjule, at man stjæler. Metoder, der er fundet, er at:

- oprette falske firmaer, såkaldte skygge firmaer, som man sender penge til
- udleje eller sælge egne goder til arbejdspladsen til højere priser
- betale falske fakturaer
- manipulere regnskaber
- konstruere falske lønudbetalinger

Flere af eksemplerne omfatter personer i ledende stillinger, eller med selvstændige beføjelser, som begår underslæbet. Det er chefer i offentlige eller halvoffentlige institutioner, direktører i private firmaer, formænd i foreninger og advokater. I mange andre sager er det ansatte, som har med kassen eller regnskaber at gøre. Det er personer, som har haft let adgang til at hæve eller overføre penge, eller at manipulere med regnskaber.

Som det fremgår af Tabel 1 foregår underslæb alle sektorer. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at relativt mange af eksemplerne er fra typer af ansættelsessteder med relativt få ansatte. Det gælder især selvejende institutioner med offentlig støtte, små organisationer, boligforeninger og private foreninger, som fodboldklubber mv. En forklaring på overhyppigheden af underslæb kunne være, at der på disse arbejdspladser er en relativt svag kontrol med pengene. Økonomien er disse steder ofte styret af frivillige eller andre betroede medarbejdere, der måske nyder stor tillid, og som man ikke kontrollerer tilstrækkeligt.

Set i forhold til sin størrelse er der relativt få eksempler på underslæb i den offentlige sektor. I kommunerne er det oftest personer i ledende stillinger eller regnskabsmedarbejdere, eller i enkelte tilfælde borgmestre. Underslæbet består oftest i, at man bruger penge fra kommunen til at betale for private ydelser, f.eks. misbrug af kommunens kreditkort til privatforbrug. Her er der tale om relativt små beløb.

Der er kun fundet et tilfælde af underslæb i ministerierne. Dette tyder på, at der er en ret effektiv kontrol i ministerierne med, hvad pengene bruges til. Langt de fleste af eksemplerne i offentlige institutioner er fundet i universitetssystemet. Ofte er der tale om forskere, som misbruger forskningsbevillinger. Der er i nogle tilfælde tale om store beløb.

De fleste af sagerne i private virksomheder er fra mindre eller mellemstore virksomheder. Kun nogle få er foregået i større firmaer, og handler primært om mandatsvig og skyldnersvig. Årsagerne til dette kan være, at der er mere kontrol med pengene og bedre revision i større virksomheder. Men det kan også være, at der er mange sager, som ikke kommer til offentlighedens kendskab, fordi virksomhederne foretrækker at nøjes med at fyre de involverede og holde sagerne skjulte for ikke at få dårlig omtale. Kun sager med omfattende svindel kommer måske frem. De fundne eksempler i private firmaer drejer sig oftest om millionbeløb, og i nogle tilfælde meget store beløb. Der er et par sager fra banker og fra detailhandelen.

Underslæbet i selvejende institutioner har især fundet sted på private skoler og sociale væresteder. De angår relativt store beløb, som må være betalt af det offentlige. Blandt organisationer er der mest tale om underslæb i små faglige organisationer.

Der er et større antal sager i private foreninger. De fleste af sagerne er fundet i sportsforeninger og lokale foreninger for en bestemt faggruppe eller for ansatte på en bestemt arbejdsplads. Der er også et antal sager i foreninger oprettet til bestemte formål, f.eks. indsamlinger. De involverede er formænd eller kasserer. Underslæbene varierer i størrelse fra 13.000 til over 2 mio. kr. De fleste ligger mellem 100 og 500 tusinde kr.

Advokater og læger er professioner, der har høj status og nyder stor tillid. Der er fundet eksempler på advokater, der har været involveret i sager om underslæb for store millionbeløb, bl.a. ved misbrug af klientkonti.

Praktiserende læger udfører offentlige sundhedsydelser betalt af regionerne. Det er et system, der er baseret på tillid til, at lægerne kun indberetter de ydelser, de konkret har udført. Men der er fundet tilfælde, hvor de har indberettet flere ydelser, end de har udført, også eksempler på store beløb.



## *Nepotisme*

Nepotisme er, når en person med betroet magt begunstiger familiemedlemmer, venner og bekendte. Det kan være i form af ansættelser, eller ved at give andre fordele. Dette er en særlig form for magtmisbrug, hvor personer med beslutningsmyndighed favoriserer andre efter f.eks. familieband og venskab frem for efter relevant erfaring, uddannelse eller kompetencer.

Der er en flydende overgang mellem nepotisme og inhabilitet. Hvis misbrugeren har en afgørende betydning for en beslutning, må det anses for at være nepotisme. Hvis han må dele beslutningen med andre, kan det henføres til inhabilitet.

Nepotisme vil ofte være i strid med de forpligtelser, som man har, f.eks. i kraft af sit ansættelsesforhold, uden at det nødvendigvis er strafbart. De fundne eksempler viser, at det kan føre til afskedigelse, eller at den involverede frivilligt forlader sin stilling.

Det er især i forbindelse med ansættelser, at der ofte sker nepotisme. Det drejer sig mest om, at man ansætter ægtefæller, kærester eller andre familiemedlemmer. Der er principielt ikke noget forkert i, at der bliver ansat medarbejdere med tilknytning til en chef, hvis den pågældende er den mest kvalificerede ansøger og det i øvrigt er foreneligt med den måde opgaverne udføres på. Men det kræver for det første, at stillingen offentligt er blevet slået op, for det andet at chefen ikke deltager i, eller påvirker, ansættelsen.

I de fleste af sagerne om ansættelse har en leder enten selv taget beslutningen om ansættelse uden opslag, eller forsøgt at gøre sin indflydelse gældende. I andre har de forsøgt at påvirke kriterierne eller betingelserne for ansættelse således, at de passede til dem, de gerne ville have ansat. I et par tilfælde har man uden tilstrækkeligt grundlag givet sin familie højere løn eller ekstra tillæg.

Det er svært på grundlag af de indsamlede sager at sige noget om, hvor nepotisme hyppigst forekommer. Der er formentlig mange steder i samfundet, hvor nepotisme ses som en acceptabel adfærd, eller hvor den på forskellig vis ikke kommer frem.

I familieejede private virksomheder kan det være helt naturligt, at man ansætter familiemedlemmer, selv om det måske ikke er det bedste for firmaet.

Det er mere problematisk i aktieselskaber, hvor andre har investeret, selvom det er en hovedaktionær, som også leder firmaet. Nepotisme kan her betyde, at virksomhedens resultater og aktionærernes investering forringes. Men også her bliver det oftere accepteret. Og hvis der er tilfælde, hvor det ikke er det, er det sjældent noget, der kommer frem i offentligheden.

Langt de fleste af de sager om nepotisme, der har været omtalt i medierne, er foregået på offentlige arbejdspladser. De fleste i ministerier og andre statslige institutioner. Der er specielt et ministerium med mange sager.

## *Karteldannelse*

En afgørende forudsætning for en velfungerende markedsøkonomi er, at der er en effektiv konkurrence mellem virksomhederne således, at de varer, der sælges, er produceret så effektivt og billigt som muligt.

Kartelsagerne udgør en stor andel af de sager, vi har kunne finde. Den er udarbejdet på baggrund af bødesager fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, suppleret af sager og information vi har fundet frem. De fundne sager fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kun i mindre omfang været refereret i medierne. Netop på kartel området tyder det på, at der er en anden opmærksomhed fra myndighederne end for andre former for korrupsion, hvilket kan være resultatet af, at der er en special myndighed. Det høje antal sager kan derfor ikke tages som udtryk for, at det er den hyppigste korrupsionsform i Danmark.

Karteller er hemmelige sammenslutninger af virksomheder, som har til formål at begrænse konkurrencen mellem dem mht. udbud og priser for bestemte varer. Formålet er at sikre højere priser og bedre fortjenester til kartellets medlemmer. Det går ud over andre virksomheder, det offentlige, forbrugerne og samfundsøkonomien.

Karteldannelse er et misbrug af virksomheders mulige dominans af et marked og anses derfor for at være korrupsion. Der er både i EU og Danmark indført lovgivning, der sikrer konkurrence. Siden 2001 har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afsagt 198 kendelser om overtrædelser af konkurrenceloven i 57 kartelsager med tildeling af bøder. EU har siden år 2000 idømt bøder på 1,5 mia. euro til 139 karteller, omfattende små 500 virksomheder. Her er der 10 danske virksomheder, som er dømt.

Der kan skelnes mellem horisontale og vertikale karteller. De horisontale er aftaler mellem firmaer på samme niveau i forsyningskæderne, f.eks. byggevirksomheder. Vertikale karteller er mellem firmaer på forskellige niveauer i forsyningskæderne, for eksempel aftaler mellem producenter og supermarkeder.

Karteller kan foregå på forskellige måder. De mest alvorlige er tilbudskoordinering, dvs. når firmaer indbyrdes direkte aftaler, hvordan og hvem der skal byde på et konkret udbud om opgaver. Aftaler om markedsdeling er, når to eller flere virksomheder aftaler at dele markedet imellem sig og ikke byder på opgaver udbudt af de andres kunder.

Der kan også være prisaftaler, hvor to eller flere konkurrerende virksomheder indbyrdes aftaler, hvad deres varer eller ydelser skal koste, eller hvor meget de skal stige, og dermed ensretter priserne over for kunderne. Prisaftaler kan f.eks. vise sig ved, at priserne stiger i samme takt hos alle udbydere uden en naturlig forklaring, f.eks. i form af råvareprisstigninger og lignende. I nogle tilfælde er det branche- eller indkøbsforeninger som organiserer prisaftaler eller koordinerer prisstigninger. Endelig er der mange vertikale karteller, hvor importører eller producenter kræver af forhandlere af deres varer, at de skal sælges til en bestemt pris, eller der skal være en mindstepris. Prisaftaler og bindende videresalgspriser er de helt dominerende former for karteller.

Antallet af deltagere i kartellerne varierer meget. I gennemsnit er der 4,5 deltagere i kartellerne, men her er der ikke medregnet et ukendt antal deltagere i de vertikale karteller med bindende videresalgspriser i detailvirksomheder. I nogle tilfælde er det desuden brancheorganisationer, som har koordineret karteller for deres medlemmer, som også må formodes at omfatte mange firmaer.

Karteller er fundet i næsten alle brancher, flest på detailhandelsområdet med mange vertikale karteller om priser, men også i brancher som leverer varer eller service til andre virksomheder. Der er fundet relativt mange karteller i bygge- og anlægsbranchen, og disse handler ofte om tilbudskoordinering eller markedsdelingsaftaler. Endelig har der været karteller i transportsektoren og i forsyningselskaber.

## Matchfixing

Matchfixing er '*hemmelige aftaler inden for sportsverdenen, hvor der opnås et resultat, som tilgodeser blandt andet væddemål eller spil*'. Matchfixing anses for korruption, fordi deltagere i sportsskammer misbruger deres deltagelse (betroet magt) til at pleje egne interesser i stedet for at skabe god sport. Et af motiverne kan være, at sportsudøvere får penge fra personer, som på gaming platforme kan spille på ellers usandsynlige udfald af sportsskammer med store gevinster til følge. Et andet, at det kan være en fordel for en spiller, eller hans hold, at tabe en kamp.

Dansk Idrætsforbund vedtog i 2013 et regulativ for matchfixing. Det indeholdt definitioner af matchfixing, straffebestemmelser og oprettelse af institutioner til at behandle sagerne. Efter opfordring fra DIF fulgte Folketinget op på dette ved i 2015 at gennemføre en *lov om fremme af integritet i idrætten*, hvor der indføres særlige straffe for matchfixing.

I Dansk Idrætsforbunds regulativ er matchfixing defineret som '*handlinger, der medfører en uregelmæssig ændring eller påvirkning af forløbet, eller resultatet, af en idrætskonkurrence, eller dennes enkelte begivenheder, for at opnå en fordel eller gevinst for en selv eller andre, og fjerne hele eller dele af den usikkerhed, der normalt er forbundet med forløbet og udfaldet af idrætskonkurrencer*'.

I øvrigt fungerer Spillemyndigheden siden 2023 sekretariat for den nationale platform til bekæmpelse af matchfixing.<sup>1</sup>

Det er forbudt for en idrætsudøver på gaming platforme at spille på kampe, de selv deltager i. Det er desuden strafbart ikke at indrapportere det, hvis man bliver opfordret til at deltage i matchfixing.

Fodbold har været den helt dominerende idræt for sager om matchfixing. Der er desuden fundet enkelte sager vedrørende tennis, badminton, cykling, billard og ishockey.

Matchfixing har vist sig svær at afsløre, og der er kun fundet 20 sager om det i medierne. I langt de fleste sager er det sportsudøvere, der af DIF dømmes for matchfixing. Men der er også fundet

<sup>1</sup>

<https://www.spillemyndigheden.dk/nyheder/spillemyndigheden-bliver-sekretariat-den-nationale-platform-til-bekampelse-af-matchfixing>

eksempler på at trænere, klubejere, fodboldspillere og sportsarrangører dømmes. I en hel del sager er der blot dømt for, at en sportsudøver eller leder har spillet på egne kampe. De mest alvorlige tilfælde er, når der bliver spillet på nederlag i egne kampe, hvor der er en direkte risiko for, at man saboterer en kamp.

Kun i fem sager er der fundet direkte evidens for ulovlig bestikkelse af sportsudøvere. I en række andre tilfælde har man ikke fundet konkrete beviser på bestikkelse, men har observeret en mistænkelig adfærd, som kunne indikere det. Det har således vist sig svært at gennemføre egentlige retssager om matchfixing. En gennemgang i 2020 af ni politisager viste, at kun to af dem var blevet dømt. Flere af dem fik dog i stedet sanktioner fra DIF.

### *Interessekonflikt/inhabilitet*

Når der skal tages en beslutning, skal den bygge på saglige kriterier. Man taler ofte også om, at især offentligt ansatte og politikere, når de skal træffe afgørelse, skal være uafhængige. Men fuldstændig uafhængighed eksisterer kun som et teoretisk begreb. Derfor er vi i Transparency International Danmark ofte mere optaget af at stille spørgsmålet, af hvem og på hvilken måde man er afhængig.

Både for at sikre, at der ikke indgår private hensyn i en afgørelse - og især for at offentligheden kan have tillid hertil - arbejder man med begrebet inhabilitet. Det vil sige, at der er sager hvor man ikke kan være med til at tage beslutningen, og hvis man gør det alligevel - kan det i nogle situationer føre til at afgørelsen er ugyldig eller må gå om.

Dette er et område man arbejder med især i kommuner og regioner. Det er helt naturligt, for politikere er netop valgt for at varetage lokale interesser. Spørgsmålet om inhabilitet er ofte oppe at vende - og i langt de fleste tilfælde gør den involverede selv opmærksom på det. Udover at man skal efter loven, så er det også i den enkeltes egen interesse, at der ikke kan stilles spørgsmål ved ens virke.

Vi har i arbejdet med denne rapport fundet en række sager, hvor inhabilitet forekommer og hvor Ankestyrelsen har truffet afgørelse. Der er mange flere sager end dem vi drager frem her. Men dem vi har taget med her er eksempler, som viser noget om hvad det er for situationer som inhabilitetsreglerne skal virke - for at undgå at man misbruger betroet

magt til egen vinding og/eller spørgsmålet om den generelle samfundsmæssige tillid.

At de er taget med i denne rapport er ikke det samme som, at de involverede havde det til hensigt. Det er netop inhabilitetsreglernes natur, at de er forebyggende og at det alene er den teoretiske mulighed for egen vinding, ikke hverken den konkrete mulighed eller motiv, der er afgørende. Man kan have haft forskellig opfattelse af sagen. Når vi tager dem med, er det for at illustrere, hvad det er for risici, man særligt skal være opmærksom på. Både som politiker, ansat i embedsværket, borger eller repræsentant for medierne.

Eksempler på afvejninger er, om vedkommende personlig - eller hans nærmeste familie - er direkte berørt, eller om man har en mere indirekte interesse, fordi man er tilknyttet et firma eller en organisation som berøres. Det kan være fordi en politiker samtidigt er ansat i kommunen eller sidder i en ekstern bestyrelse. Her spiller det også en rolle, om man sidder der, fordi man er udnævnt af kommunen. I så fald er man ikke inhabil.

De økonomisk mest betydningsfulde sager drejer sig om fast ejendom og fysisk planlægning, som kan have store konsekvenser for nogle få personer og virksomheder.

Ofte er der også inhabilitet, når en politiker har en personlig direkte interesse i afgørelser om kommunens forvaltning eller i beslutninger om støtte til forskellige aktiviteter. Andre drejer sig om, at medlemmer af kommunalbestyrelsen også sidder i bestyrelser eller har anden forbindelse til institutioner, foreninger eller organisationer, som berøres af en beslutning. Endelig kan inhabilitet betyde, at personer, som har en særlig personlig interesse i et emneområde, forhindres at blive udpeget til kommunale udvalg eller til bestyrelse i forsyningsselskaber.

# BESTIKKELSE

Bestikkelse er en betaling, gave eller anden fordel, der har til formål at få nogen til at gøre eller undlade noget, der er ulovligt eller i strid med vedkommendes pligter.

Bestikkelse kan deles op i to typer, nemlig aktiv bestikkelse og passiv bestikkelse. Det kaldes aktiv bestikkelse, når man giver, tilbyder eller lover bestikkelse, og det kaldes passiv bestikkelse, når man kræver eller accepterer en sådan betaling. Og så skal man være opmærksom på, at for offentligt ansatte kan det være strafbart overhovedet at modtage gaver uanset, om der er en forventning om en modydelse.

Det er bestikkelse, uanset om betalingen tager form af penge, gaver, rejser eller andre fordele, der kommer modtageren eller hans/hendes nærmeste personligt til gode.

Enhver straffelovsbestemmelse er inddelt i nogle objektive og subjektive betingelser, der skal opfyldes, for at en forbrydelse falder ind under bestemmelsen. Med mindre andet fremgår, er den subjektive betingelse, at der skal være forsæt. Hvis ikke alle betingelser er opfyldt, kan den tiltalte ikke straffes.

Straffelovens §122 definerer aktiv bestikkelse:

*“Den, som uberettiget yder, lover eller tilbyder nogen, der virker i dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, gave eller anden fordel for at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år.”*

I §122 er disse betingelser:

Den tiltalte skal derfor 1) uberettiget, 2) yde, love eller tilbyde nogen 3) gave eller anden fordel til nogen som 4) virker i offentlig tjeneste eller hverv uanset udenlandsk eller ej og 5) gaven eller den andel fordel skal være for at få den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten.

Straffelovens §144 definerer passiv bestikkelse:

*“Den, der i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år.”*

I §144 er disse betingelser:

Den tiltalte 1) uberettiget 2) modtager, fordrer eller lader sig tilsige en 3) gave eller anden fordel samt 4) den tiltalte skal være i offentlig tjeneste eller hverv uanset udenlandsk eller ej.

Straffelovens §299 definerer returkommission:

*“Med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder straffes den, som, uden at betingelserne for at anvende § 280 foreligger, i et formueanliggende, som det påhviler den pågældende at varetage for en anden, ved tilsidesættelse af sin pligt påfører denne et betydeligt formuetab, som ikke erstattes inden dom i første instans.*

*Stk. 2. Med bøde eller fængsel indtil 4 år straffes den, som ved varetagelse af en andens formueanliggender for sig selv eller andre på pligtstridig måde modtager, fordrer eller lader sig tilsige gave eller anden fordel, såvel som den, der yder, lover eller tilbyder en sådan gave eller anden fordel.”*

Returkommission kan ligne mandatsvig, men her er der altså tale om, hvor betingelserne for mandatsvig netop ikke er opfyldt. For at det kan defineres som returkommission, skal der være tale om, at man er blevet betroet at varetage en andens økonomiske forpligtelser, men tilsidesætter denne person eller virksomhedens økonomiske interesser, samt påfører denne et tab, for at give sig selv en økonomisk fordel.

I bestemmelsens stk. 2 er straffen skærpet, når der er tale om, at den betroede i disse anliggende modtager, fordrer eller lader sig tilsige gave eller anden fordel - eller hvis man er den, der lover eller yder dette.

I materialet bag denne rapport er der 39 sager, der på en eller anden måde indebærer en form for bestikkelse. Som vist i Tabel 1 er de 8 foregået i kommuner, 14 i andre offentlige institutioner, 9 i private virksomheder og et i et boligselskab. Der er fundet 5 sager, hvor danske virksomheder yder bestikkelse i udlandet.

Andre sager, der ligner, er nogle af sagerne om underslæb, hvor flere parter er involverede, og som er på kanten af bestikkelse.

### Eksempel på bestikkelse

Et firma solgte IT-udstyr, og en region var en af deres store kunder. To it-chefer, som styrede it-indkøbene i Regionen, indgik aftale om returkommission fra firmaet mod at sikre dem ordrer fra Regionen. Bestikkelsen foregik ved at firmaet satte 1,5% af værdien af indkøbene ind på en særlig intern konto i Regionen. Disse penge blev så brugt af indkøberne i Regionen til dyre restaurantbesøg, ferieture til Dubai, gaver, og andet.

### Typer af bestikkelse

Materialet viser, at der findes flere forskellige former for bestikkelse, og flere måder at gennemføre den på.

Bestikkelsen kan være en direkte betaling for, at bestikkeren kan modtage bestemte tjenester af den bestukne. Det kan også være et samarbejde mellem parterne om at bedrage den bestuknes arbejdsplads.

Bestikkelsen kan være forbundet med en konkret modydelse. I andre tilfælde kan der være tale om løbende returkommission, hvor den bestukne og bestikkeren deler udbyttet af, at man udskriver regninger, som er større end berettiget, eller for ydelser der ikke er udført. Det er f.eks. tilfældet for eksemplet ovenfor.

I andre, mindre direkte tilfælde, kan formålet være, at bestikkeren kan holde sig gode venner med personer, som har betydning for hans muligheder. I nogle tilfælde er bestikkelsen imidlertid så omfattende, at der er stærke forventninger om, at den bestukne giver modydelse.

Der kan også være forskel på, hvem der tager initiativet til bestikkelsen. I nogle tilfælde er det bestikkeren, i andre den der bestikkes. Det kaldes hhv. aktiv og passiv bestikkelse. Der er fundet relativt få eksempler fra Danmark på aktiv bestikkelse, men flere, hvor danske firmaer opererer i udlandet. Det kan ses som et tegn på, at der er en opfattelse i Danmark af, at især offentlige myndigheder ikke er særligt modtagelige for bestikkelse, og man derfor sjældent forsøger at bestikke dem.

### Aktiv bestikkelse, bestikkelse på initiativ af bestikkeren

Et af de relativt få eksempler fra Danmark, hvor man med nogenlunde sikkerhed kan sige, at bestikkeren har taget initiativet, er en række sager som vedrører et større it-firma. Det kan ikke være et tilfælde, at det samme firma har været involveret i 3 forskellige sager, som er afsløret. I rammen ses et par andre eksempler.

### Eksempler på aktiv bestikkelse på initiativ af bestikkeren

To konsulenter i et privat rådgivningsfirma har med bestikkelse og ved hjælp af en selskabskonstruktion, som kun de selv vidste besked om, kunnet bedrage Aarhus Universitet for 14 millioner kroner. Det var kun muligt med hjælp fra en IT-chef på Universitetet, som tog imod bestikkelse

En fødevarereproducent gav en engroskæde et særligt markedsføringsbidrag på 400.000 kr. på betingelse af, at den ophørte med at sælge produkter fra en konkurrent.

### Aktiv bestikkelse i erhvervslivet på initiativ af leder i et firma

En medarbejder i en betroet lederstilling i et større dansk firma, oprettede og godkendte i flere tilfælde over en længere årrække falske indkøbsordrer til et fynsk el-firma, hvorefter fakturaen blev betalt af hans firma. Andre gange udstedte indehaveren af det fynske el-firma, efter aftale med lederen, fakturaer, hvor priserne var skruet op, eller hvor arbejdet slet ikke blev udført, og som lederen sørgede for blev betalt. De delte derefter overskuddet.

Der er imidlertid fundet flere eksempler, hvor danske firmaer foretager aktiv bestikkelse i Tyskland:

### **Eksempel på aktiv bestikkelse i Tyskland på initiativ af bestikkeren**

Et dansk rådgivningsfirmas underafdeling i Tyskland bestak en tysk direktør i et boligselskab, som havde brug for rådgiverydelser, for at få rådgivningsopgaverne for selskabet.

Mange af de andre fundne eksempler vedrører danske firmaers aktiviteter i lande, hvor bestikkelse er mere udbredt.

### **Eksempel på aktiv bestikkelse i udlandet**

Højtplacerede nøglepersoner i et datterselskab af et dansk bryggeri i Indien har angiveligt medvirket til systematisk bestikkelse af lokale embedsmænd for at få tilladelser til at brygge og sælge øl.

Der er også tilfælde, hvor der har været forsøg fra udlandet på at bestikke medarbejdere i danske firmaer, der modtager leverancer fra udenlandske firmaer i sådanne lande.

### **Eksempel på aktiv bestikkelse i Danmark fra et firma i Asien**

En mellemløber i dansk energiselskab modtog fra en sydkoreansk stålproducent en kuvert med et ukendt antal eurosedler, for at denne kunne komme i betragtning som leverandør

Der er også et eksempel på en rådgiver for en bygherre, som misbrugte sin stilling til at få returkommission fra entreprenører.

### **Returkommission i erhvervslivet på initiativ af byggerådgiver**

Et byggerådgivningsfirma havde for en bygherre fået til opgave at udpege entreprenører, som kunne få lov til at byde på et udbud på udbygning af et samlet byområde i København. Firmaet forlangte af entreprenørerne, at de skulle give returkommission for at komme i betragtning.

Der er i alt fundet 14 sager med aktiv bestikkelse af offentlig ansatte, heraf 6 i kommunerne. De fleste af sagerne i kommunerne er foregået i forbindelse med byggeri eller handel med fast ejendom.

### **Aktiv bestikkelse i forbindelse med salg af grund i kommune**

To jurister i en kommune blev bedt om at udbyde en af kommunens grunde til salg. De accepterer et tilbud fra en entreprenør på 1,1 millioner kroner, som de godkender på kommunens vegne uden efterfølgende godkendelse i Økonomiudvalget. Politiet anklager senere medarbejderne for at sælge grunden til 1,7 millioner kroner under markedsprisen, mod at køberen efterfølgende ville betale dem 537.000 kroner for hjælpen med at sikre ham ejendommen.

Andre eksempler viser, at aktiv bestikkelse kan forekomme i et bredt udsnit af statslige institutioner. Der er bl.a. eksempler fra styrelser, heraf to fra Forsvarets Ejendomsstyrelse, fra en region, et sygehus og fra fængselsvæsenet. Der er desuden fundet bestikkelse i et alment boligselskab og en andelsboligforening.

### Aktiv bestikkelse i Forsvaret

En medarbejder i Forsvarets Ejendomsstyrelse stod for indkøb af materiel til forsvaret og for aftaler om vedligeholdelsesopgaver med private firmaer. Han fik lavet en omfattende renovering af sit hus samt en tilbygning til en værdi af i alt 1,7 millioner kroner.

Det var et arbejde, som i første omgang blev betalt af et entreprenørfirma. Efterfølgende blev en regning sendt videre til Forsvaret, som påstået betaling for arbejdet på forsvarets bygninger. Regningerne blev godkendt af den pågældende medarbejder. Medarbejderen blev idømt tre års delvist betinget fængsel for mandatsvig og bestikkelse.

Nogle mere specielle sager er bestikkelse i forbindelse med køreprøver og indfødsretsprøver, forsøg på bestikkelse af domsmænd, og bestikkelse i politiet.

### Aktiv bestikkelse i Politiet

En chef for udbuds- og indkøbsområdet hos Rigspolitiet blev dømt ved Landsretten for at have modtaget gaver til en værdi af 300.000 kr. fra en kvindelige konsulent, der blev dømt i samme sag, som til gengæld havde fået konsulentopgaver for politiet.

### Passiv bestikkelse, bestikkelse på initiativ af den bestukne

I langt de fleste tilfælde er initiativet til en konkret bestikkelse mod modydelser taget enten af dem, der modtager bestikkelsen, eller af begge parter i fællesskab.

12 af de fundne korruptionssager er foregået i det private erhvervsliv. 7 af sagerne vedrører danske firmaers aktiviteter i udlandet, hvor bestikkelse måske er betingelsen for at kunne have forretning. Der er f.eks. et par sager fra Tunis og Indien.

### Eksempel på bestikkelse i udlandet

En tunesisk domstol fandt det bevist, at to danske firmaer havde accepteret en hemmelig aftale om at overfakturere betalingen til et tunesisk firma med 30 mio. euro i forbindelse med en opgave for staten. Pengene skulle efterfølgende udbetales personligt til to ejere af firmaet. Desuden fik et af de danske firmaer selv 2 mio. euro ekstra ved overfaktureringen

Der er fundet relativt få sager i det private erhvervsliv i Danmark. Når der ikke er fundet flere, kan det skyldes, at der kan være sager, som ikke kommer til offentlighedens kendskab, men håndteres internt i virksomheden.

### Hvem er det, som modtager og yder bestikkelse?

De personer, som modtager enten aktiv eller passiv bestikkelse, har oftest i eksemplerne en lederfunktion i deres firma eller organisation. Af de ca. 35 fundne sager var det 20, hvor den bestukne havde en lederstilling eller ledende politikere. I nogle få tilfælde var det eksterne rådgivere med indflydelse på beslutninger i offentlige eller private virksomheder, som blev bestukket. I de øvrige tilfælde var det oftest medarbejdere, som på en eller anden måde havde et selvstændigt ansvar, der gav dem mulighed for at svindle.

Oftest er det eksterne leverandører, som bestikker de ledere og ansatte, som står for kontakten med dem. I rigtig mange tilfælde gælder dette firmaer, som leverer vedligeholdelse af bygninger eller andre byggearbejder, hvor bestikkelsen kan gemmes mellem store udbetalinger.

### Bestikkelse fra leverandører af bygningsydelse

Borgmesteren i en kommune var meget engageret i den lokale fodboldklub og ønskede sponsorer fra private firmaer. Da en af kommunens sportshaller skulle renoveres aftalte han med en entreprenør, at denne skulle sende en større regning til kommunen, end arbejdet havde kostet. Entreprenørens overskud på arbejdet skulle derefter gives som et sponsorat til boldklubben.



Det kan også være aktører i byggebranchen, som har brug for en kommunes godkendelse af et byggeprojekt, der forsøger at få sagen igennem ved bestikkelse.

#### **Bestikkelse fra aktører i byggebranchen, som har brug for tilladelser**

En ejendomsmægler, som stod for salget af et nyt boligprojekt, havde problemer med at få godkendt projektet, da et servitut stod i vejen. Han henvendte sig derfor til en chef i kommunen og bad om hjælp. Da chefen nævnte, at han skulle sælge sit hus, tilbød mægleren ham at sælge det for et halvt honorar, svarende til en værdi på 45.000 kr.

Der er en del sager, som vedrører leverandører af andre konkrete leverancer, f.eks. It-ydelser og udstyr.

#### **Bestikkelse fra andre leverandører**

Indkøbschefen på et sygehus stod for indkøb af udstyr. Han udstedte fiktive ordrer til en samarbejdspartner, der var leverandør af udstyr, som han derefter selv godkendte. Derefter delte de det udbetalte beløb.

Der er imidlertid også fundet en hel del specielle sager, som ikke vedrører leverancer til den bestukne firma. Her er der oftest tale om, at den bestukne skal gøre noget specielt, som betaling for bestikkelsen, som de beskrevne eksempler nedenfor. I disse bestiklinger er der mange forskellige personer og firmaer, som har været aktive. Et eksempel er en sag, hvor et medie købte oplysninger om kendte personers brug af kreditkort fra en ansat i Nets.

Der er ikke fundet så mange eksempler, hvor bestikkelsen ikke er direkte forbundet med en konkret modydelse. Men der er fundet en som har haft et ret betydeligt omfang.

#### **Passiv bestikkelse for at få byggeopgaver**

En ansat driftsinspektør ved Aarhus Universitet blev dømt for at modtage bestikkelse fra en entreprenør i form af byggematerialer, såsom betonbjælker, gulvisolering og andre ting til sit sommerhus på Samsø. Tiltalen byggede på en påstand om at bestikkelsen havde til formål, at entreprenørselskabet ville sikre sig, at det fortsat kunne få byggeopgaver hos universitetet.

#### *Hvad får parterne ud af bestikkelsen?*

Der er en nogenlunde klar sammenhæng mellem bestikkelsens omfang og karakter, og hvor den er foregået.

Bestikkelsen i kommunerne har et relativt begrænset omfang rent beløbsmæssigt og har sjældent oversteget 300.000 kr. Nogle undtagelser er en returkommission i forbindelse med salg af en kommunal grund og et sponsorat fra en privat entreprenør til en fodboldklub. Bestikkelsen er oftere givet som ydelser end som penge.

I staten og andre offentlige institutioner har bestiklingerne generelt været større, og der har været en del tilfælde, hvor de overstiger de 2 mio. kr. Størstedelen er givet i form af ydelser, f.eks. byggeri og byggematerialer, men der har også været eksempler på direkte pengeoverførsler.

De største beløb er imidlertid givet i det private erhvervsliv. Her har der ofte været tale om store millionbeløb, men der har også været eksempler på mindre beløb, givet direkte til ansatte, på omkring ½ mio. kr.

Bestikkerens udbytte af korruptionen kan opdeles i 1. Bedre muligheder for at få leverancer, 2. Penge ved at samarbejde med den bestukne og 3. Andre ydelser.

I de fleste tilfælde udføres den aktive bestikkelse, som nævnt tidligere, for at opnå aftaler om leverancer, som bestikkeren kan tjene penge på. I mange tilfælde drejer det sig om byggeopgaver. Der er imidlertid også en del tilfælde, hvor bestikkeren og den bestukne samarbejder om at stjæle penge fra den arbejdsplads, som den bestukne arbejder på. Det kan f.eks. være i form af overfakturering af opgaver.

I nogle tilfælde køber bestikkeren illegale ydelser fra den bestukne, f.eks. i form af hjælp til byggetilladelser, men også andre tjenester.

#### **Eksempler på aktører med specielle formål med bestikkelse**

- **Medie:** køb af kreditkortoplysninger om kendte personer,
- **Indsatte i et fængsel:** betaling til betjent for indsmugling af hash og telefoner
- **Kommunal medarbejder:** betaling for fremstilling af falske identitetspapirer, som muliggjorde snyd ved indfødsretsprøver
- **Domsmand:** for at få en anden domsmand til at trække sig i en bestemt retssag
- **Fødevarerfabrikant:** for at en engroskæde skulle ophøre med at sælge produkter fra en konkurrent

#### *Hvordan udføres bestikkelsen?*

Bestikkelsen kan være tilvejebragt på forskellige måder, bl.a. afhængigt af, om det er bestikkeren eller den bestukne, som er den primære initiativtager. I det tilfælde, hvor bestikkeren er initiativtager, kan den bestukne direkte få udbetalt penge eller får leveret forskellige ydelser, som bestikkeren selv tilvejebringer. I de fleste af disse sager må det antages, at bestikkelsen sker på denne måde, selv om det i nogle af sagerne ikke er fundet konkrete oplysninger om, hvordan ydelser og penge konkret er overført.

En metode, som er brugt i to tilfælde, er at den bestukne opretter eget proforma firma, som modtager opgaver fra bestikkeren, eller blot penge.

#### **Bestikkelse via proforma firma**

En medarbejder i et vindmøllefirma arbejdede som transportkoordinator og indgik kontrakter om transport af leverancer til fabrikken. Han blev afskediget på mistanke om at have fået bestikkelse fra en udenlandsk transportvirksomhed. Pengene blev indbetalt til et firma, som medarbejderen havde oprettet.

I de tilfælde, hvor den bestukne er initiativtager, er det tit denne, der må tilvejebringe de penge eller ydelser, som de to parter får ud af deres samarbejde. Det vil sige, at det er den bestuknes arbejdssted, som kommer til at betale.

Når penge i en organisation bruges eller modtages illegalt, er det imidlertid nødvendigt på en eller anden måde at camouflere det. Der er eksempler på, at den bestukne på forskellig måde forsøgt at sløre, hvordan pengene til bestikkelsen er blevet brugt. Et middel er at bede bestikkeren om at udskrive falske fakturaer enten på opgaver, som ikke er udført, eller med et højere beløb end opgaven har kostet. Et eksempel på det sidste er ovenstående eksempel med en fodboldinteresseret borgmester.

#### **Bestikkelse ved overfakturering i kommune**

En byggerådgiver i en kommune modtog returkommission for 205.000 kroner fra et enkeltmandsfirma, som løste mindre håndværksopgaver for kommunen. Svindlen skete ved, at håndværkeren overfakturerede sine opgaver, hvorefter byggerådgiveren godkendte regningerne mod returkommission.

Endelig er der et par eksempler, hvor den bestukne har fået nedsat prisen på en privat ydelse købt fra bestikkeren.

**Bestikkelse ved prisnedslag**

En IT ansat embedsmand i et ministerium fik Ipads og fotoudstyr til halv pris hos en IT-virksomhed. Han købte dem ved at henvende sig til den sælger i virksomheden, der havde ministeriet som fast kunde

*Domfældelse*

Bestikkelse er en af de mest alvorlige former for korruption. Det er måske derfor, at det er relativt sjældent at de sager, hvor politiet rejser tiltale, opgives. I langt størsteparten af de fundne sager med direkte bestikkelse er der faldet en dom i form af fængsel eller bøde. I et par tilfælde har det alene haft ansættelsesretlige konsekvenser. Der er fundet delvise frifindelser sted i denne sammenhæng, men for et par af sagerne er der ikke fundet oplysninger om, hvordan de er endt.

# SMØRELSE OG

## HYGGEKORRUPTION

Smørelse er en afart af bestikkelse, typisk med et mindre beløb eller gaver, der har til formål at sikre eller fremskynde en handling, som betaleren ofte allerede er berettiget til.

Der er mange former for smørelse – og der er flydende grænser i forhold til, hvad der er lovligt og ulovligt, når offentligt ansatte modtager gaver.

Principielt kan smørelse straffes efter §122 og §144 om reglerne om bestikkelse.

I praksis har Justitsministeriet dog "fritaget" handlinger i lande, som har en "stærk tradition" for betaling af smørelse. Det betyder f.eks. at det ikke vil være strafbart for en dansk ambassademedarbejder i udlandet at betale et mindre beløb for at få adgang til en fængslet dansker.

I forbindelse med smørelse kan det være svært at sige, hvad bestikkeren får ud af det. I de eksempler, hvor smørelsen er omfattende, må man gå ud fra, at modtageren føler sig forpligtet til at give modydelser, f.eks. i form af byggeopgaver. I de mildere tilfælde med gaver mv. til kommunerne vil giverne vel alt andet lige kunne forvente en mere positiv behandling af en offentlig myndighed, som regulerer deres virke, eller som giver tilskud til det.

### Gratis byggematerialer

Et universitet havde en løbende aftale med en entreprenør om forskellige vedligeholdelsesopgaver. Entreprenøren leverede gratis byggematerialer til en driftsinspektør ved universitetet for at sikre sig, at aftalen fortsatte.

### Smørelse for at fortsætte godt samarbejde

Chefen for Borgerservice og vielseskontoret i en mindre ø kommune modtog 13.900 kroner fra et tysk ægteskabsbureau. Det havde haft et samarbejde med kommunen, som gav udenlandske par mulighed for at blive gift på øen. Pengene blev brugt til afholdelse af julefrokoster i kommunen. Da sagen kom for retten, fandt denne, at der principielt var tale om bestikkelse. Men den begrænsede værdi af ydelserne, og det, at kommunens ledelse var medvidende, gjorde, at man ikke fandt et fuldt tilstrækkeligt grundlag for strafansvar.

Den forvaltningsretlige grænse for, hvad embedsfolk – og dermed også politikere med udøvende magt – må modtage er noget strengere end den strafferetlige. Det er beskrevet i publikationen 'God adfærd i det offentlige'<sup>2</sup> og er en vejledning med de pligter – suppleret med en række eksempler.

Udgangspunktet er ganske klart, at man ikke må modtage gaver. Der kan ikke opstilles en almindelig beløbs- eller bagatelgrænse for, hvad man må modtage.

Så er der nogle situationer, hvor en gave godt kan accepteres. Det kan være, hvis en patient giver en æske chokolade til personalet efter udskrivning fra hospital (kaldet "taknemmelighedsgaver"). Argumentet er her, at man ikke vil sætte giveren i forlegenhed ved at takke nej. Sædvanlige "lejlighedsgaver" kan også være acceptable, f.eks. at man modtager to flasker vin fra et foredrag eller en gave i forbindelse med en rund fødselsdag.

I disse situationer er det afgørende, at det har en acceptabel (lav) værdi.

Dette er et område som løbende har mediernes opmærksomhed, og der er over årene også sket en udvikling hvor praksis flytter sig. Det, der måske var alment accepteret for 20 år siden, er ikke længere god praksis. Eksemplerne i 'God adfærd i det offentlige' har været med til at understøtte denne udvikling.

<sup>2</sup>

[https://medst.dk/media/obbbejtp/god-adfaerd-i-det-offentlige\\_web.pdf](https://medst.dk/media/obbbejtp/god-adfaerd-i-det-offentlige_web.pdf)

Efter at være blevet gjort opmærksom på, at det var ulovligt, har de fleste stoppet med at modtage gaverne. F.eks. har Esbjerg Kommune fra 2024 besluttet, at byrådet ikke længere må tage imod gratis billetter til fodbold-, håndbold- og ishockey kampe. Tilsvarende besluttede Pædagogernes Pension i 2016 at indføre nultolerancer over for arrangementer og gaver. Hvis et arrangement var fagligt relevant, ville pensionselskabet selv betale for deltagelse.<sup>3</sup>

Et andet godt eksempel, der er værd at fremhæve, er at Tivoli efter udtalelser fra Folketingets Ombudsmand har besluttet at afskaffe ordningen med gratis sæsonkort til politikere og embedsmænd, som ellers har været praksis gennem årene.

Et af de områder, som kan give anledning til debat, er grænsen mellem, hvornår noget er en gave, og hvornår der er tale om repræsentation. Det kan f.eks. være, når medlemmer af et kommunalt kulturudvalg modtager gratis teaterbilletter for at holde sig opdaterede på, hvad der foregår på den kulturelle scene. Det sidste skal man naturligvis kunne deltage i, netop fordi der er en saglig begrundelse.

I debatten om nogle af gråzonerne har Transparency International Danmark brugt begrebet 'hyggekorruption' om eksempelvis sponsoraktiviteter, der kan være sædvanlige markedsføringsaktiviteter i den private sektor, men som giver nogle andre udfordringer for mennesker med et offentligt embede, fordi der kan opstå tvivl om gaveelementet.

Et gammelt mundheld lyder: *there is no such thing as a free lunch*. En gave – bortset fra i helt private relationer – kommer altid med en pris. Dem, der tager eller har indflydelse på beslutninger, har kun 24 timer i døgnet, og tit en overvældende arbejdsbyrde. Hyggekorruption handler om adgang og opmærksomhed, som måske kan skabes via sådanne aktiviteter.

Hyggekorruption er ikke bestikkelse eller egentligt ulovligt. Det er en adfærd, som skal få det til at se uskyldigt ud, men som både giveren og modtageren bør holde sig for god til, hvis man har moderne integritet standarder.

De fleste sager, vi har fundet, har drejet sig om, at lokale foreninger og forlystelsessteder har givet politikere og embedsmænd gaver så som årskort eller VIP adgang til musik eller sportsbegivenheder.

Vi har også konstateret, at der kan spores en tendens, hvor flere og flere stopper med disse aktiviteter i takt med en positiv udvikling på integritet standarder. Derfor har Transparency International Danmark også sammen med KL opfordret til, at vejledningen 'God adfærd i det offentlige' bliver opdateret med flere eksempler for at understøtte denne udvikling.

### Festival kort

En populær festival er afhængig af goodwill fra provinsbyens byråd og administration. Knap halvdelen af politikerne og flere kommunale ledere tog imod en invitation med gratis middag, fri bar og adgang til årets festival.

3

<https://fagbladet3f.dk/slut-med-luksusrejser-og-dyre-middage/>

# UNDERSLÆB

Underslæb, også kaldet kassesvig, og mandatsvig er tyveri af midler begået af personer i betroede stillinger eller positioner. Der er altså tale om, at personer, der er betroet til at bestyre midler, selv tager af midlerne. Dette kan være direkte, hvor penge hæves af kassen/bankkontoen eller indirekte, hvor man bruger midlerne til eget forbrug med falske bilag.

Den samme subjektive og objektive betingelser i straffeloven som nævnt tidligere er også gældende for sager vedrørende underslæb.

Straffelovens § 278 medfører, at man straffes for underslæb, hvis man 1) skaffer sig selv eller andre vinding, 2) der er uberettiget. Udførelsen af underslæb er opdelt i tre underkategorier, men den primære drejer sig om at tilegne sig ting, der er i ens varetægt. Det, der adskiller underslæb fra almindeligt bedrageri og tyveri, er, at man disponerer over det man stjæler. Det kan f.eks. være penge, som man har fået, fordi de skal anvendes til et nærmere bestemt formål, eller penge som man i embeds medfør selv kan disponere over. Generelt straffes underslæb hårdere end almindeligt tyveri, fordi man stolede på den tiltalte, som dermed misbrugte denne tiltro.

Straffelovens § 280 handler om mandatsvig.

Der er tale om en 1) vinding, 2) som er uberettiget og som 3) påfører en anden formuetab

Det skal ske ved enten 4) misbrug af adgang til at handle med retsvirkning for en anden eller i et formueanliggende, hvor denne handler for en anden imod dennes tarv.

## Eksempel på underslæb

En bogholder i to nordjyske virksomheder bogførte fiktive varekøb og overførte betalingen for dem til egne konti. Han havde også direkte hævet penge på virksomhedernes dankort.

Beslægtet med underslæb er mandatsvig. Det er, når man kan handle på vegne af en anden person eller organisation, og misbruger dette til at opnå en uberettiget økonomisk eller anden fordel for sig selv eller andre. Det er mandatsvig, når en person med ret til at handle på andres vegne påfører vedkommende et økonomisk eller andet tab for at opnå vinding for sig selv eller andre. En særlig form for mandatsvig er nepotisme, der behandles i et selvstændigt afsnit.

## Eksempler på mandatsvig

En ny bestyrelse i et privat firma anmeldte en tidligere direktør for mandatsvig. Anmeldelsen beskrev, hvordan han og to andre i den tidligere bestyrelse på firmaets vegne havde indgået bindende kontrakter med deres egne selskaber, som begunstigede disse selskaber. Kontrakterne bevirkede, at firmaet potentielt blev påført tab på ca. 23 mio. kr.

En driftschef i et firma i Fredericia blev i 2018 anklaget for at have givet et familiemedlem lov til at tage 13 tankvognefulde fedtsyre uden beregning. Ved byretten blev han i 2018 idømt en dom på halvandet års fængsel for mandatsvig.

Korruption er misbrug af betroet magt for egen vindings skyld. I sagerne om underslæb og mandatsvig er den betroede magt i form af, at andre har givet adgang til midler eller goder, som så udnyttedes til egen vinding.

Endelig betyder skyldnersvig at man begår svig over for kreditorer, hvis penge man har et ansvar for. Det er, når man selv bliver beriget på bekostning af sine kreditorer, eller på anden måde påfører kreditorer et tab.

### Eksempler på skyldnersvig

En direktør i et privat firma blev i Højesteret dømt for dokumentfalsk, mandatsvig, skyldnersvig og momssvig af særlig grov karakter. Anklagen lød blandt andet på, at han havde indtægtsført falske ordrer for mange millioner kroner i årsregnskabet for på den måde at narre investorer til at tro, at økonomien i firmaet var langt mere lovende, end den reelt var. Det fik investorer samlet set til at investere 562 millioner kroner i virksomheden, som de tabte.

En 39-årig mand blev anklaget for at have begået skyldnersvig i millionklassen ved at have solgt to forskellige tandlægeklinikker, hvor der var gæld med pant i. I stedet for at betale gælden tilbage til de respektive panthavere i forbindelse med salget, indsatte han pengene på sin egen konto og sendte dem ud af landet, inden han selv rejste til udlandet.

Underslæb er den form for korrupsion, som er mest udbredt. I 2023 var der således, som vist i det statistiske afsnit, ifølge Danmarks Statistik 150 retsafgørelser om underslæb. Det vil sige, at der har været 150 politisager, som er afsluttet dette år. Antallet af sager er imidlertid faldet væsentligt gennem de sidste 20 år. I starten af 00'erne var der således mere end 400 retsafgørelser om året.

Mandatsvig forekommer hyppigt i de samme sager som underslæb.

### Eksempel på kombineret underslæb og mandatsvig

En havnechef i en havn ejet af den lokale kommune brugte havnens midler til rejser og andre ydelser for sig selv og bestyrelsen for i alt ca. 33.000 kr. Han blev dømt for både underslæb og mandatsvig, fordi både han selv og andre blev begunstiget ulovligt.

I 2023 var der 95 retsafgørelser om mandatsvig. I modsætning til underslæb har antallet af

retsafgørelser om mandatsvig ligget på det samme niveau i de sidste 20 år.

### Hvordan foregår underslæb og mandatsvig?

Underslæbet kan gennemføres ved at stjæle penge eller ved tyveri af andre fysiske eller immaterielle aktiver.

Der er flere måder, hvorpå medarbejdere og ledelse kan begå underslæb med en virksomheds eller institutions likvider eller materiel. Nogle af de mere utilsørede fremgangsmåder, der er fundet i sagerne er, at:

- stjæle kontanter fra kassen
- overføre penge til egne konti
- købe ting til sig selv på arbejdspladsens regning
- stjæle ting fra arbejdspladsen

### Stjæle fra kassebeholdningen

En medarbejder kan have mulighed for at stjæle direkte fra kassebeholdningen, hvis der er adgang til den på enmandshånd. Det er der fundet 4 eksempler på.

### Eksempler på tyveri fra kassen

I en butikskæde havde en lokal chef i en afdeling til opgave at aflevere dagens kontante omsætning i banken. I stedet for at aflevere pengene havde han 17 gange på knap tre måneder selv taget dagens omsætning af kontanter og brugt pengene. Han blev fyret og fik en dom for underslæb og bedrageri.

En fejl i kassesystemet i en anden butikskæde gjorde det muligt for en medarbejder at få udbetalt værdien af gavekort, selv om de allerede var blevet brugt. Herved lykkedes det hende at få udbetalt 58.000 kr.

### Stjæle fra virksomhedens bankkonti

Den langt mest udbredte form for underslæb er, at man overfører penge til sig selv fra arbejdspladsens bankkonto eller misbruger deres kreditkort til egne indkøb.



### Eksempler på misbrug af arbejdspladsens bankkonti

I gennem cirka fem år lykkedes det en ansat i en kommunal tandpleje ubemærket at hæve og overføre mere end 4,7 millioner kroner til sig selv og andre fra en konto, der tilhørte en kommune. Svindlen foregik ugentligt og nogle gange flere gange dagligt, mens hun var ansat som administrativ medarbejder, hvor hun havde adgang til økonomisystem og hævekort.

En kommunaldirektør brugte kommunens kreditkort under en privat rejse i USA. Her blev der brugt mere end 6.000 kr. til private indkøb, som blev hævet på kommunens konto i stedet for på direktørens egen. Blandt andet blev der betalt for en privat middag og billetter til en koncert i byen Nashville.

En ansat i en større bank prøvede at overføre 250 mio. kr. fra banken til sig selv, blandt andet via konti i skattelylande. Inden han nåede at gennemføre overførslerne, blev de dog opdaget af bankens kontrolsystemer.

### Købe ting til sig selv på arbejdspladsens regning

I en del tilfælde er underslæbet begået ved, at man bare har købt ting til sig selv på arbejdspladsens regning, enten ved at misbruge kreditkort eller ved at betale private regninger på arbejdspladsens regning.

### Eksempel på køb til eget brug

En mand, der på skift var ansat som kultur- og fritidskonsulent ved to forskellige kommuner, købte begge steder ting på kommunernes regning. Han blev anklaget for at have indkøbt blandt andet dykkerudstyr, fotoudstyr, elektronisk udstyr og mobiltelefoner til en samlet værdi af omkring 1,5 mio. kr.

### Stjæle ting fra arbejdspladsen

En simpel form for underslæb er at stjæle direkte fra den arbejdsplads, hvor man er ansat og har adgang til varelageret eller andre ting.

### Eksempler på direkte tyveri af varer

En overlæge på Rigshospitalet blev i Østre Landsret idømt tre måneders betinget fængsel for tyveri og stillingsmisbrug. Han blev dømt for at have stjålet et maleri og to lamper til en værdi af knap 28.000 kr. fra Rigshospitalet. Han tog tingene med hjem i privaten.

Bestyrelsen i en foderstofferforening fik mistanke om, at en mangeårig medarbejder stod bag et underslæb til over en million kroner. Medarbejderen havde blandt andet taget foder uden at betale for det.

Der er på offentlige og private arbejdspladser en kontrol med, hvad pengene bliver brugt til, enten i form af en intern overvågning eller ved brug af revisorer. Der er derfor ofte brugt særlige metoder for at undgå at underslæbet opdages. Der er dog ofte ud fra en risikobaseret tilgang fastsat, hvor intensivt kontrollen er, der kan variere fra område til område i virksomheden.

I mange tilfælde er penge blevet hævet, overført til egne konti, eller brugt til eget forbrug uden forsøg på at skjule tyveriet. Det ser ud til at have været det mest almindelige i de fundne sager. I andre er der brugt forskellige metoder til at skjule, at man stjæler. Dette kan have været mere almindeligt, end vi kan se af sagerne, fordi det ikke altid fremgår af kilderne, hvordan svindlen er foregået. Som det vises nedenfor, af gennemgangen af underslæb på forskellige slags arbejdspladser, er det mest på steder, hvor der er en rimelig kontrol med, hvad pengene bliver brugt til, at der er brugt metoder til at skjule underslæbet. Det er således især i private foreninger, selvejende institutioner og detailhandel, at underslæbet sjældent er forsøgt skjult, mens det oftere er tilfældet i private virksomheder og større offentlige arbejdspladser. Metoder, der er fundet i sagerne er, at

- oprette falske firmaer, såkaldte skygge firmaer, som man sender penge til,

- udleje eller sælge egne goder til arbejdspladsen til højere priser
- betale falske fakturaer
- manipulere regnskaber
- konstruere falske lønudbetalinger

### *Oprette skygge firma*

En af de metoder, man kan bruge til at sløre svindlen, er at oprette et eget firma – et såkaldt skygge-firma -, hvorfra medarbejderen kan udstede falske fakturaer til sin arbejdsplads. Han kan derefter selv godkende udbetalingerne. Dette er forekommet i 7 af sagerne. En anden konstruktion er, at medarbejderen via det private firma tjener penge på sin stilling.

#### **Eksempler på underslæb via skygge firma**

En overlæge på Rigshospitalet fik i et stort antal tilfælde hospitalet til at betale penge for blodprøveanalyser til et firma i Schweiz. Analyserne blev dog aldrig udført. Det schweiziske firma havde end ikke et laboratorium. Firmaet var alene oprettet for at kunne begå bedragerierne. Lægen konstruerede en stribe kontrakter, fakturaer og andre dokumenter uden reelt indhold for at få svindlen til at lykkes. I Østre Landsret blev lægen idømt tre års fængsel for groft bedrageri for 3,7 mio. kr.

Lederen af en kommunes kursuscenter havde et privat firma, som solgte præcis de samme kurser som kommunens kursuscenter - og de private salg foregik ofte fra kommunens e-mailadresser.

### *Sælge eller udleje goder*

En anden metode er, at man mod overbetaling sælger eller udlejer goder, som man selv ejer, til arbejdspladsen, og hvor man selv er involveret i eller godkender købet eller lejen på arbejdspladsen.

#### **Eksempel på underslæb ved udlejning af egne goder til arbejdspladsen**

Et botilbud for personer med autisme og udviklingshandicap var baseret på, at kommunerne betalte for opholdet. Ved en gennemgang af regnskaber og tilsyns dokumenter udført af Socialtilsyn Hovedstaden viste det sig, at lederen på tre år mere eller mindre ulovligt havde ført over seks millioner kroner ud af bostedet. Det skete bl.a. ved, at hun udlejede ejendomme og dyr fra sig selv til botilbuddet til høje priser.

### *Falske fakturaer*

Den mest udbredte metode til at sløre underslæb fundet i sagsmaterialet er brugen af falske fakturaer. En del af disse består af fakturaer fra skygge firmaer, mens andre er helt fiktive eller manipulerede fakturaer fra leverandører. Der er fundet 16 eksempler på dette.

#### **Eksempler på underslæb ved falske fakturaer.**

En bogholder fra Horsens blev idømt tre års fængsel for at have stjålet knap 24 millioner kroner fra sin arbejdsplads i Kolding. Pengene blev stjålet ved, at manden udarbejdede falske fakturaer. Når de blev betalt, gik pengene ikke ind på en konto hos en leverandør. I stedet gik de ind på mandens egen konto.

En medarbejder i en almen boligforening bestyrede økonomien for vedligeholdelse af lejligheder. Han begik underslæb ved at trække penge ud af 11 afdelingers vedligeholdelseskonti, som ifølge falske fakturaer skulle have fået udført især kloak- og VVS-arbejde. Arbejdet var aldrig blevet udført. En opgørelse viste, at svindelen i løbet af fem år løb op i 4,6 mio. kr.

### Regnskabsmanipulation

En anden måde at dække over underslæb er at manipulere med regnskaberne og betalingsbilag. Der er fundet 11 eksempler.

#### Eksempler på underslæb dækket af regnskabsmanipulation

En regnskabsmedarbejder i en fagforening begik systematisk underslæb mod sin arbejdsplads ved at skubbe regninger foran sig og overføre penge til egne konti. Det blev opdaget, da SKAT henvendte sig om manglende betaling af en forfalden regning på 250.000 kroner. Underslæbet nåede et omfang af ca. 3 mio. kr.

En chef for Praktiserende Tandlægers Organisation blev meldt til politiet for bedrageri, mandatsvig og underslæb. Ved hjælp af forfalskede dokumenter begik han underslæb gennem en lang årrække på skønnet 3-400.000 kroner om året. Han blev ved Retten i Frederiksberg dømt til at betale en erstatning på 1,8 mio. kr. til PTO.

### Snyd med lønninger

Principielt kan man snyde på følgende måder: 1. Ved formelt at ansætte medarbejdere, som ikke eksisterer, 2. ved at oprette falske kontrakter med sig selv, eller 3. ved i regnskabet at snyde med det antal timer man er ansat. Der er fundet 3 eksempler på, at man konstruerer falske lønudbetalinger eller falske aftaler om dette.

#### Eksempler på falske lønudbetalinger

En skoleleder på en privatskole, som selv bestyrede lønudbetalinger, gav sig selv højere løn end aftalt og fik på den måde uberettiget udbetalt 800.000 kroner.

En kasserer i en fodboldklub fremstillede en falsk kontrakt, hvor foreningen indvilligede at betale 4.000 kroner om måneden for at være kasserer.

#### Eksempel på falske udbetalinger

En af de mest omtalte sager om underslæb i Danmark var sagen om en administrativ medarbejder i Socialstyrelsen, som gennem mere end 10 år stjal i alt 117 mio. kr.

Vedkommende administrerede bevillinger fra den såkaldte satspulje, der uddelte ca. 1 mia. kr. om året til sociale projekter i kommunerne.

Vedkommende brugte flere metoder til at snyde systemet. Den ene var at opfinde fiktive projekter, som vedkommende selv kunne bevilge penge til. En anden, at tildele projekter færre penge end bevilliget og overføre differencen til sig selv. En tredje, at når et projekt havde overskud og ville returnere penge, fik vedkommende sendt dem sit eget kontonummer.

Svindelen var mulig fordi kontrolsystemerne i styrelsen var stærkt mangelfulde, og fordi vedkommende havde flere forskellige funktioner samtidigt med godkendelse af regnskaber og udbetaling af penge.

### Hvem udfører underslæb og mandatsvig, og hvorfor gør de det?

KPMG, som er et af de store revisionshuse, opererer på globalt plan, hvor de bl.a. også har udgivet en publikation om besvigelser, *Who is the typical fraudster*. Denne publikation behandler de typiske besvigeres aldre, stillinger og køn på verdensplan.

Publikationen bygger på 348 besvignessager i 69 lande og fastslår, at den typiske besviger ofte har et eller flere af følgende karakteristika:

- Mand
- 36-45 år
- Foretager besvignelse mod egen arbejdsgiver
- Arbejder i regnskabs- eller finansafdelingen
- Har en stilling i den øverste ledelse
- Har været ansat i mere end 10 år
- Samarbejder med en anden besviger

Desuden viser KPMG's undersøgelse, at ca. 49 % af besvigerne besidder en stilling i den øverste ledelse, hvoraf 36 % har været ansat typisk mellem 3-5 år.

Der findes noget litteratur om årsager til, at man begår underslæb (refereret i en afhandling fra CBS<sup>4</sup>). Der er her peget på tre hovedfaktorer:

- Mulighed
- Incitament
- Retfærdiggørelse

*Mulighed* indebærer for det første, at man har direkte adgang til aktiver på sin arbejdsplads. For det andet, at det er nemt at undgå at blive opdaget. Svage eller ingen interne kontroller muliggør underslæb. Der kan være tale om uopmærksomhed fra ledelse eller bestyrelse, for megen tillid, en svag daglig ledelse og/eller en skrøbelig organisationsstruktur.

Jobfunktionen for den, der udøver besvignelser, er typisk udslagsgivende. Det er nogen, der har ledelsesfunktioner, bestyrer kassen, udbetaler penge, administrerer regnskaber eller har adgang til virksomhedens aktiver og/eller dataregistrering. Som det vil fremgå af den senere gennemgang af forskellige sektorer, er det især i private foreninger, selvejende institutioner med offentlig støtte og i organisationer, at det er let at begå underslæb. Dette kan hænge sammen med, at der kan være en for lemfældig kontrol, og at der på små arbejdssteder er for stor tillid til dem, der bestyrer penge og varer.

*Incitament*er til at begå underslæb har oftest sammenhæng med overtræderens økonomiske situation med gæld eller ønske om stort privatforbrug. Men der er også peget på andre motiver som f.eks. en opfattelse af, at lønnen ikke stemmer overens med det ansvar man har, og manglende anerkendelse af det arbejde man

udfører. Det er ikke noget, vores sagsmateriale kan sige meget om, men der er et par eksempler.

*Retfærdiggørelse*: Underslæb er noget, der generelt er set som socialt uacceptabel. Derfor har det betydning, i hvor høj grad besvigeren over for sig selv kan retfærdiggøre sine handlinger og give sig selv en moralsk eller etisk accept, så det ikke føles som en kriminalitet. Typiske argumenter her er, at man en dag vil betale pengene tilbage, eller ligefrem fortjener dem, fordi arbejdspladsen ikke kan undvære vedkommende. En form for retfærdiggørelse kan også være, at man ikke føler, at man får nok i løn for det stykke arbejde, som forventes udført. Der er nogle få sager hvor man forsvarer sig med at underslæbet kun var et lån, som man ville betale tilbage.

Endelig kan en retfærdiggørelse være, at man har den opfattelse, at 'alle' gør det, og derfor ikke bør have kvaler over at begå korruption. Det er en begrundelse, som er blevet fremhævet i en del af litteraturen om korruption<sup>5</sup>. I lande, hvor der generelt er meget korruption, har man mindre behov for at retfærdiggøre sig, når man udfører den. Men det er næppe en særlig udbredt opfattelse i Danmark.

### *Bedragerne i de fundne underslæb sager*

I 42 af de fundne sager er det personer i ledende stillinger, eller med selvstændige beføjelser, som begår underslæbet. Eksemplerne omfatter borgmestere, chefer i offentlige eller halvoffentlige institutioner, direktører i private firmaer, formænd i foreninger og advokater. I afsnittet nedenfor, om hvor underslæb er foregået, ser vi nærmere på, hvem det er der gør det forskellige steder.

I 38 sager er det ansatte, som har med kassen eller regnskaber at gøre. Heraf var de tre kassemedarbejdere. Det er personer, som har haft let adgang til at hæve eller overføre penge, eller at manipulere med regnskaber.

I andre 9 sager var det andre medarbejdere, som begik underslæb. Der er mange forskellige personer i denne gruppe, som på forskellige måder har skaffet sig adgang til penge eller andre goder. Endelig er der 6 sager, hvor underslæbet er begået af rådgivere. En stor del af disse er advokater, der har misbrugt deres klientkonti.

<sup>4</sup> Sørensen S. og Hammerich P. 2015, Revisors udfordringer ved besvignelser, Kandidatafhandling, CBS

<sup>5</sup> Koch Andersen, M. 2022, Korruption: Før det går (helt) galt, SAMFUNDSØKONOMEN 1/2022

### Hvor foregår der underslæb?

I det foreliggende sagsmateriale er der fundet 95 sager med underslæb. De viser, at underslæb

foregår alle steder i samfundet. I Tabel 1 er vist en oversigt over, hvor mange sager, der er fundet, fordelt på forskellige typer af arbejdspladser.

Tabel 2. Antal af sager om underslæb fordelt på, hvem der er blevet ramt af det (År 2000-2024)

Bedragne ofre	Antal sager	Andel af sager %
Kommuner	10	11
Andre offentlige institutioner	7	7
Selvejende inst.	12	13
Private firmaer	22	23
Organisationer	4	4
Boligforeninger	7	7
Foreninger	20	21
Advokatklinter mv*)	7	7
Sundhedssystemet	5	5
Politiet	1	1
I alt	95	100

\*) Bedraget af nogen, der administrerer betroede midler for klienter, investorer mv

Det ses, at de fleste sager er foregået i private firmaer, efterfulgt af private foreninger. Der er 23 sager, som har ramt forskellige offentlige institutioner, fordelt på 10 i kommuner, 5 i sundhedssystemet, 1 i politiet og 7 i andre offentlige institutioner.

Der er 7 sager i forskellige typer af boligforeninger, 13 i selvejende institutioner med offentlig støtte og 4 i organisationer. Endelig er der 7 tilfælde, hvor personer eller firmaer, der administrerer penge eller investeringer for andre, har begået underslæb. Der er først og fremmest tale om advokater med klientkonti.

#### Kommuner

De, der begår underslæb i kommunerne, er oftest personer i ledende stillinger. I tre af sagerne er der tale om borgmestre. I nogle tilfælde har det været regnskabsmedarbejdere.

Underslæb i kommunerne består oftest i, at man bruger penge fra kommunen til at betale for private ydelser, f.eks. misbrug af kommunens kreditkort til privatforbrug. Dette har været tilfældet i 7 ud af 10 sager. Her er der tale om relativt små beløb.

#### Eksempel på underslæb i kommune

En leder for en kommunes børne- og skoleområdet købte for knapt 25.000 kroners varer til privat forbrug. Blandt disse indkøb var en kaffemaskine, en trampolin, stauder, møbler, gaming udstyr med mere.

I et par enkelte sager er der overført penge til egen konto fra kommunen. I disse tilfælde har der været tale om noget større beløb, et af dem over 4 mio. kr.

#### Eksempler på overførsel af penge i to kommuner

En ansat i en kommune overførte penge fra kommunekassen til sin egen konto. I løbet af 1 år nåede vedkommende at overføre 295.000 kroner, før det blev opdaget. Det forhindrede vedkommende i at søge - og få - job i en anden kommune, hvor der også skete underslæb ved fire gange at forsøge at overføre 13.500 kroner til sin private konto.

Endelig er der fundet et eksempel på en kommunal leder, der har forsøgt at tjene penge i eget firma på

kommunens regning, og en sag hvor borgmesteren fik gennemtruffet en ulovlig byggetilladelse, som sparede ham for op mod 300.000 kr.

### *Andre offentlige arbejdspladser*

Der er kun fundet et tilfælde af underslæb i ministerierne. Det er den ovenfor nævnte sag fra Socialstyrelsen. Det kan hænge sammen med, at der er færre store driftskonti i ministerierne eller en tættere kontrol. En enkelt sag om misbrug af kreditkort er fundet i forsvaret.

Langt de fleste af sagerne er fundet i universitetssystemet: 3 sager på Rigshospitalet og 3 sager på andre universiteter. I de fleste af disse sager er der tale om en ret omfattende svindel med millionbeløb. I 5 af sagerne er der tale om forskere, som misbruger forskningsbevillinger. Det er bevillinger, som er baseret på tillid, og som sjældent er underlagt en detaljeret kontrol.

#### **Eksempel på misbrug af forskningsmidler**

En overlæge på Rigshospitalet blev idømt halvdanet års fængsel for groft bedrageri for ca. 2,3 mio. kr. Han brugte forskningsmidler til bl.a. private ferierejser og private restaurationsbesøg, Rolex-ure, dyrt mærkevaretøj, it-udstyr, møbler og tv til den private bopæl.

Der er desuden en markant sag med en regnskabsmedarbejder, som over en årrække bedrog Arkitektskolen for mere end 3 mio. kr.

### *Selvejende institutioner med offentlig støtte*

Der er her tale om arbejdssteder, som selvstændigt administrerer deres økonomi og modtager en eller anden form for offentlig støtte. Det er således også her det offentlige, som er offer for underslæbet. Der er i alt fundet 12 sager i sådanne institutioner. Det bemærkes, at der arbejder relativt få personer på sådanne steder.

Tre af sagerne vedrører uafhængige skoler – en efterskole, en friskole og en privatskole. I alle tre sager var der tale om, at en skoleleder havde fået udbetalt uberettigede lønoverførsler til sig selv. Der var desuden indkøbt private varer og ydelser på

kommunens regning. Omfanget var mellem 300-800.000 kr.

#### **Eksempel på underslæb på selvejende skole**

En forstander for en efterskole blev anklaget for at have unddraget skolen for omkring 150.000 kroner. Han havde fået skolens sekretær til at udbetale i alt knap 95.000 kroner for overarbejde og time regulering, som han ikke var berettiget til. Efterskolen betalte også telefoni, internet samt tv for i alt knapt 31.000 kroner. Han havde indkøbt to Apple Macbook Air-computere for 11.000 kroner til privat brug. Desuden blev han tiltalt for dokumentfalsk ved at have benyttet en falsk faktura til at få udbetalt knapt 10.000 kroner, og for at have modtaget og brugt 6.000 kroner, som skolen ellers havde fået for at leje sine lokaler ud.

Den type af institutioner, som optræder oftest i sager, er forskellige former for private sociale institutioner med offentlig støtte, hvor der er fundet 6 sager. 4 af dem er sociale bosteder, 1 er et krisecenter og 1 et ungdomscenter.

Underslæbene på de private bosteder har været ret omfattende både med hensyn til metoder og beløb. Der har været tale om for høje uberettigede udbetalinger fra kommunen, pengeoverførsler, indkøb af private varer og andre metoder, som udlejning til bostedet af private goder til overpris. Underslæbene har ligget mellem ca. 0,4 og 3,5 mio. kr.

#### **Eksempel på underslæb på socialt opholdssted**

Lederen af et opholdssted misbrugte opholdsstedets hævekort til spil på Casino for over en halv million kroner over en periode på fem måneder. Desuden fik vedkommende en kommune til at sætte pengene for en aftale om anbringelse af en ung ind på ægtefællens kontonummer i stedet for på institutionens kontonummer. På den måde led opholdsstedet et tab på over én million kroner.

Blandt de øvrige sager er et ungdomscenter og et krisecenter. Her har der været underslæb for 300- og 800.000 kr. Bedraget er igen gennemført med forhøjede lønudbetalinger og misbrug af kreditkort. Der er desuden en sag fra et egnsteater, hvor direktøren brugte teatrets penge til private udgifter og hyrede sig selv anonymt til opgaver som manuskriptforfatter.

#### *Private virksomheder*

Der er fundet 22 sager i private virksomheder. Langt de fleste af dem er fra mindre eller mellemstore virksomheder. Kun 4 er foregået i større firmaer, og tre af disse handler primært om mandatsvig og skyldnersvig.

Årsagerne til dette kan være, at der er mere kontrol med pengene og bedre revision i større virksomheder. Men det kan også være, at der er mange sager, som ikke kommer til offentlighedens kendskab, fordi virksomhederne foretrækker at nøjes med at fyre de involverede og holde sagerne skjulte for ikke at få dårlig omtale.

#### **Eksempel på underslæb i større firma**

En ansat i et større bryggeri er blevet anklaget for, sammen med to andre, at have bedraget firmaet. Det vedrører en periode på godt fire år og omfatter "ikke under" 6 mio. kr. til den enes konto. Senere er de tiltalt for at have sendt mindst 20 mio. kr. til et anpartsselskab, de selv havde oprettet.

Blandt de øvrige sager er der 3 fra banker, 5 fra detailhandelsvirksomheder og 10 fra andre mindre og mellemstore firmaer.

#### **Eksempel på underslæb i bank**

En direktør i en bank med ansvar for kommunikation og marketing sendte falske fakturaer fra to personligt ejede firmaer til banken inden for områder, han var direktør for. Derefter har direktøren på bankens vegne attesteret fakturaerne, som efterfølgende er blevet betalt af bankens bogholderi. I årenes løb er det blevet til cirka 200 falske fakturaer med i alt ca. 20 mio. kr.

Underslæbene i detailvirksomhederne handler især om at stjæle fra kassen eller tage varer med hjem. De varierer i omfang. En af sagerne er løbet op i tyveri af 2,1 mio., mens den mindste kun er på 9.000 kr.

#### **Eksempel på underslæb i butikskæde**

Bestyreren i en forretning i en butikskæde stjal over en periode på knap et år omkring 300.000 kroner. Han skjulte tyveriet ved at korrigere i butikkens økonomi gennem indtastninger i computersystemet.

I sagerne fra de mindre og mellemstore firmaer har der normalt været tale om millionbeløb, og i nogle tilfælde meget store beløb.

#### **Eksempel på omfattende underslæb i mellemstort firma**

En bogholder begik bedrageri mod sin arbejdsplads i en provinsby for knap 24 millioner kroner ved gennem fem år at udarbejde falske fakturaer. Når de blev betalt, gik pengene ikke ind på en konto hos en leverandør. I stedet gik de ind på mandens egen konto. Årsagen var ludomani.

Når man ser på alle sagerne i private firmaer er det karakteristisk, at underslæbet i flertallet af sagerne er begået af regnskabs- eller kassemedarbejdere. Det gælder især i de mindre og mellemstore



virksomheder og detailvirksomhederne. I 7 af sagerne er underslæbet begået af ledere og bestyrelsesmedlemmer. Der er få tilfælde, hvor almindelige medarbejdere er involveret.

Underslæbet er i de fleste tilfælde skjult ved falske fakturaer og regnskabsmanipulation. I 3 af tilfældene ved brug af falske firmaer. I de øvrige tilfælde har der været tale om simpelt tyveri af varer eller penge, eller forsøg på utilsløret at overføre penge til egne konti. Disse sager har generelt haft et mindre omfang, formentligt fordi de har været mindre gennemtænkte og hurtigere er blevet opdaget.

### Organisationer

I det store billede er det relativt få, der er ansat i organisationer. Alligevel er der fundet 3 sager på sådanne arbejdspladser. Der er tale om tre relativt små organisationer for forskellige professioner, hvilket kan tyde på, at der måske er mindre kontrol med pengene på sådanne steder.

#### Underslæb i faglig organisation

En mangeårig chef for en faglig organisation blev meldt til politiet for bedrageri, mandatsvig og underslæb. Ved hjælp af forfalskede dokumenter begik han underslæb gennem en lang årrække på skønnet 3-400.000 kroner om året.

Underslæbene er løbet op til mellem 400.000 og 3 mio. kr. To af bedragerne var regnskabsmedarbejdere.

### Boligselskaber og foreninger

Der er fundet 7 sager, som er foregået i forskellige slags boligforeninger. Der er tale om et bredt udsnit af foreninger. I 2 tilfælde er det nogle mindre almene boligselskaber, 3 af dem vedrører andelsboligforeninger, en er en ejerlejlighedsforening, og en er foregået i et privat boligselskab.

#### Underslæb i andelsboligforening

En beboer i en større andelsboligforening i København var gennem næsten 10 år foreningens kasserer med eneansvar for at betale regninger og gøre årsregnskabet op. Da foreningen overdrog opgaven til et advokatfirma, blev det opdaget, at der manglede 9,2 mio. kr. i kassen.

Andelsforeningen havde bl.a. betalt en usædvanlig høj ejendomsskat på mere end en million kroner årligt, hvilket er omtrent det dobbelte end for lignende foreninger. Kassereren havde løbende overført penge til sin egen bankkonto.

I forbindelse med andelsboligforeninger var der sager med både en formand, en kasserer og en administrator. I de almene foreninger var det en økonomichef og en medarbejder, som bestyrede økonomien for vedligeholdelse af lejligheder.

#### Underslæb i almen boligforening

En økonomichef i en mindre boligforening tog 40.100 kroner i kontanter fra boligforeningens pengeskab, og overførte 695.371 kroner fra foreningens konto til sin egen. Økonomichefen fik andre medarbejdere til at godkende udbetalingerne, uden at de var klar over, hvad der foregik.

Underslæbene havde i nogle tilfælde et betydeligt omfang. De varierede fra 800.000 til 7 mio. kr.

### Private foreninger

Der er fundet 20 sager i små private foreninger. Der findes mange forskellige foreninger i Danmark, men antallet af medarbejdere og ledere med mulighed for at begå underslæb, er alligevel relativt få. Det må desuden antages, at der findes mange andre sager end de fundne, som ikke politianmeldes fordi beløbene er relativt små, men hvor man i stedet blot afskediger bedragerne.

I alle sagerne er der tale om små foreninger, hvor et fåtal personer, og ofte en enkelt, har haft ansvaret for foreningens økonomi.

### Underslæb i indsamlingsforening

En til formålet dannet forening havde, efter at have fået en indsamlingstilladelse, indsamlet mere end seks millioner kroner. Formålet med indsamlingen var at hjælpe kvinder i kriseramte dele af verden. Kontoudtog fra foreningens konto viste imidlertid, at store pengebeløb var blevet brugt til meget andet end nødhjælp. Over 700.000 kroner blev brugt til en forretning i Fredericia, som foreningen havde været medejer af. Mere end 600.000 kroner blev overført til et andet selskab, som var stiftet af direktøren og et bestyrelsesmedlem. I omegnen af 400.000 kroner var desuden blevet brugt på privatforbrug for de to kvinder.

### Eksempler på underslæb i faglige foreninger

En kasserer i en klub for lokale mekanikere tog 163.879 kroner af kassen og dækkede over underslæbet ved at producere falske kontoudtog til foreningens revision. Det var derfor, at tiltalen mod den 40-årige også omfattede dokumentfalsk.

En medarbejder i Arla bestyrede en gavekasse for 45 medarbejdere i en lokalafdeling ved at foretage en række private indkøb med penge fra kassen for i alt 4.900 kroner hos blandt andet en tandlæge. De 4.900 kroner blev efterfølgende betalt tilbage til gavekassen. Der manglede dog fortsat over 30 bilag for indkøb på omkring 13.000 kroner fra kassen – typisk i dagligvarebutikker.

### Eksempler på underslæb i sportsforeninger

I en lille by havde man dannet en lokal idræts- og støtteforening. Over en periode på syv måneder stjal kassereren 128.300 kroner, som hun brugte til almindeligt forbrug, efter hun var kommet på kontanthjælp og fik en dårlig økonomi.

En mindre fodboldklub afholdt i 2014 en fest med underholdning i den lokale sportshal for at skaffe penge til klubben. Overskuddet fra festen på 221.000 kr. gik imidlertid ikke ind på klubbens egen konto, men blev, af klubformanden, overført til en vens konto. Efter at han var blevet anmeldt til politiet, tilbageførte han i 2015 154.125 kr.

I 15 af sagerne er underslæbet blevet begået af foreningens kasserer. I seks andre af foreningens formand. Der er et par enkelte eksempler på regnskabsmanipulation og et tilfælde med uberettigede lønudbetalinger. Men den helt almindelige fremgangsmåde i underslæbet har været direkte at betale eget forbrug eller overføre penge til egen konto. Det, at man sjældent har forsøgt at sløre underslæbet, er en indikation på, at kontrollen med brugen af pengene må formodes at være meget lemfældig i mange foreninger. Det har formentlig en sammenhæng med, at både formand og kasserer normalt er frivillige, der som regel nyder stor tillid.

Underslæbene varierer i størrelse fra 13.000 til over 2 mio. kr. De fleste ligger mellem 100-500.000 kr.

### *Administratorer af betroede midler*

Nogle af de alvorlige underslæb sager vedrører personer eller firmaer, som administrerer andres penge. Der er fundet 7 sager af denne slags. Fem af dem, der har begået underslæb, er advokater. Der er altså tale om personer, som samfundet generelt forventer, at de overholder loven, og at man kan have tillid til dem. Derfor er bedragerierne særligt alvorlige.

I flere af tilfældene er der tale om bedragerier, som drejer sig om store millionbeløb. I to af sagerne er det på over 100 mio. kr. I to andre på ca 20 mio.kr.

Tre af sagerne vedrører advokater, der stjæler fra deres klienters betroede midler.

#### **Eksempel på advokats misbrug af klientkonti**

En advokat brugte mere end 20 millioner kroner af sine klienters penge og er sigtet for underslæb. Pengene skal blandt andet være kommet fra køberen af en ejendom, som i 2021 deponerede 24,8 millioner kroner på en klientkonto hos advokaten. I strid med reglerne lånte advokaten størstedelen af pengene ud til et investeringsfirma, hvor han selv var medejer. Firmaets investeringer gik galt, og pengene var tabt.

I en af de øvrige sager har et advokatfirma, som havde fået overdraget at indkræve penge for filmrettigheder på vegne af producenterne, over en lang årrække beholdt 100 mio. mere end de var berettiget til.

En af sagerne viser, at der også kan være underslæb blandt personer, som administrerer socialt svage menneskers økonomi. Det er penge, der ofte er meget lidt kontrol med – især hvis det vedrører ældre mennesker uden arvinger. Man kan derfor godt forestille sig, at der er en del af sådanne sager, som aldrig bliver opdaget.

#### **Eksempel på misbrug af fuldmagt for socialt svages økonomi**

En ansat i et pædagogisk tilbud til en ung mand havde fuldmagt til at styre hans pengesager og kunne hæve hans penge ved at vise fuldmagt samt pas i banken. Samtidig blev der hævet 70.000 kr. til sig selv.

I alle disse sager med administratorer af betroede midler har bedragerne haft fuld råderet over pengene og har derfor sjældent haft behov for i første omgang at skjule underslæbet. I sagen om filmrettighederne har der dog været brugt regnskabsmanipulation.

#### *Snyderi i sundhedsvæsenet*

Praktiserende læger og speciallæger er i princippet private virksomheder. Men de får betalt det meste af deres arbejde af sundhedsvæsenet. Lægerne er selv betroet at fastsætte deres indtægter ved at indberette, hvilket arbejde de har udført. Det er baseret på et detaljeret system, der opdeler sundhedsydelse i bestemte aktiviteter, for hvilke der er aftalt en pris mellem lægerne og sundhedsvæsenet.

Lægerne er således betroet både at udføre sundhedsydelser, og hvor meget det offentlige skal betale for deres arbejde. Det er et system, der er baseret på tillid til, at lægerne kun indberetter de ydelser, de konkret har udført. Men der er fundet tilfælde, hvor denne tillid er svigtet. I 2024 gennemførte to regioner en kontrol foranlediget af et TV-program om en landsdækkende lægekonzern. Region Hovedstaden fandt for 18,9 millioner kroner uretmæssige afregninger, mens Region Syddanmark fandt for 1,4 mio.kr.

Der er fundet 5 sager, hvor praktiserende læger har indberettet flere ydelser end de har udført.

#### **Eksempler på overfakturering af sundhedsydelser**

En praktiserende læge på Sjælland blev tiltalt for at tage penge for behandlinger, der angiveligt aldrig havde fundet sted, og for hyppigt at ordinere stærkt vanedannende medicin til patienter over længere perioder. Klinikens indtægter var nogle måneder i 2012 tredoblet i forhold til den indtjening, der var, da lægen overtog sin praksis i 2011. Lægen blev tiltalt for at have bedraget for 1,2 mio. kr.

En narkoselæge havde i årevis systematisk overfaktureret tre regioner. Han blev dømt for at have svindlet sig til 9,5 millioner kroner over ti år.

Overfakturering af sundhedsydelser er svære at afsløre. En anvendt metode er at sammenligne med hvad andre læger indberetter. En anden, at få patienter til at tjekke, hvilke ydelser, lægen har anført, de har fået.

**Afsløring af overfakturering**

En undersøgelse af faktureringer fra et lægehus i Storkøbenhavn viste, at der var afregnet for 40 procent mere end en gennemsnitlig klinik i regionen og 37 procent mere end i det lokale læge dækningsområde. Et medie fandt desuden frem til patienter, der havde opdaget, at lægehuset opkrævede ydelser i deres navn, som de mente var fejlagtige eller opdigtede.

**Eksempel på henlagt underslæb sag**

En jysk taekwondo klub anmeldte i efteråret 2018 en tidligere kasserer for underslæb for minimum 177.124 kroner, blandt andet ved at betale privatforbrug med foreningens midler og lade indtægter gå til egen konto. Fire og et halvt år efter anmeldelsen, fik foreningen et brev fra Østjyllands Politi med beskeden om, at efterforskningen var stoppet, og sagen forældet.

*Hvordan dømmes underslæb og mandatsvig?*

For 39 af de 95 sager er der fundet konkrete udsagn om, at der er faldet en dom. I 19 sager er der rejst tiltale, men vi har ikke fundet oplysninger om, hvordan de endte. 3 af sagerne er endt med en afskedigelse. I 8 sager foreligger der en tilståelse, men ikke oplysninger om nogen dom. I de øvrige sager er der ikke rejst tiltale, men vi har ikke oplysninger om, hvilke konsekvenser sagerne ellers fik.

I Danmarks Statistiks kriminalitet register var der i 2023 opført 150 retsafgørelser om underslæb, dvs. sager som har været anmeldt til politiet, og som er færdigbehandlet af politiet eller retsvæsenet. Ca. halvdelen af disse anmeldelser førte ikke til en dom. For 62 sager blev der ikke rejst sigtelse, 8 fik tiltalefrafald efter politiets undersøgelser og 8 fik en retslig afgørelse, men blev frikendt i retten.

En af årsagerne til, at der i flere sager ikke er fundet domstolsafgørelser, kan være at politiet finder dem for små til at bruge ressourcer på. Tal fra Rigspolitiet viser således, at politiet i 2022 henlagde 42.811 sager om økonomisk kriminalitet uden efterforskning.

# INTERESSEKONFLIKT

En interessekonflikt (eller "inhabilitet") er en konflikt mellem to eller flere interesser. Ofte er det en person, der har en personlig interesse samtidig med, at vedkommende varetager en organisations, virksomheds eller den offentliges interesse. Personen kan have svært ved at være upartisk, når der skal vælges mellem de to interesser.

En person, som står i sådan en situation, erklæres ofte for inhabil. Inden for det offentlige vil det betyde, at personen ikke må deltage i behandlingen af sag, hvor vedkommende kan have uvedkommende interesser i udfaldet.

Inhabilitet er et præventivt begreb, som både bruges til at skabe generel tillid til beslutningsprocesser og samtidig til at forebygge magtmisbrug. Det forekommer så at sige hele tiden og er udtryk for, at systemet virker. Det betyder, at der netop ikke skal være en konkret egen vinding og der derfor er foretaget noget dadelværdigt. Det afgørende er konstateringen af interessekonflikten.

En erklæring om inhabilitet forud for en beslutning har den konsekvens, at vedkommende forhindres i at deltage i beslutninger. I nogle tilfælde sker afgørelsen efter at beslutningen er taget. Det kan betyde, at myndighederne skal genoptage en sag. Også det kan have helt naturlige forklaringer, fordi to myndigheder vurderer en sag og de konkrete relationer forskelligt.

De sager, der er medtaget i denne rapport illustrerer nogle af de problematikker som anvendelsen af inhabilitetsreglerne skal forebygge.

Forvaltningsloven og retsplejeloven regulerer inhabilitet.

Forvaltningslovens § 3 siger i hovedtræk, at den *der virker inden for den offentlige forvaltning er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende:*

- har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for en sådan,
- eller hvis dennes ægtefælle eller anden nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald,

- deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.

Reglen udvides endelig til at gælde, såfremt der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnet til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Der er selvsagt ikke noget forkert i at have private interesser, man skal så bare ikke være med til at behandle spørgsmål, hvor ens private interesser kan spille ind.

**Retsplejelovens** kapitel 5 regulerer tilfælde, hvor "rettens personer skal eller kan vige deres sæde". I § 61 er princippet beskrevet således: Ingen må handle som dommer i en sag, når der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om dommerens fuldstændige upartiskhed.

## Eksempel på at en beslutning blev ugyldig på grund af inhabilitet

Planklagenævnet afgjorde, at en ny lokalplan for en institution i en kommune var ugyldig, fordi et af byrådsmedlemmerne havde personlige interesser i afgørelsen. Nævnet lagde vægt på, at han havde en søster, som driver institutionen og en svoger, der er formand for en virksomhed, som ejer en ejendom i planområdet. Kommunen appellerede afgørelsen med den begrundelse, at byrådsmedlemmet ikke deltog direkte i behandlingen af lokalplanen. Planklagenævnet fastholdt imidlertid sin tidligere afgørelse, fordi byrådsmedlemmet havde medvirket til behandlingen af lokalplanforslaget i byrådet, og at det forhold, at de relevante politiske organer i kommunen efterfølgende havde behandlet den endelige vedtagelse af lokalplanen uden deltagelse af ham, ikke i sig selv bevirker, at inhabiliteten konkret er uvæsentlig. Nævnet lagde ligeledes vægt på inhabilitetens karakter, hvorefter det ikke kunne afvises, at hans nærmeste familie havde været personligt og økonomisk interesseret i den konkrete afgørelse.

Magtmisbrug er, når en ansat i en offentlig eller privat virksomhed bruger sin beslutningsret til at fremme egne interesser på bekostning af ansættelsesstedet. Underslæb, mandatsvig og nepotisme er former for magtmisbrug, men der kan også være andre situationer, hvor beslutninger gennemtvinges, som fremmer andre formål end ansættelsesstedets.

### Eksempel på magtmisbrug

En professor på Statens Serum Institut (SSI) ledte et forskningsprojekt. Projektet førte til et patent på metoden og der blev indgået en kommerciel aftale mellem SSI og en række kommercielle parter. Det kommercielle produkt skulle udvikles og markedsføres af et privat firma, som var ejet af professoren på SSI og nogle amerikanske forskeres kolleger. Dette ejerforhold var ikke kendt af SSI. En afskedigelsessag blev startet, og professoren opsagde selv sin stilling. Senere har SSI fået en aftale om at modtage en del af indtægterne fra det kommercielle produkt.

### Ankestyrelsens afgørelser om inhabilitet i kommunerne

Vurdering af inhabilitet er især noget, som er relevant for offentlig ansatte og politikere. Det er specielt i kommunerne, at inhabilitet ofte opstår. Politikere og embedsmænd tilhører som regel selv det lokalsamfund, som de administrerer, og kan derfor ofte helt naturligt og sædvanligt blive indblandet i beslutninger om sager, som de selv har relationer til. Det er her kommunernes opgave at beslutte om en person, f.eks. et byrådsmedlem ikke kan deltage i en beslutning på grund af inhabilitet. En beslutning om, at anse et byrådsmedlem for inhabilt, skal baseres på en vurdering af risikoen for, at uvedkommende hensyn får indflydelse på sagens afgørelse. En beslutning om at anse et byrådsmedlem for inhabilt indebærer imidlertid ingen tilkendegivelse af, om det pågældende medlem konkret forventes at lægge vægt på usaglige hensyn.

Vurdering af inhabilitet er helt sædvanligt og forekommende i alle kommuner og regioner. En kommunal beslutning om, at en person er inhabil, eller en manglende beslutning, kan indklages til

Ankestyrelsen. Ankestyrelsen kommer ind i inhabilitet sager, hvis en kommunalbestyrelse er i tvivl om inhabilitet, eller hvis nogen klager over en afgørelse om inhabilitet i kommunen.

Ankestyrelsens afgørelser om disse sager om inhabilitet<sup>6</sup> anvendes i det følgende til belysning af, hvilke sagsområder i kommunerne, de vedrører, og hvad der er afgørende for, om man erklæres inhabil eller ej. Der er anvendt i alt 45 sager, hvoraf der i 17 er konstateret inhabilitet, i de andre ikke. Derudover er der fundet omtale i medierne af 5 andre sager med inhabilitet.

I en del tilfælde er det borgere, som er utilfredse med en afgørelse i kommunalbestyrelsen, der klager over politikere, som de mener er inhabile og har påvirket sagen på en måde, som er mod deres egne interesser. Der er tilfældet for 11 sager. Det er imidlertid oftest kommunalbestyrelsesmedlemmer, der selv af kommunen er blevet erklæret inhabile, som klager over denne afgørelse. Det er tilfældet for 17 af sagerne. Der er også sager, hvor kommunen er i tvivl om, hvorvidt en politiker er inhabil, og spørger Ankestyrelsen til råds (11 sager). Endelig er der sager, som er rejst af forskellige offentlige myndigheder (9).

Årsagen til inhabilitet er i 10 tilfælde, at en politiker selv er ansat i kommunen, og i 6 tilfælde at hans familie er berørt af beslutninger om ændringer i den kommunale forvaltning eller service. I 13 tilfælde vedrører sagerne politikeres deltagelse i bestyrelser mv. i private eller offentlige firmaer, der har interesser i beslutninger. Der er 7 sager hvor politikere har andre personlige interesser, f.eks. fordi de har en ejendom, der berøres.

Sagerne fra Ankestyrelsen viser, at der ikke er nogen entydig facitliste, når man skal vurdere inhabilitet i kommunerne. Det spiller især ind, hvor stor betydning sagens afgørelse har for den pågældende politiker. Er vedkommende personligt – eller hans nærmeste familie - direkte berørt, er man som regel inhabil. Mindre sikkert er det, hvis man har en mere indirekte interesse, fordi man er tilknyttet et firma eller en organisation som berøres. Det kan være fordi en politiker samtidigt er ansat i kommunen eller sidder i en ekstern bestyrelse. Her spiller det også en rolle, om man sidder der, fordi man er udnævnt af kommunen. I så fald er man ikke inhabil. De forskellige sager viser imidlertid, at mange andre forhold spiller ind.

<sup>6</sup> <https://ast.dk/tilsynet/udtalelser/udtalelsesdatabase/>

I det følgende gennemgås en række sager om inhabilitet indenfor forskellige emneområder i

kommunerne. I tabellen er antallet af sager indenfor hvert område, og hvor mange af dem, der blev statueret.

Tabel 3. Antal sager afgjort i Ankestyrelsen inden for forskellige emneområder (År 2000-2024)

Sagsområde	Antal sager	Heraf inhabilitet
Ejendomssalg, byggesager og lokalplaner mv.	17	6
Afgørelser om kommunens forvaltning eller støtte til aktiviteter	18	5
Udnævnelse af medlemmer til udvalg , nævn mv	6	3
Samarbejde med konsulenter	4	3
I alt	45	17

#### *Ejendomssalg, byggesager og lokalplaner mv.*

De økonomisk mest betydningsfulde sager drejer sig om fast ejendom og fysisk planlægning, som kan have store konsekvenser for nogle få personer og virksomheder. Det drejer sig især om kommunens køb og salg af ejendomme eller ekspropriation. Her er der 6 sager.

I to af sagerne blev politikere konstateret inhabile, fordi de var hhv. medlem af bestyrelsen for et byggeselskab og et menighedsråd, som havde økonomiske interesser på spil. De afviste sager var begrundet med, at der ikke var en tilstrækkelig direkte personlig interesse i sagen.

Der er 8 sager om inhabilitet i forbindelse med byggesager og lokalplaner mv. Her har det spillet en rolle, om politikerne var alene om at have en interesse, eller konsekvenserne af beslutningerne gjaldt for alle grundejere i et område. I sidste tilfælde var der ikke inhabilitet.

Kun i et tilfælde blev en grundejer erklæret inhabil. I en anden sag blev et medlem, der var ansat i et ejendomsmæglerfirma med interesse i en byggesag, erklæret inhabil. En af de afviste sager drejede sig om, at borgmesterens parti havde fået partistøtte fra en part i sagen. En anden sag blev afvist, fordi der ikke var redegjort nok for de økonomiske konsekvenser for den pågældende.

#### **Inhabilitet ved ejendomssalg**

En kommune ville have afklaret, om et kommunalbestyrelsesmedlem var inhabil i en sag om salg af en af kommunens ejendomme. Han sad i et menighedsråd, der gerne ville erhverve ejendommen. Han blev erklæret inhabil.

Byrådet i en kommune mente, at tre byrådsmedlemmer var inhabile ved behandlingen af en sag om ekspropriation. Byrådsmedlemmerne var henholdsvis bestyrelsesformand, næstformand og menigt bestyrelsesmedlem i et forsyningsselskab, som ønskede ekspropriation. Efter Ankestyrelsens opfattelse havde kommunen ikke godtgjort, at byrådsmedlemmerne var inhabile.



### Inhabilitet i byggesager

Byrådet i en kommune havde afgjort, at et byrådsmedlem, der også var formand for By-Plan- og Trafikudvalget, ikke var inhabilt ved behandlingen af sager om et nyt lejlighedsbyggeri, selv om han var ansat som erhvervschef i det ejendomsmæglerfirma, der havde indgået kontrakt med bygherre om salg af de færdige lejligheder. Efter klage fra en borger afgjorde Ankestyrelsen, at ejendomsmæglerfirmaet havde en sådan interesse i sagen om opførelse af byggeriet, at der forelå inhabilitet.

Et byrådsmedlem var ikke inhabil i en sag om at udvide den vej, han boede på. Ankestyrelsen lagde blandt andet vægt på, at han ikke ville blive berørt væsentligt anderledes end de øvrige husejere i området.

To lodsejere havde anmodet en kommune om at genoptage behandlingen af et nedstemt vindmølleprojekt. Vindmølleprojektet ville kunne medføre økonomisk støtte til en selvejende institution, som et af byrådsmedlemmerne var bestyrelsesformand for. Ved behandling af sagen vurderede byrådet, at byrådsmedlemmet ikke var inhabil. Dette blev godkendt af Ankestyrelsen, som lagde til grund, at de økonomiske konsekvenser for institutionen var så uklare på afstemningstidspunktet, at institutionens interesse i projektets genoptagelse ikke var tilstrækkelige til at begrunde inhabilitet.

I nogle tilfælde er der rejst spørgsmål om inhabilitet for personer, som har haft en klageret eller indsendt høringsvar ved bygge- og plansager. To af sagerne, som vedrører et medlem af Danmarks Naturfredningsforening og et menighedsråd, blev afvist. I den tredje var der inhabilitet, fordi indsigelser mod en plan kunne få betydning for en politikers egne ejendomme.

### Inhabilitet som følge af høringsvar til lokalplaner

En borger mente, at et byrådsmedlem havde været inhabil ved vedtagelsen af en kommuneplan. Ankestyrelsen vurderede, at byrådsmedlemmet var inhabil ved stillingtagen til forslaget til kommuneplan, idet medlemmet selv var ejer af et areal, der blev berørt af planen, og som via sin arkitekt var kommet med indsigelser til kommuneplanen.

Byrådet i en kommune mente, at et byrådsmedlem var inhabilt ved behandlingen af en sag om vedtagelse af en lokalplan med tilhørende kommuneplantillæg. Byrådsmedlemmet havde som formand for lokalafdelingen af Danmarks Naturfredningsforening underskrevet et høringsvar fra foreningen, hvori foreningen udtalte sig imod planforslagene. Ankestyrelsen fandt det ikke godtgjort, at Danmarks Naturfredningsforening havde en sådan særlig interesse i sagen, at det kunne føre til byrådsmedlemmets inhabilitet.

### Privat interesse i afgørelser om kommunens forvaltning eller støtte til aktiviteter

En stor gruppe af afgørelser drejer sig om, at en politiker har en personlig direkte interesse i afgørelser om kommunens forvaltning eller i beslutninger om støtte til forskellige aktiviteter. Ni af sagerne drejer sig om politikere, som er ansat i kommunen eller er i familie med en berørt person.

Otte af disse handler om sager med ændringer i kommunens skolestruktur, f.eks. nedlægning eller sammenlægning af skoler. Kun i to af sagerne blev politikerne vurderet til at være inhabile. I det ene tilfælde fordi vedkommende havde et barn i en klasse, der ville blive nedlagt. I det andet, fordi afgørelsen i sagen direkte kunne påvirke to læreres ansættelses- og arbejdsforhold i ikke uvæsentlig grad. I alle de øvrige sager fandt man ikke, at der var en direkte konsekvens af beslutningerne for de pågældende. En enkelt sag drejede sig om vedtagelse af en handleplan på handicap- og socialpsykiatriområdet, hvor et byrådsmedlem havde en særlig interesse i sagens udfald som

handicappet modtager af støtte efter serviceloven. Han blev ikke dømt inhabil.

### **Inhabilitet i skolebeslutninger**

En kommune ville gerne have vurderet, om en politiker var inhabil ved en konkret beslutning om dispensation fra kommunens generelle regler om det maksimale elevtal i kommunens klasser. Imødekom kommunen ansøgningen om dispensation, ville det føre til, at en klasse blev nedlagt og børnene fordelt i andre klasser. Da kommunalbestyrelsesmedlemmets barn gik i den klasse, der i givet fald ville blive nedlagt, var det kommunens opfattelse, at medlemmet havde en så direkte, individuel og uvedkommende interesse i sagens udfald, at hun var inhabil. Kommunen fik tilslutning til beslutningen, men det blev bemærket, at spørgsmålet kunne være behæftet med nogen tvivl. Der var tale om et spørgsmål om skolestruktur, hvor beslutningen ville få betydning for en række børn og deres forældre.

Kommunalbestyrelsen i en kommune havde erklæret to kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var ansat som lærere på to lukningstruede skoler, for inhabile ved behandlingen af en sag om skolestruktur. Ankestyrelsen vurderede, at kommunen var berettiget til at træffe beslutning om inhabilitet. Der blev bl.a. lagt vægt på, at afgørelsen i sagen kunne påvirke de to læreres ansættelses- og arbejdsforhold i ikke uvæsentlig grad.

Børne- og skoleudvalget i en kommune havde besluttet at nedlægge en folkeskole i forbindelse med sammenlægningen af to skoledistrikter. Nogle medlemmer af udvalget, der havde ansættelse på forskellige skoler i kommunen, deltog i beslutningerne. De blev ikke dømt inhabile. Man lagde vægt på, at ingen af de pågældende politikere kunne risikere afskedigelse eller andre væsentlige ændringer i deres ansættelsesforhold som følge af udvalgets beslutning.

Andre otte sager drejer sig om, at kommunalbestyrelsesmedlemmer sidder i bestyrelser eller har anden forbindelse til institutioner, foreninger eller organisationer, som

berøres af en beslutning. I fire af sagerne sad politikere i bestyrelser for offentlige eller halvoffentlige institutioner som forsyningsselskaber, et museum og en idrætshal. I en anden sag var borgmesteren med i bestyrelsen for en grundejerforening. Der var ingen inhabilitet i disse sager fordi personerne var udpeget af kommunalbestyrelsen.

### **Inhabilitet for politikere udpeget til bestyrelsesposter**

Tre medlemmer af en kommunalbestyrelse var tillige medlemmer af bestyrelsen for et kommunalt ejet aktieselskab. De tre medlemmer havde deltaget, da kommunalbestyrelsen og dens udvalg havde behandlet og godkendt vedtægter og takstblade for selskabet. Afgørelsen var, at kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer i et helt eller delvist kommunalt ejet vandforsyningsselskab ikke i almindelighed kan antages at være inhabile.

En kommunalbestyrelse havde udpeget et af sine medlemmer til bestyrelsen for et lokalt museum. Kommunalbestyrelsesmedlemmet deltog i Kultur- og Fritidsudvalgets behandling af en klage over museets bestyrelse. Han blev ikke erklæret inhabil.

I tre andre sager blev der dømt inhabilitet. Den ene var ved en beslutning om tilskud til et færgeselskab, hvor politikere havde aktier i selskabet. Den anden var ved en beslutning om genforhandling af en partnerskabsaftale med et erhvervsforum, hvor borgmesteren var kæreste med lederen af dette. I det tredje tilfælde var det ved behandlingen af en sag i byrådet om en lånegaranti til en privat kulturfond, hvor borgmesteren var involveret.

### **Inhabilitet ved interessekonflikt i forhold til eksterne organisationer**

Borgmesteren i en kommune havde deltaget ved økonomiudvalgets behandling af et punkt om evaluering og genforhandling af en partnerskabsaftale med et erhvervsforum. Statsforvaltningen vurderede, at borgmesteren havde været inhabil, fordi der på tidspunktet for byrådsmødet forelå et egentligt kæresteforhold mellem borgmesteren og direktøren for erhvervs forummet, som bl.a. indebærer, at parret få dage efter udvalgsrådet tog på en længere ferierejse sammen.

Kommunalbestyrelsen i en kommune mente, at to kommunalbestyrelsesmedlemmer var inhabile ved behandlingen af en sag om statstilskud til et privat færgeselskab til nedsættelse af billetpriserne. De to byrådsmedlemmer ejede aktier for 15.000 og 25.000 kr. i færgeselskabet. Ankestyrelsen tilsluttede sig kommunalbestyrelsens vurdering af, at de to kommunalbestyrelsesmedlemmer var inhabile på grund af deres aktier.

En sidste sag drejede sig om inhabilitet ved beslutning om støtte til en lokal musikfestival, hvor flere af kommunalbestyrelsesmedlemmerne havde modtaget fribilletter. Generelt mente Ankestyrelsen ikke, at det var lovligt at modtage fribilletter. Men man kunne ikke tage stilling til, om det betød generel inhabilitet.

### *Udnævnelse af medlemmer til kommunale udvalg, nævn mv*

En særlig problemstilling vedrører kommunalbestyrelsesmedlemmers udpegning til kommunale udvalg eller til bestyrelse i forsyningsselskaber mv. I nogle tilfælde er der således for personer, som har en særlig personlig interesse i et emneområde, erklæret generel inhabilitet til at sidde i et udvalg. Her er der 6 sager. I 3 af sagerne blev de erklæret inhabile. I et tilfælde fordi en ægtefælle var sektionsleder i kommunen og i et andet, fordi vedkommende selv var det. Den tredje afgørelse drejede sig om, hvorvidt aftalerne ved konstitueringen af en kommunalbestyrelse overrølede reglerne om inhabilitet. Det gjorde de

ikke. De afviste sager drejede sig om medlemskab af bestyrelsen i et kommunalt ejet aktieselskab og om ledelsesansvar på et lavere niveau.

### **Generel inhabilitet i kommunale udvalg**

Et medlem af kommunalbestyrelsen i en kommune var generelt inhabil i økonomiudvalget i tre nærmere angivne perioder. Det var han, fordi hans ægtefælle i disse perioder var den umiddelbart ansvarlige for ledelsen af kommunens afdeling for Familie og Børnesundhed.

En IT-chef kunne på grund af inhabilitet ikke være medlem af økonomiudvalget. Der blev lagt til grund, at IT-chefen var umiddelbart ansvarlig for kommunens IT-afdeling, som økonomiudvalget forestod, og at han som medlem af økonomiudvalget ville komme til at tage stilling til egne indstillinger og afgørelser.

Kommunalbestyrelsen i en kommune havde valgt den daglige leder af et kommunalt værested til formand for Socialudvalget. Ankestyrelsen vurderede, at udvalgsformanden ikke var generelt inhabil på grund af et begrænset ledelsesansvar. Hun var bare leder af 1-2 fastansatte. Der var flere andre væresteder i kommunen, og socialudvalget varetog den umiddelbare forvaltning af yderligere 14 områder.

### *Samarbejde med inhabile konsulenter*

Endelig er der nogle sager om inhabilitet blandt kommunens konsulenter. En enkelt sag drejer sig om, hvorvidt en borgmester var inhabil i forbindelse med udbud af byggeopgaver, fordi hun var gift med en arkitekt, der fik opgaverne. Det var hun ikke. Begrundelsen var, at borgmesteren ikke deltog ved behandlingen af sagen i et udvalg.

En af sagerne handlede om, hvorvidt kommuner generelt lovligt kan aflønne konsulenter efter "no-cure-no-pay"-princippet for ydelser, der indebærer sagsforberedelse i afgørelsessager. Det kan de ikke. Dette skyldes, at konsulentfirmaet må anses for at have en direkte økonomisk interesse i

sagens udfald. En anden kommune kunne ikke anvende en advokat i forbindelse med kommunens salg af et areal, fordi denne også var bestyrelsesformand for et selskab, der havde en særlig interesse i sagens udfald.

#### **Inhabil rådgiver**

En borger mente, at en kommunes advokat var inhabil i forbindelse med kommunens salg af et areal. Ankestyrelsen vurderede, at advokaten måtte anses for inhabil i forbindelse med sit engagement som kommunens juridiske rådgiver. Man lagde vægt på, at advokaten også var bestyrelsesformand for et selskab, der havde en særlig interesse i sagens udfald.

#### *Andre sager om inhabilitet omtalt i medierne*

Der er fundet medieomtale af yderligere 12 sager, som har en mere alvorlig karakter, nogle grænsende til magtmisbrug. De handler om følgende:

- Borgmestres forsøg på at fremme egne byggesager
- En kommune, som gav dispensation til sig selv fra planlovgivningen
- Kommunalbestyrelsesmedlemmer, som havde egne interesser i forbindelse med vedtagelse af lokalplaner
- En byggesags medarbejder, som tjente penge i eget firma på at servicere byggeansøgninger

# NEPOTISME

Nepotisme er begunstiging af familiemedlemmer, venner og bekendte, når der for eksempel skal besættes stillinger eller gives andre fordele. Det er en særlig form for magtmisbrug, hvor den magtfulde favoriserer efter f.eks. familiebånd og venskab frem for efter relevant erfaring, uddannelse eller kompetencer.

Der er en flydende overgang mellem nepotisme og inhabilitet. Hvis misbrugeren har en afgørende betydning for en beslutning, må det anses for at være nepotisme. Hvis man må dele beslutningen med andre, kan det begrænses til inhabilitet.

Nepotisme vil ofte ikke være strafbart. Det kan være i strid med de forpligtelser, som den magtfulde har f.eks. i kraft af sit ansættelsesforhold.

Der er fundet i alt 22 sager, hvor der er påstande om nepotisme.

## *Hvad handler nepotisme om?*

Det er især i forbindelse med ansættelser, at der ofte sker nepotisme. Der er principielt ikke noget forkert i, at der bliver ansat medarbejdere med tilknytning til en chef, hvis den pågældende er den mest kvalificerede ansøger. Men det kræver for det første, at stillingen offentligt er blevet slået op, for det andet at chefen ikke deltager i, eller påvirker, ansættelsen.

De fleste af de fundne ansættelsessager (i alt 8) drejer sig om, at man ansætter ægtefæller, kærester eller andre familiemedlemmer.

### **Eksempler på nepotisme ved ansættelse af familie**

En chef i en regional museumsorganisation fik ansat sin mor, fætter og svoger på et lokalt museum uden stillingsopslag. Efterfølgende fratrådte han sin stilling.

Efter en række artikler i medierne om børnehaver, hvor lederne ansatte familiemedlemmer, lavede Københavns Kommune i 2012 en undersøgelse af

familierelationer i børneinstitutioner. Den viste 60 tilfælde, hvor familiemedlemmer arbejdede på samme institution.

På baggrund af undersøgelsen udstedte kommunen nye regler om, at det for ledere i Københavns daginstitutioner og skoler fremover ville være forbudt at have ægtefæller, kærester, registrerede partnere, egne børn, bonusbørn, familiemedlemmers børn eller egne søskende ansat under sig.

I andre tilfælde er det venner eller bekendte, man forsøger at begunstige ved ansættelser. Det er der fundet 5 sager med.

### **Eksempler på nepotisme ved ansættelse af bekendte**

En nyvalgt borgmester i Københavns Kommune, ansatte i månederne efter kommunalvalget fire personer med tilknytning til sit eget parti, heraf tre personer, der direkte havde været tilknyttet valgkampagnen. De blev udvalgt ud af i alt 272 personer, som søgte de fire stillinger. Ombudsmanden udtalte kritik af forløbet.

Da en direktør i en region anbefalede, at regionen skulle ansætte en tidligere kollega til at lede byggeriet af et nyt supersygehus, undlod vedkommende oplysning om at den ansatte skulle vidne til fordel for direktøren i en retssag, vedkommende havde anlagt mod deres fælles tidligere arbejdsgiver. Efter medieomtale bestilte Regionen en advokatundersøgelse, som konkluderede, at direktøren havde været inhabil, og at man burde indlede en fyringssag. Direktøren valgte derefter at forlade sin stilling.

I de fleste af ansættelsessagerne har en leder enten selv taget beslutningen om ansættelse uden opslag, eller forsøgt at gøre sin indflydelse gældende. I andre har de forsøgt at påvirke kriterierne eller betingelserne for ansættelse, således at de passede til dem, de gerne ville have ansat.

### Eksempel på manipulation med ansættelseskriterier

En chef i Forsvaret havde en kæreste, der var ansat i forsvaret, som senere blev vedkommendes ægtefælle, der gerne ville optages på en attraktiv uddannelse i Forsvaret. Da vedkommende ikke opfyldte betingelserne for optagelse, fik chefen ændret optagelseskravene. Retten i Viborg idømte ham 60 dages fængsel for stillingsmisbrug, grov pligtforsømmelse og videregivelse af fortrolige oplysninger. Han ankede sagen til landsretten, som forhøjede straffen til tre måneders fængsel.

Chefen for Forsvarsstaben behandlede en sag om Hærens Operative Kommandos økonomi, hvor et af elementerne i sagen handlede om, hvor mange der skulle optages på Hærens Officersskole og skulle i den forbindelse beslutte, om skolen skulle bevilges flere penge. Det var til fordel for en søn, der var blevet optaget på skolen, men i første omgang havde udsigt til at skulle vente et år med at påbegynde uddannelsen grundet pladsmangel og sparehensyn. Besparelserne blev sløjfet med den øgede bevilling, og sønnen kunne begynde uddannelsen med det samme. Sagen blev undersøgt af Kammeradvokaten, som mente at chefen burde have underrettet sin egen chef om sagen, men at den ellers ikke skulle have konsekvenser.

I et par tilfælde har man uden tilstrækkeligt grundlag givet sin familie højere løn eller ekstra tillæg.

I 7 tilfælde har man for arbejdsstedet købt ydelser hos familie eller venner, eller foræret ydelser væk.

### Eksempel på nepotisme ved indkøb for arbejdspladsen

En afdelingsleder i en kommune blev fyret, fordi der i tre tilfælde var placeret store møbel ordrer hos en svigersøn.

Lederen af et kommunalt børnehus hyrede sin bror til at installere tre køkkener i institutionen. Lederens bror var indehaver af flere køkkenbutikker i hovedstadsområdet. Hun hyrede desuden sin forlovede til at arbejde som konsulent på en studierejse til Bologna, Italien. Partneren havde et konsulentfirma, hvor han fungerer professionelt som konsulent og coach.

### Eksempel på foræring af ydelser til familie

Lederen af en kommunes kursuscenter forærede nogle af kommunens kurser væk til en samlet værdi af ca. 300.000 kroner. Kurserne gik dels til hendes søster og dels til søsterens private ven

### *Hvor foregår der nepotisme?*

Det er svært på grundlag af de indsamlede sager at sige noget om, hvor nepotisme hyppigst forekommer. Der er formentlig mange steder i samfundet, hvor nepotisme ses som en acceptabel adfærd, eller hvor den ikke gøres til en sag for politiet eller medierne.

I familieejede private virksomheder må det være helt naturligt, at man ansætter familiemedlemmer, selv om det måske ikke er det bedste for firmaet. Det er mere problematisk i aktieselskaber, hvor andre har investeret, selvom det er en hovedaktionær, som også leder firmaet. Nepotisme kan her betyde, at virksomhedens resultater og aktionærernes investering forringes. Men også her er det vel ofte accepteret. Og hvis der er tilfælde, hvor det ikke er det, er det sjældent noget, der kommer frem i offentligheden. Der er kun fundet en sag i medierne.

### Eksempel på nepotisme i privat firma

En adm. direktør for en børsnoteret virksomhed overlod direktørposten til et af sine børn, der stoppede efter få måneder. Den tidligere direktør, der havde overtaget posten som bestyrelsesformand, udnævnte derefter sin svigersøn til ny adm. Direktør. Senere blev den tidl. direktørs barn, der var uddannet sygeplejerske og havde førhen drevet en hudklinik udnævnt til HR direktør. Efter kritik fra aktionærerne måtte bestyrelsesformanden gå af.

Langt de fleste af de sager om nepotisme, der har været omtalt i medierne, er foregået på offentlige arbejdspladser. Der er 10 i sager i kommunerne, heraf 3 i børneinstitutioner, de øvrige i den kommunale forvaltning. I to tilfælde var det borgmestrene, i de øvrige kommunale chefer.

### Eksempler på nepotisme i kommuner

En kommune havde et havneselskab, som søgte en ny chefjurist. Allerede før den nye stilling var slået offentligt op, fik det eksterne rekrutteringsfirma, som formelt stod for ansættelsesforløbet, besked fra kommunen om, at borgmesterens ægtefælle og partifælle skulle i spil til jobbet, som derefter blev ansat som både chefjurist og HR-chef. Vedkommende fratrådte senere stillingen, da medierne begyndte at skrive om sagen.

En centerleder i en kommune havde over en årrække, på kommunens vegne, købt kurser af en søskendes private firma for næsten en kvart million kroner. Da det blev afsløret, blev centerlederen politianmeldt og fyret fra sin stilling.

Der er fundet 8 sager i statslige institutioner. Det er markant, at 6 af disse er foregået i Forsvaret og Forsvarsministeriet. Der har i medierne været talt om et kulturelt problem.

### Eksempler på nepotisme i statslige institutioner

Finansdirektøren i en afdeling af Forsvaret ansatte en major, som blev udnævnt til oberstløjtnant og dermed blev medlem af Forsvarets chefgruppe. Majoreren avancerede siden til vicechef, mens vedkommende havde et forhold til sin chef, og deltog på en række tjenesterejser med direktøren. Finansdirektøren tildelte desuden vicechefen et særligt vederlag på 60.000 kr.

I 2020 blev der oprettet et forskningscenter, som skulle udføre op mod 60.000 genetiske analyser af danske patienter. Direktøren havde en ægtefælle, som søgte penge fra centeret. Medlemmer af en arbejdsgruppe, som havde til opgave at komme med anbefalinger til udvælgelsen af projekter, klagede over, at direktøren havde forsøgt at »opgradere« sin ægtefællens projekt uden om de anbefalinger, der ellers var faglig enighed om. Klagen medførte, at bestyrelsen bag centret derefter besluttede, at processen for udvælgelse af patientgrupper skulle gå om og tilrettelægges på en ny måde. Det medførte at ægtefællen ikke fik penge fra centeret.

Blandt de resterende sager er to foregået i selvejende institutioner med offentlig støtte og en i en andelsboligforening.



**Eksempler på nepotisme i et teater og en andelsboligforening**

Souschefen i et kommunalt teater hyrede et firma, der var ejet af en forælders kæreste, til at levere it-udstyr til teatret for over en million kroner. Derudover hyrede souschefen sin forældres firma til at levere catering til teatret for 134.000 kr.

I en andelsboligforening blev alle større anlægsopgaver, samt løbende driftsopgaver, alene udført af formanden eller naboer og venner på foreningens regning. En større malerentreprise med maling af samtlige opgange blev tildelt en ven til formanden.

*Hvordan sanktioneres nepotisme?*

Nepotisme vil ofte ikke være direkte strafbart, men kan derimod være i strid med de forpligtelser, som man har, f.eks. i kraft af sit ansættelsesforhold. I den offentlige sektor er nepotisme i modstrid med forvaltningslovens § 3 om inhabilitet.

De fundne eksempler viser, at et magtmisbrug kan føre til afskedigelse eller at den involverede frivilligt forlader sin stilling. I et enkelt tilfælde er der rejst en anklage efter straffelovens § 155 om stillingsmisbrug. Denne siger: *'Misbruger nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel, kan fængsel indtil 2 år anvendes'.*



# KARTELLER

Karteller er hemmelige sammenslutninger af virksomheder, som har til formål at begrænse konkurrencen i et geografisk område inden for et bestemt fag og dermed sikre højere priser og bedre fortjenester til kartellets medlemmer.

Karteldannelser betragtes traditionelt som korruption, fordi man ved at etablere et kartel skaber et kunstigt monopol, som man udnytter og dermed sætter tilliden til de frie markedskræfter ud af spil.

En afgørende forudsætning for en velfungerende markedskonometri er, at der er en effektiv konkurrence mellem virksomhederne, således at de varer, der sælges, er produceret så effektivt og billigt som muligt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på deres hjemmeside uddybet betydningen af karteller.<sup>7</sup>

Det nye i denne rapport er, at der er indsamlet oplysninger om kartelsager fra medierne, som er kombineret med sagsafgørelser om kartelsager, der er beskrevet på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside med det formål at give et detaljeret billede af, hvordan karteldannelse foregår i Danmark, hvem der udfører den og hvordan.

EU og Danmark har indført lovgivning, der sikrer konkurrence. Det er imidlertid først med en konkurrencelov i 1998, at Danmark for alvor fik indført regler, som kan begrænse karteller. Denne lov blev yderligere strammet i 2013, hvilket førte til langt flere sager mod karteller, hvilket kan ses i de sager, som er anvendt i denne analyse.<sup>8</sup>

I forarbejdet til loven i 2013 blev nedsat et udvalg, som i sin analyse<sup>9</sup> konkluderede:

- At karteller typisk har betydelige økonomiske skadevirkninger for forbrugerne og for andre virksomheder.

- At det eneste formål med at indgå og deltage i et kartel er at begrænse konkurrencen.
- At forskning på området har vist, at de gennemsnitlige overpriser ved et kartel ligger på mellem 10 og 50 pct.
- At karteller er meget vanskelige at opdage, og at de skadelidte ofte ikke er klar over, at de høje priser eller de få udbudte mængder skyldes et kartel.
- At nogle karteller er kortvarige, mens andre kan vare i flere årtier. Typisk har et kartel en gennemsnitlig levetid på 4-6 år.
- At nogle karteller kan være store, mens andre karteller kan være af mere ubetydelig størrelse. De kan endvidere indbefatte en stor del af aktørerne på markedet eller kun en mindre del.
- At de skadelige virkninger af et kartel typisk er størst, når der er tale om karteller af en vis størrelse, men at der også kan være væsentlige skadevirkninger af et kartel med kun få deltagere på mindre markeder.
- At omfanget af faktisk kartel aktivitet i Danmark – og i andre lande – ikke kendes, men at der ikke er noget, der tyder på, at omfanget af kartel aktivitet i Danmark adskiller sig væsentligt fra andre lande.

I Danmark er karteldannelse reguleret gennem Konkurrenceloven § 23 og § 6. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemfører løbende undersøgelser af, om der er tilstrækkelig konkurrence på forskellige områder. Virksomheder, som deltager i karteller, kan idømmes bøder efter konkurrencelovens bestemmelser.

Afgørelser om bøder til karteller i Danmark træffes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med godkendelse af Konkurrencerådet. Disse afgørelser kan ankes til et Konkurrenceankenævn. Hvis en virksomhed ikke vil godtage bøden, oversendes sagen til den Nationale Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) til evt. retsforfølgelse. I særligt grove tilfælde rejses politisag med dom ved domstolene efter Straffelovens § 299c<sup>10</sup>, hvor der bl.a. kan idømmes fængselsstraf til de ansvarlige. Der kan gives op til seks års fængsel. Den danske lovgivning er tilpasset

<sup>10</sup> *Straffelovens § 299 c.*

*Med fængsel indtil 6 år straffes den, der under særlig skærpende omstændigheder medvirker til, at en virksomhed eller en virksomhedssammenslutning indgår en kartelaftale omfattet af konkurrencelovens § 23, stk. 4, 2. pkt. Som særlig skærpende omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor overtrædelsen har haft et betydeligt omfang eller har været egnet til at medføre betydelig skade.*

<sup>7</sup>

<https://kfst.dk/konkurrenceforhold/karteller/hvad-er-sanktionen>

<sup>8</sup> Mølgaard P. 2013, Konkurrence og konkurrencepolitik, De Økonomiske Råd.

<sup>9</sup> <https://www.em.dk/media/15050/10-04-12-fakta-karteller.pdf>

EU's konkurrencelovgivning, som også giver EU mulighed for at straffe karteller, der involverer virksomheder i flere lande.

### Eksempler på internationalt karteller

I 2014 tildelte EU Kommissionen bøder på i alt 301,6 millioner euro i en kabel kartelsag, hvor et dansk firma deltog. Bøden blev fordelt ud til 11 selskaber. De største bøder gik til et fransk og et italiensk firma, der fik bøder på henholdsvis 70,7 og 104,6 mio. euro. Det danske firma ankede dommen til EU-Domstolen, som i 2020 nedsatte deres bøde med 200.000 euro til 3,7 mio. euro, eller 27,6 mio. kr.

I 2010 pålagde EU Kommissionen 11 flyselskaber, herunder et dansk, bøder for knap 800 mio. euro for ulovlig kartelvirksomhed på markedet for luftfragt i perioden 1999-2006. Kommissionen fandt, at de deltagende selskaber havde koordineret priser på brændstof- og sikkerhedstillæg.

Siden år 2000 har EU idømt bøder på 1,5 mia. euro til 139 karteller, omfattende små 500 virksomheder.<sup>11</sup>

Det er muligt for en virksomhed helt at slippe for bøder og fængselsstraf for at have deltaget i et kartel, hvis man på eget initiativ samarbejder med konkurrencemyndighederne. For virksomheder hedder ordningen bøde lempelse, og for fysiske personer kaldes det sanktion lempelse (sanktion lempelse omfatter både fængsels- og bødestraf). Samlet kaldes ordningen leniency.

### Eksempel på leniency

To firmaer, der dominerede markedet for datafangst- og stregkodeløsninger til lagerstyring, indgik en kunde-delingsaftale. Parterne aftalte blandt andet, at de hverken direkte eller indirekte måtte udføre arbejde, ansætte, indlede forretningsforbindelse med eller have forretningskontakt til kunder, som den anden part havde forretningsmæssig kontakt til. Aftalen varede i mere end tre år. Den ene af virksomhederne undgik sanktion, fordi de henvendte sig til myndighederne om sagen, og har samarbejdet om opklaringen.

Siden 2001 har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afsagt 198 kendelser om overtrædelser af konkurrenceloven med tildeling af bøder<sup>12</sup>. Der er en kendelse for hver virksomhed, der har deltaget i de pågældende karteller. Antallet af kartelsager er derfor mindre. I denne analyse er, på grundlag af oplysninger på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside og diverse medieomtale, identificeret 80 kartelsager, heraf 8 internationale sager. Det betyder, at denne analyse er baseret på alle de kartelsager, som har været dømt siden år 2000.

Sagerne kan deles op i hhv. horisontale og vertikale karteller. De horisontale er aftaler mellem firmaer på samme niveau i forsyningskæderne, for eksempel mellem supermarkeder. 48 af de fundne sager og 151 af de tildelte bøder der er i horisontale karteller. I 22 af sagerne er der uddelt personlige bøder til personer, som har været ansvarlige.

<sup>11</sup> EU Cartel Statistics.  
[https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/b19175c3-c693-410b-b669-27d4360d359c\\_en?filename=cartel\\_s\\_cases\\_statistics.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/b19175c3-c693-410b-b669-27d4360d359c_en?filename=cartel_s_cases_statistics.pdf)

<sup>12</sup> Se  
<https://kfst.dk/konkurrenceforhold/afgoerelser/straffedomme-og-boedevedtagelser?page=0>

### Eksempel på horisontalt kartel

En række firmaer i nedrivningsbranchen blev i 2018 anklaget af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk (SØIK) for i perioden 2011 til 2013 at have indgået aftaler med andre tilsvarende firmaer om koordinering af tilbud på nedrivningsopgaver med det formål at begrænse konkurrencen. Det skete i forbindelse med 55 udbud. I alt er der blevet udstedt bøder for ca. 18 millioner kroner fordelt på seks virksomheder og 12 personer. Sagskompleksets højeste bøde på 5,9 millioner kroner blev vedtaget i en sag med 12 forhold af tilbudskoordinering.

Vertikale karteller er mellem firmaer på forskellige niveauer i forsyningskæderne, for eksempel aftaler mellem engrosfirmaer og supermarkeder. Der er fundet 32 sager med 140 kendelser om vertikale aftaler. Den helt dominerende overtrædelse i de vertikale sager er, at leverandører stiller krav til detailforretninger om, at de ikke må sælge under en bestemt mindstepris.

### Eksempel på vertikalt kartel

En dansk producent af sportstøj blev ved byretten dømt til at betale en bøde på 500.000 kroner for at have krævet, at deres forhandlere overholdt mindstepriser på virksomhedens produkter. En ledende medarbejder blev også dømt for sin medvirken til overtrædelsen.

Den mest konkurrencebegrænsende form for kartel er, når flere firmaer på forskellige niveauer samarbejder, dvs. en kombination af vertikale og horisontale karteller.

### Eksempel på kombineret vertikale og horisontale karteller

De engelske konkurrencemyndigheder, Office of Fair Trading (OFT), anklagede en række detailkæder og mejerier i England, heriblandt et dansk datterselskab, for at aftale priser. Dermed kunne virksomhederne hæve priserne over for forbrugerne uden at være bekymret for, at de ville miste konkurrencekraften i forhold til konkurrenterne, hverken i produktions- eller salgsleddet. Konkurrencemyndighederne anslog, at aftalerne havde kostet de britiske forbrugere omkring tre mia. kroner. Tre store britiske detailkæder og tre mejerier fik en bøde på 1,2 milliarder kroner for at have taget for høje priser for mælkeprodukter.

EU har vedtaget nogle regler, artikel 101 og 102 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som gør det muligt for ofre for karteller og konkurrencebegrænsende adfærd at sagsøge karteldeltagerne om erstatning. Men det er sagsøgeren, som bærer bevisbyrden for sit tab. Selv om reglerne sikrer retten til fuld erstatning, har det indtil nu været vanskeligt at udøve i praksis.

### Eksempel på erstatningskrav mod kartel

Et renovationselskab indkøbte omkring 50 lastbiler til at flytte affaldscontainere samt kørsel med miljøfarligt affald. Bilerne blev købt af nogle lastbilproducenter, som i 2017 blev dømt for ulovlig karteldannelse af EU. EU opfordrede kunderne hos lastbilproducenterne til at anlægge søgsmål mod kartellet for at få deres tabte penge tilbage. Tre af landets største kommuner har i fællesskab sagsøgt lastbilproducenterne for samlet næsten 185 millioner kroner.

### Hvordan fungerer karteller?

Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen findes der følgende typer af karteller:

- Prisaftaler
- Begrænsning af produktion eller salg

- Markedsdelingsaftaler
- Tilbudskoordinerer
- Bindende videresalgspriser

Udover disse er der i de fundne sagerne identificeret to andre former for karteller, som har fået bøder:

- Fastlæggelse af branchestandard som ekskluderer nogle firmaer
- Markedsføringsaftaler som begrænser konkurrencen

Der er en del af sagerne, hvor det er svært, på grundlag af beskrivelsen, helt at afgøre, hvilke type kartel, det drejer sig om. I nogle tilfælde optræder flere af dem samtidigt. I tabellen nedenfor ses en oversigt over, hvordan sagerne skønsmæssigt kan fordeles på karteltyper.

Tabel 4. De fundne sager fordelt på hovedtype (År 2000-2024)

	Antal sager	Antal firmaer	Branche-organisationer
Prisaftaler	28	198	7
Begrænsning af produktion eller salg	4	3	1
Markedsdelingsaftaler*)	10	92	
Tilbudskoordinerer	7	17	
Bindende videresalgspriser**)	28	29	
Bindende branchestandard	1	2	1
Markedsføringsaftaler	2		2
I alt	80	341	11

\*) heraf 6 med både markedsdeling og prisaftaler

\*\*) Kun antal firmaer i øverste niveau, f.eks. engrosfirmaer eller fabrikanter

Det ses, at prisaftaler og bindende videresalgspriser er de helt dominerende former for karteller. I 10 tilfælde har der været aftaler om at dele markedet, og i 7 tilfælde har man koordineret tilbud givet på konkrete udbud. Endelig er det et eksempel på forsøg på at holde konkurrenter ude ved at få en brancheorganisation til at fastlægge en teknisk standard, som de ikke kan leve op til, og to eksempler på markedsføringsaftaler.

Antallet af deltagere i kartellerne varierer meget. I 11 tilfælde har det været branche- eller interesseorganisationer, som organiserer ulovlighederne. I gennemsnit er der mellem 4 og 5 anklaget i sagerne. Flest er der i kartellerne med prisaftaler og markedsdeling, hvor der er 7-8 aktører. I sager om vertikale karteller med bindende videresalgspriser er der normalt kun et firma under anklage, men der kan være mange firmaer som deltager på laveste niveau.

I de følgende belyses mere i detaljer, hvordan kartellerne fungerer i de forskellige typer.

### Prisaftaler

Der er tale om prisaftaler, når to eller flere konkurrerende virksomheder indbyrdes aftaler, hvad deres varer eller ydelser skal koste og dermed ensretter priserne over for kunderne. Prisaftaler kan f.eks. vise sig ved, at priserne stiger i samme takt hos alle udbydere uden en naturlig forklaring, f.eks. i form af råvareprisstigninger og lignende. I nogle tilfælde er det branche- eller indkøbsforeninger som organiserer prisaftaler eller koordinerer prisstigninger.

### Eksempel på prisaf tale organiseret af en indkøbsforening

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet, at en indkøbsforening for import af kameraer, ulovligt har koordineret priser på og tilbehør hos godt 50 selvstændige, konkurrerende fotohandlere, som er medlemmer af foreningen. Konkurrencerådet har herefter politianmeldt indkøbsforeningen.

### Eksempel på samordning af rabatter

Konkurrencerådet afgjorde, at to medieudbydere, der sælger eksempelvis reklameplads på såkaldte billboards og reklamestandere ved busstoppesteder, butikcentre, tog og lufthavne havde overtrådt konkurrenceloven ved at indgå ulovlige aftaler og samordne deres praksis om fælles rabatsatser for salg af reklameplads i outdoor-medier.

### Koordinering af prisstigninger af en brancheorganisation

En brancheorganisation for det danske transporterhverv blev pålagt en bøde på 400.000 kr., for at have udarbejdet og stillet en omkostning prognose til rådighed for foreningens medlemmer, hvorved priskonkurrencen mellem de berørte vognmænd ville blive formindsket ved at ensrette medlemmernes prisstigninger.

I nogle af de dømte karteller har der været en kombination af prisaf taler og markedsdeling.

### Eksempler på kombination af prisaf taler og kundedeling

Et dansk-ledet kartel bestående af virksomheder, der producerede rør, havde aftaler om at dele markederne i Europa mellem sig. De aftalte sammen priserne, tvang andre producenter ud af markedet og manipulerede de offentlige licitationer ved i praksis at fordele ordrerne mellem sig. Efter en lang efterforskning fastslog EU-Kommissionen, at kartelmagerne, samt en række mindre producenter skulle betale bøder på i alt 687 mio. kr. Efterfølgende har flere danske kommuner, der har købt fjernvarmerør af kartellet, anlagt sager for at få overprisen på rørene retur.

Det kan også dreje sig om aftaler koordinerer prisforhøjelser.

### Eksempel på aftale om prisforhøjelser

To konkurrerende firmaer, der blandt andet producerede køkkentilbehør, produkter til borddækning, møbler og andet boligtilbehør, koordinerede ulovligt deres priser og udvekslede prisoplysninger. Koordineringen medførte bl.a. indførelsen af et ulovligt Covid-19-gebyr, som blev pålagt alle ordrer, samt generelle prisstigninger på størstedelen af deres varer. Det afgjorde Konkurrencerådet i 2024, hvorefter sagen blev sendt til Sø- og Handelsretten. Firmaerne vedtog en bøde hver på seks millioner kroner.

13 virksomheder, som udbyder kurser inden for personlig planlægning og effektivitet, mødeledelse, stressforløb og chef træningsforløb, indgik et samarbejde med aftaler om priser og kundedeling. Alle firmaerne fik bøder på op til 90.000 kroner for deres overtrædelser. Samtlige bøder i sagskomplekset var begrænset af, at bøden højst kan udgøre 10 procent af den enkelte virksomheds omsætning i det forudgående regnskabsår.

Eller aftaler om ens rabatter, eller aftaler, der forbyder deltagerne at give rabatter.

Endelig er der fundet et eksempel på, at spillesteder har samordnet hyring af kunstnere for at holde honorarerne nede.

### **Eksempel på samordnet hyring af kunstnere**

38 kommunale musikspillesteder har fået indskærpet konkurrencereglerne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det er sket på baggrund af medieomtale af en udbredt praksis, hvor lokale spillesteder orienterede hinanden om, hvilke honorarer de gav kunstnerne, og at de i nogle tilfælde delte kunstnerne imellem sig. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mente, at dette begrænsede konkurrencen og honorarerne.

### *Begrænsning af produktion eller salg*

Begrænsning af produktion eller salg er af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen defineret som, at en række virksomheder, eller en branche, aftaler, hvad eller hvor meget de enkelte virksomheder må producere eller sælge for på den måde at forhøje priserne eller undgå prisfald. Det kan f.eks. vise sig ved, at det aftales, hvor meget den enkelte virksomhed må producere, og der skal meldes udsolgt, når produktmålet er nået. Købere tvinges enten til at købe hos andre eller komme på venteliste.

Der er ikke fundet nogen sager, som passer på denne definition, men nogle andre som har en lignende karakter. To af sagerne drejer sig om boykot af informationsmedier.

### **Eksempler på ulovlig boykot af informationsmedier**

En forhandlerforening for et bestemt bilmærke har erkendt at have overtrådt konkurrenceloven ved at have vedtaget en kollektiv boykot af bilportalen bilbasen.dk. Foreningen har derfor accepteret at betale en bøde på 500.000 kroner.

Københavns Byret har idømt en ejendomsmæglerkæde og Dansk Ejendomsmæglerforening bøder på henholdsvis 1 million kroner og 250.000 kroner for at være en del af en ulovlig aftale om boykot af boligportalen Boliga.dk.

Der er fundet to eksempler på ulovlige eksklusivaftaler

### **Eksempler på ulovlige eksklusivaftaler**

Et færgerederi har vedtaget en bøde på 1.700.000 kr. for ulovlige eksklusivbestemmelser i en række aftaler med busvognmænd. Aftalerne forbød vognmændene at benytte konkurrerende rederier på Østersøen.

Et annoncemedia for ejendomssalg har vedtaget en bøde på 360.000 kr. for at have indgået ulovlige eksklusivaftaler med en række ejendomsmæglere om boligannoncer. Aftalerne indeholdt loyalitets betingede rabatter, og forhøjede annoncepriser, hvis der også annonceres i andre medier.

### *Markedsdelingsaftaler*

To eller flere virksomheder aftaler at dele markedet imellem sig og ikke være aktive på hinandens områder. Det kan f.eks. være en geografisk opdeling, en opdeling efter kundekategorier eller andet. Markedsdelingsaftaler kan f.eks. vise sig ved at en virksomhed uden for et lokalområde siger nej til at udføre en opgave, selv om der ikke umiddelbart er en forretningsmæssig grund til det.

### Eksempler på geografisk markedsdeling og kundedeling

Fire diskoteker har erkendt, at de har deltaget i et kartel, som omfattede 18 diskoteker og deres fælles indkøbsselskab. I kartellet havde diskotekerne aftalt ikke at åbne filialer i hinandens byer eller inden for en radius af 20 kilometer fra hinanden.

To firmaer, som levede af at lave automatik til styring af køleanlæg, indgik en aftale om at holde sig fra hinandens kunder. Østre Landsret dømte dem til at betale en bøde på 400.000 kroner hver, og ledende medarbejdere fra virksomhederne fik en bøde på 100.000 kroner.

### Tilbudskoordinerings

To eller flere virksomheder aftaler på forhånd, hvem der afgiver tilbud. Man aftaler også typisk på forhånd hvem, der skal vinde opgaven og til hvilken pris. Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan tilbudskoordinerings f.eks. vise sig ved at:

- To forskellige, konkurrerende virksomheder giver næsten ens tilbud.
- En virksomhed sender kalkulationer eller priser til en eller flere af de andre virksomheder, som deltager i samme udbud. Det sker for at sikre, at tilbudsprisen holdes oppe. Det kan også ske som en vennetjeneste i form af de såkaldte "lånepriser", fordi en virksomhed ikke kan nå at beregne et tilbud.
- En nystartet virksomheds pris på en opgave er mærkbart lavere end de etablerede virksomheders, hvilket kan være et tegn på, at de andre har indgået ulovlige aftaler.
- En virksomhed, som er valgt til at udføre en opgave, trækker sig tilbage uden plausibel forklaring.

### Eksempler på koordineret tilbudsgivning

Et af fire el-firmaer, som var indbudt til at give bud på fire el-entrepriser til en samlet værdi af 8.8 mio. kr blev i Østre Landsret idømt en bøde på 74.000 kr. for med de andre firmaer at have deltaget i koordinering af deres tilbudsgivning, bl.a. ved at aftale priser, eller ved at aftale, hvem af de bydende der skulle give det vindende bud. Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har der i alt været 374 sager, der har drejet sig om tilbudskoordinerings i el-branchen, som har vedrørt over 700 licitationer.

To firmaer, som blev indbudt til at give tilbud på laboratorieanalyser til to nyetablerede offentlige miljøcentre, blev ved Østre Landsret hver idømt en bøde på 500.000 kr. To ledende medarbejdere blev hver idømt bøde på 25.000 kr. De havde indgået en aftale om deling af budgivningen.

### Bindende videresalgspriser

Det er et vertikalt kartel, når en leverandør aftaler en mindstepris for en vare med sine forhandlere eller stiller krav om at følge leverandørernes vejledende priser. Det er som oftest – men ikke altid – leverandøren, der f.eks. med trusler om standsning af levering mv. presser forhandlerne til at tage bestemte priser. Bindende videresalgspriser viser sig f.eks. ved at priser på mærkevarer er ens fra forretning til forretning, og det aldrig – eller kun sjældent (jubilæumstilbud etc.) – er muligt at købe under de vejledende priser.



### **Eksempler på karteller med bindende videresalgspriser**

En designvirksomhed inden for møbler og belysning fik en bøde på 6 mio. kr. for at have indgået konkurrencebegrænsende aftaler med en række forhandlere ved at stille krav om, at firmaets vejledende priser skulle overholdes i forbindelse med videresalg til forbrugerne.

Et firma med monopol på import af et bestemt bilmærke fik en bøde på 8,25 millioner kroner for at instruere sine forhandlere i at sælge brugte leasing-, udlejnings- og demo-biler til faste priser.

### *Konkurrencebegrænsende branchestandard*

Der er fundet et enkelt eksempel på, at ledende firmaer i en branche er blevet anklaget for at forsøge at holde mindre konkurrenter ude af markedet gennem deres dominans af en brancheforening.

### **Eksempel på kartelsag om, hvorvidt branchestandard begrænser konkurrencen**

I 2017 afgjorde Konkurrencerådet, at en branchestandard, indgået mellem to dominerende firmaer på markedet og Danske Tagpapfabrikanter Brancheforening, begrænsede konkurrencen, fordi standarderne lå tæt på disse firmaers produkter. Afgørelsen blev indklaget til Konkurrenceankenævnet, som i 2018 sendte sagen tilbage med begrundelsen, at der ikke var tilstrækkelig dokumentation for, at aftalerne begrænsede konkurrencen. Et af de firmaer, som følte sig ramt af aftalerne, igangsatte en retssag mod de to firmaer, ved Sø- og Handelsretten. Sagen blev afvist med den begrundelse, at anklagen "ikke indeholder en nærmere afgrænsning af de ansvarspådragende handlinger, som i givet fald skal ligge til grund for en dom om erstatningsansvar".

### *Markedsføringsaftaler*

Endelig er der eksempler på, at brancheorganisationer har forsøgt at begrænse konkurrencen ved at ensrette medlemmernes markedsføring.

### **Eksempler på ensretning af markedsføring**

En organisation for Hoteller er blevet idømt en bøde på 400.000 kr., fordi de i deres vedtægter havde bestemmelser, hvorved de enkelte medlemmer af foreningen ikke måtte skilte eller annoncere med priser under foreningens til enhver tid gældende mindstepriser på foreningens produkter. Herudover blev to ledende medarbejdere idømt en bøde hver på 10.000 kr.

En organisation for bedemænd har vedtaget et bødeforlæg på 400.000 kr for at have haft følgende tre bestemmelser i sine etiske regler: a. "Radio og TV kan kun bruges i brancheforeningens regi, enten på landsplan eller gennem lokalafdelingerne". b. "Der henstilles til ikke at anvende priser i annoncer, fordi det kan virke vildledende" og c. "Det er ikke tilladt at annoncere med gratisydelse".

### *I hvilke brancher findes oftest karteller?*

Her er en oversigt over, hvordan kartelsagerne er fordelt på karteltype, og den branche de er foregået i.



Tabel 5. Antal kartelsager fordelt på karteltype og branche (År 2000-2024)

	Bygge og anlæg	Service	Transport	Forsynings selskaber	Maskiner og udstyr	Forbrugsvarer/ service	I alt
Prisaftaler	2	2	6	2	3	13	28
Begrænsning af produktion eller salg		2	1			1	4
Markedsdelingsaftaler	2	2			4	2	10
Tilbudskoordinerer	5	1	1				7
Bindende videresalgspriser						28	28
Bindende branchestandard	1						1
Markedsføringsaftaler						2	2
I alt	10	7	8	2	7	46	80

Det ses, at kartelsager oftest forekommer i forbrugssektoren, efterfulgt af bygge-anlæg, erhvervs-service og transport. Men det er forskellige karteltyper, som dominerer i de forskellige erhverv, ligesom de forskellige karteltyper optræder i forskelligt omfang i de forskellige brancher. I det følgende gennemgås karakteren og omfanget af karteller i de forskellige brancher.

### Bygge og anlæg

Der er fundet 10 kartelsager, som omfatter i alt 102 firmaer. Der er således i gennemsnit små 10 firmaer involveret i hver sag. I to af sagerne har det været internationale karteller, som er dømt af EU.

I 5 sager har der været tale om koordinering af specifikke tilbud på forskellige byggeopgaver, med aftaler om hvem der tager opgaven eller prisaf-talen. Det er den mest alvorlige overtrædelse af konkurrenceloven. I 2 andre tilfælde har det været generelle markedsdelingsaftaler og i 2 tilfælde priskoordinering. Kartellerne har været nogle af de mest omfattende økonomisk set.

### Det store byggekartel

I 2014 udsendte politiet bødeforelæg for omkring 27 mio. kroner til 25 entreprenørvirksomheder for karteldannelse. Sammenlagt var der lavet ulovlige aftaler om priser på byggeprojekter i Storkøbenhavn til en samlet værdi af 400-500 millioner kroner. En af virksomhederne vedtog en bøde på 10 millioner kroner for i en periode fra 2007 til 2009 at have brudt konkurrenceloven. Det er den største bøde, der nogensinde har ramt en virksomhed i en dansk kartelsag. Desuden accepterede en ledende medarbejder en bøde på 25.000 kroner for sin rolle i sagen. Sagen blev senere udvidet til at omfatte 46 firmaer og 65 licitationer.

### Erhvervs-service

Der er 7 sager med 25 virksomheder, som yder service for erhvervslivet og det offentlige. Der er tale om meget forskellige virksomheder og sagstyper. I et af tilfældene var det et vertikalt kartel.

### Eksempler på kartelsager med virksomheder med erhvervsservice

To virksomheder aftalte at dele markedet for distribution af adresseløse forsendelser mellem sig. Den ene fik en bøde på 2,25 millioner kroner. Den anden fik tiltalefrafald for at bistå med opklaringen

Tre større rengøringselskaber, som alle havde kommuner og amter blandt deres kunder, blev anmeldt til Konkurrencestyrelsen for ulovlige prisaftaler. De tre virksomheder var blandt de største rengøringsfirmaer herhjemme efter giganten ISS. De var alle medlemmer af Servicebranchens Arbejdsgiverforening. Anmelderen var fagforeningen Kommunale Lønarbejdere i Storkøbenhavn. Her undrede man sig over, hvordan firmaerne kunne nå frem til at hæve deres priser med nøjagtig samme procentsats: 4,9 procent. Man mente, at de tre anmeldte firmaer havde så store forskelle i personalesammensætningen, og dermed omkostninger, at de umuligt uafhængigt af hinanden kunne ende med præcis den samme prisstigning.

Kartellerne i servicebranchen omfatter, bortset fra det beskrevne rengøringskartel, mindre virksomheder i niche erhverv.

#### *Transport Karteller*

Otte af kartelsagerne vedrører virksomheder i transportsektoren. Der er 8 sager i alt, 6 med priskoordinering, en med tilbudskoordinering og en med begrænsning af produktion eller salg. Tre af sagerne er internationale karteller, som har fået store bøder fra EU. De vedrører både luft-, vand- og landtransport.

### Eksempel på internationalt kartel vedrørende søtransport

Efter en periode, hvor containerraterne blev ved med at stige, selv om antallet af skibe i søen steg, blev der rejst mistanke om ulovlige prisaftaler mellem containerrederier. Dette fik EU og The Federal Maritime Commission (FMC) i USA til at indlede undersøgelser af branchen. EU's anklage var, at en række containerrederier havde forvredet konkurrencen gennem priseddelelser, der gjorde det muligt for dem at koordinere deres priser. Sagen omfattede 14 af verdens største containerrederier, herunder et dansk.

Fire af sagerne er rejst mod brancheorganisationer.

### Eksempel på priskoordinering via brancheforening

En brancheforening for international transport stillede en forhåndsudfyldt omkostningsberegningsmodel til rådighed for medlemmerne og udsendte en årlig prognose for en samlet forventet årlig procentvis omkostningsstigning for vognmandsvirksomheder. Den opfordrede desuden medlemmerne til at overvælge olie-omkostningsstigningerne på medlemmernes kunder. Foreningen fik en bøde på 300.000 kr.

### Eksempel på tilbudskoordineret af transportopgaver via brancheforening

24 selvstændige vognmænd i Midtjylland oprettede en fælles brancheforening. De opgaver, som de bød på, var for eksempel handicapkørsel, flexkørsel og patientbefordring, som kommuner, regioner eller trafikselskaber sendte i udbud. I foreningen drøftede medlemmerne priser og koordinerede, hvilke opgaver de skulle byde på. Det indebar, at konkurrencen mellem foreningens medlemmer blev begrænset. Foreningen fik en bøde på 400.000 kroner

### Forsyningsselskaber

Forsyningsselskaber har normalt noget, der ligner et monopol på levering af ydelser, som er helt essentielle for samfundet. De er derfor underlagt en vis regulering. Især i denne sektor er det vigtigt at undgå karteldannelse. Der er fundet to sager. Den ene omfattede 49 små elselskaber, som havde et ulovligt samarbejde om at byde på el-leverancer. Den anden vedrører service på gasfyr.

### Eksempel på prisaftale mellem to forsyningsselskaber

To gasleveringsselskaber er dømt til hver at betale en bøde på otte millioner kroner for at have aftalt priser for service på naturgasfyr. Samtidig er fire personer idømt personlige bøder.

### Salg af maskiner, udstyr mv. til erhvervslivet

Der er 7 sager, som drejer sig om 44 firmaer, der leverer varer til andre virksomheder. Der har været tale om både prisaftaler og markedsdeling.

Tre af dem er internationale karteller med 34 virksomheder involveret. Disse karteller producerer hhv. foderstoffer, plastemballage og kompressorer. De danske karteller er relativt små og har drejet sig om nicheprodukter som malkerobotter, lagerstyringsystemer, servicering af køleanlæg og salg af interiørprodukter.

### Eksempel på kartel for salg af udstyr og service til landbruget

Fire virksomheder blev idømt bøder på hver 100.000 kr. for koordinering af priser og markedsdeling på markederne for salg af malkesystemer, salg af reparation og service af malkesystemer samt salg af reservedele og tilbehør til malkesystemer.

### Salg af forbrugsvarer

Dette er den branchetype, hvor der er fundet flest karteller. Der har været i alt 46 sager, hvoraf de 38 er vertikale karteller.

De vertikale karteller drejer sig alle om, at en leverandør har gennemført frivillige eller påtvungne aftaler med virksomheder, som sælger forbrugsvarer, om en bindende høj pris eller fastlagte mindstepriser på en vare.

### Eksempel på vertikalt kartel med bindende videresalgspriser

En importør af et bestemt fotoudstyr fik en bøde på 3,6 millioner kroner for at overtræde konkurrenceloven. Selskabet forlangte, at fotoforhandlerne ikke solgte bestemte kameramodeller billigere end den pris, som importøren havde fastlagt.

### Eksempel på vertikalt kartel med bindende mindstepriser

En producent af sportstøj blev dømt til at betale en bøde på 500.000 kroner for at have krævet, at en forhandler overholdt mindstepriser på virksomhedens produkter. En ledende medarbejder er også dømt for sin medvirken til overtrædelsen.

For de øvrige sager er der 14, som handler om prisaftaler mellem forskellige forhandlere af forbrugsvarer. Tre af sagerne er internationale karteller.

**Eksempel på kartel mellem forhandlere**

To markedsdominerende tøjforhandler kæder udvekslede information om priser, rabatter og mængder, hvilket kan have betydet færre varer på udsalg og lavere rabatter. Ved en dom i Sø- og Handelsretten fik en af virksomhederne 12 millioner kroner i bøde, og to ledende medarbejdere hver bøder på 120.000 kroner.

I otte tilfælde er det brancheorganisationer, som har forsøgt at organisere et prissamarbejde mellem deres medlemmer.

**Eksempel på kartel organiseret af  
brancheforening**

Efter en periode med faldende priser indkaldte en brancheorganisation for grøntsagsdyrkere til et landsmøde med det formål at lave aftaler om generelt at hæve priserne på deres afgrøder. I byretten fik foreningen en bøde på 500.000 kr., og en ledende medarbejder blev idømt en bøde på 25.000 kr.

# MATCHFIXING

Matchfixing er hemmelige aftaler inden for sportsverdenen, hvor der opnås et resultat, som tilgodeser blandt andet væddemål eller spil.

Spillemyndigheden, som er sekretariat for den nationale platform til bekæmpelse af matchfixing, har også selv på deres hjemmeside uddybet betydningen af matchfixing.<sup>13</sup>

I Dansk Idrætsforbunds (DIF) regulativ 'Om forbud mod manipulation af idrætskonkurrencer (Matchfixing) og tilsvarende uetisk adfærd' er matchfixing defineret som 'handling, der medfører en uregelmæssig ændring eller påvirkning af forløbet, eller resultatet, af en idrætskonkurrence, eller dennes enkelte begivenheder, for at opnå en fordel eller gevinst for en selv eller andre, og fjerne hele eller dele af den usikkerhed, der normalt er forbundet med forløbet og udfaldet af idrætskonkurrencer'.

Sådanne handlinger kan ifølge DIF bestå i:

- forsætlig manipulation af resultatet af en idrætskonkurrence eller dennes enkelte begivenheder,
- forsætlig underpræstation,
- forsætligt nederlag i en idrætskonkurrence eller dennes enkelte begivenheder,
- forsætlig fejlanvendelse af den givne idrætsdisciplins regelsæt foretaget af dommere, officials eller andre personer eller organer, der er tillagt kompetence i så henseende,
- uberettiget indgriben i, ændring af eller benyttelse af det udstyr, der benyttes i den givne idrætsdisciplin,
- uberettiget indgriben i eller ændring af de fysiske rammer, hvorfra eller hvorpå idrætsdiscipliner udøves,
- bestikkelse af, trusler mod eller deltagelse i anden tvingende adfærd over for en person for at ændre, sikre, fremskynde eller påvirke et bestemt resultat af en idrætskonkurrence eller dennes enkelte begivenheder.

Blandt de overtrædelser som nævnes mere specifikt er

- idræts deltagere, der spiller på egen konkurrence
- Misbrug af intern viden om strategier mv. i sportsskampe til opnåelse af fordele
- Bestikkelse af, eller trusler mod, sportsudøvere
- Modtagelse af gaver mv.

Desuden blev det gjort strafbart at have viden om matchfixing uden at indgive anmeldelse.

## *Bekæmpelse af, og straf for, matchfixing.*

Efter at der havde været skrevet om en række sager med matchfixing i medierne i de foregående år, vedtog (DIF) i 2013 et regulativ for matchfixing. Det indeholdt definitioner af matchfixing, straffebestemmelser og oprettelse af institutioner til at behandle sagerne. Efter opfordring fra DIF fulgte Folketinget op på dette ved i 2015 at gennemføre en lov om fremme af integritet i idrætten, hvor der indførtes særlige straffe for matchfixing.

I 2014 underskrev Danmark Europarådets kommissorium om manipulation af idrætskonkurrencer. Hermed forpligtede Danmark sig til at etablere en national platform til bekæmpelse af matchfixing. Platformen blev etableret i 2016, og den består af en række forskellige organisationer, både private og offentlige, der alle har sat sig det fælles mål; at bekæmpe matchfixing. Platformen styres af et strategisk forum, der årligt udstikker retningen for platformens arbejde. Platformen understøttes af et sekretariat, som er placeret i Anti Doping Danmark (ADD).

Undersøgelse af og straf for matchfixing foregår dels i Matchfixing Sekretariatet under Spillemyndigheden og dels i politi og retsvæsen. Ved mistanke om manipulation af idrætskonkurrencer foretager Matchfixing Sekretariatet en forundersøgelse, som enten kan ende med, at sagen opgives, at der indgives politianmeldelse eller, at sagen indbringes DIF's Matchfixingnævn. En sag kan også indbringes for nævnet efter, at den er blevet behandlet i det strafferetlige system.

I 2020 vedtog DIF et nyt regelsæt med et højere sanktionsniveau for matchfixing, der følger de internationale domme. De nye regler blev:

- Matchfixing: Minimum 2 års udelukkelse fra sportsdeltagelse

<sup>13</sup> <https://www.spillemyndigheden.dk/matchfixing>

- Væddemål på egen konkurrence uden forsæt til manipulation: Udelukkelse i 6-24 måneder
- Misbrug af insiderviden: Udelukkelse i 6-24 måneder
- Undladelse af underretning til Matchfixingsekretariatet: Udelukkelse i 1-12 måneder
- Manglende samarbejde med matchfixingnævn og -sekretariat: Udelukkelse 6-36 måneder

Det har vist sig svært at gennemføre retssager om matchfixing. Dagbladet Politiken gennemførte i 2020 en opgørelse af ni politisager, som viste at kun to af dem var blevet dømt, seks af sagerne var løbet ud i

sandet, og en var under behandling. Flere af dem fik dog i stedet sanktioner fra DIF. I opgørelsen blev også identificeret 14 andre sager, hvor der blev givet sanktioner, samt en række sager, hvor der var uklarhed om, hvad det endte med.

### Hvor foregår matchfixing?

Denne analyse er baseret på en medieomtale af 15 sager om matchfixing. Desuden er brugt Politikens omtale af fem andre sager, som er behandlet af DIF.

I tabellen nedenfor er vist i hvilke idrætsgrene, de 20 sager er foregået.

Tabel 6. Antal fundne sager i forskellige idrætsgrene (År 2000-2024)

	Antal sager
Fodbold	13
Ishockey	1
Badminton/tennis	2
Cykling	2
Billard	2
I alt	20

Fodbold har været den helt dominerende idræt for sager om matchfixing. Der er desuden fundet to sager vedrørende tennis og badminton, to om cykling og to om billard. Endelig er en enkelt sag foregået i ishockey.

### Hvordan foregår matchfixing?

I langt de fleste sager er det sportsudøverne, der af DIF dømmes for matchfixing. Men der er også fundet eksempler på at trænere, klubejere, fodbolddommere og sportsarrangører dømmes.

I otte sager er der dømt for, at en sportsudøver eller leder har spillet på egne kampe. De drejer sig med en enkelt undtagelse (ishockey) alle om fodboldkampe. De mest alvorlige tilfælde er, når der bliver spillet på nederlag i egne kampe, hvor der er en direkte risiko for at man laver sabotage.

### Eksempler på fodboldspiller og træner, som har spillet på nederlag i egne kampe

En fodboldspiller på et fodboldhold i 2. Division spillede for i alt 4.285 kroner på at hans hold ville tabe en kamp. Resultatet blev 1-3, og han vandt væddemålet. Han blev af klubben idømt en intern straf.

En fodboldtræner blev i 2016 af matchfixingnævnets idømt karantæne i et halvt år og en bøde på 25.000 kroner for i to tilfælde at spille på nederlag til eget hold. Overtrædelserne var systematiske og vedvarende. Han havde i 16 tilfælde spillet på kampe i egen turnering, og samlet set blev der spillet for et ikke ubetydeligt beløb.

Man bliver imidlertid også dømt, når man spiller på en sejr i egne kampe.

### Eksempel på spil for sejr i egne kampe

En fodboldspiller deltog i et hold i 2. Division, og spillede samtidigt på at holdet vandt kampen. Tre dage før indgåelsen af væddemålet havde han deltaget i et informationsmøde i sin klub, som DBU gennemførte som led i fodboldforbundet seneste matchfixing kampagne, hvor spillerne blev orienteret om reglerne og herunder forbuddet mod spil på egne kampe. Han blev idømt én spilledags karantæne og fik en bøde på 1000 kroner, begrundet med at der var spillet et relativt lille beløb med en gevinst på 834 kr.

har talrige danske tennisspillere fortalt, at de er blevet tilbudt gode penge for at fikse tenniskampe – ofte bare for at tabe et enkelt sæt – men har afslået det og anmeldt det. Det er både sket ved danske turneringer og i udlandet.

### Forsøg på bestikkelse af tennisspillere

En lang række tennisspillere blev tilbudt i omegnen af 30.000 kroner for at tabe et sæt i to mindre turneringer i Aarhus og København. Det skete blandt andet via Facebook. Bagmandspolitiet gik ind i sagen, der dog ikke er endt i nogen danske domme.

I fem af sagerne er der evidens for direkte bestikkelse af sportsudøvere. I tre tilfælde er det fodboldspillere.

I en række andre tilfælde har man ikke fundet konkrete beviser på bestikkelse, men har observeret en mistænkelig adfærd, som kunne indikere det.

### Eksempler på bestikkelse af fodboldspillere

I en tysk retssag blev det afsløret, at fem bagmænd havde bestukket en dansk fodboldspiller med 450.000 kroner for at være med til at påvirke to fodboldkampe. Den tyske anklager meddelte, at man gennem telefonaflytninger direkte havde været i stand til at bevise kontakt mellem de anklagede og spilleren fra den danske klub. Det havde også kunnet konstateres, at den danske spiller var blevet betalt til at agere sådan, at de anklagede vandt penge på kampe som var manipuleret. De fem anklagede tilstod. Sagen blev meldt til dansk politi, som afsluttede sagen.

Der er idømt et års betinget fængsel og en bøde på 130.000 kroner for at have stået i ledtog med fire navngivne fodboldspillere fra en fodboldklub, der manipulerede to kampe fra 1. division. Der var også tråde til betting på det lukrative marked i Asien. Dommen blev i 2016 stadfæstet af Østre Landsret, der hævede bøden til 140.000 kroner.

Nogle af de sportsgrene, hvor udøverne har størst mulighed for at påvirke resultaterne, er tennis og badminton. Ifølge den ovennævnte artikel i Politiken

### **Fodboldspiller med mistænkelig adfærd mistænkt for matchfixing**

I 2020 indledte politiet i Nordjylland en efterforskning af mulig matchfixing i en fodboldkamp. Sagen drejede sig om et gult kort, som en af spillerne modtog i de sidste minutter af kampen. Ifølge B.T.s kilder skulle der være blevet udbetalt et sekscifret beløb i alt hos flere bookmakere til spillere, som havde satset på, at denne han ville få et gult kort i kampen. Samtidig opdagede spilselskaberne ifølge Politikens oplysninger, at indsatserne på hændelsen i kampen koncentrerede sig om et snævert geografisk område. Nærmere bestemt spillerens hjemstavn, hvor et antal gamblere høstede en pæn gevinst, da væddemålet gik hjem.

### **Dommere med mistænkelig adfærd mistænkt for matchfixing**

I 2024 indledte det Europæiske Fodboldforbund en undersøgelse af matchfixing i en træningskamp mellem et dansk og et norsk fodboldhold. Årsagen til undersøgelsen var, at der i kampens overtid blev idømt 3 usædvanlige straffespark til det danske hold, som var bagud 2-0 i kampen. Der er ikke fundet oplysninger om, hvordan sagen endte.

Der kan også være andre motiver til matchfixing end direkte at blive bestukket eller vinde i spil. I nogle tilfælde kan det strategisk betale sig at tabe en kamp.

### **Eksempler på strategiske fordele ved at tabe en kamp**

En fodboldspiller gik på banen til en kamp for at tabe den, afslørede han i 2020 i en selvbiografi. Til TV 2 Sportens magasinprogram udtalte han 'Vi var i en bedre situation, hvis vi tabte kampen. Folk tænker nok: Man kan ikke gå ud og tabe en kamp med vilje. Det siger alle jo, og derfor er der heller ingen, der gør det. Men det gjorde jeg, og det står jeg gerne ved'. Hans hold kunne opnå en plads i UEFA-cuppen, hvis modstanderen blev dansk mester. Derfor skulle dette hold have mindst et point i kampen. Spilleren havde samtidig en personlig interesse i at tabe, fordi en plads i UEFA-cuppen ville sikre ham en bonus på 300.000 kroner. Der er ikke fundet oplysninger om, hvorvidt han blev dømt for det.

En billardspiller fik ni måneders karantæne for at have aftalt med en modspiller, at en kamp skulle ende 25-20, da det ville sende dem begge videre fra puljespillet i den pågældende turnering.

Når spillefirmaer registrerer mistænkelig betting adfærd opstår der mistanke om matchfixing, som de anmelder til politiet, men sagerne er svære at gennemføre.

### **Mistænkelig betting adfærd giver mistanke om matchfixing**

Træneren for en fodboldklub havde i nogen tid undret sig over, at nogle af hans spillere en gang imellem opførte sig underligt på banen. I 2019 fik han en anonym henvendelse om at flere af hans spillere deltog i matchfixing. Samtidigt havde to store bettingfirmaer opfanget mistænkelige spil på klubben. Fra fem sydtyske kiosker blev der spillet så massivt på præcis de samme to væddemål, at spilfirmaet måtte udbetale over en kvart million kroner i gevinster på en kamp. Sagen blev meldt til politiet, som fik en dommerkendelse på lov til at undersøge nogle mistænkte spilleres økonomiske forhold. I 2020 måtte politiet opgive sagen.



Som det fremgår ovenfor, er det strafbart for sportsudøvere ikke at indberette det, hvis de kender til matchfixing.

**Eksempel på straf for manglende indberetning af matchfixing**

En badmintonspiller fik 18 måneders karantæne for ikke at have indrapporteret, at han to gange var blevet kontaktet af matchfixere – og for ikke at samarbejde tilstrækkeligt med efterforskningen.

# KOMMENTARER TIL

## ANALYSEN

Arbejdsgruppen, der har udført dataindsamlingen og analysen, består af en gruppe medlemmer og bestyrelsesmedlemmer af Transparency International Danmark.

Det er hensigten at fortsætte indsamlingen, også indenfor de kategorier, der endnu ikke er medtaget. (bedrageri og afpresning).

Vores ønske er desuden at kunne supplere denne analyse med f.eks. dataudtræk fra Danmarks Statistik for om muligt at validere analysen, eller medvirke til en egentlig og fuldstændig forskningsbaseret afdækning af korruption i Danmark.

Vi arbejder på løbende at udgive nye versioner og flere enkeltsager på [www.transparency.dk](http://www.transparency.dk).

Hvis der er kommentarer til fortolkning, fejlagtige oplysninger, eller ideer til yderligere udbygning, vil vi meget gerne tage dem i betragtning ved fremtidige udgaver. Send venligst kommentarerne til [sekretariatet@transparency.dk](mailto:sekretariatet@transparency.dk).

Indholdet må gerne citeres med kildeangivelse.

*Marts, 2025*

*Transparency International Danmark  
Klosterstræde 9  
1157 København K  
Danmark  
CVR-nr: 3199587*