

Intern Revision



20.01.2021

REVISIONSRAPPORT

INTERN REVISION

Jesper Andersen
Jørn Boy Petersen

Indkøb af bygnings- vedligehold i KEID

Økonomiforvaltningen

MODTAGER

Adm.dir. Søren Hartmann Hede
Direktør Mads Grønvald
Direktør Søren Tegen Pedersen

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING OG FORMÅL.....	3
2. LEDELSESRESUME.....	4
3. KONKLUSION OG ANBEFALINGER.....	7
4. FORVALTNINGENS TILTAG.....	12
5. GÆLDENDE REGLER VEDR. BOGFØRING OG FAKTURAGODKENDELSE.....	12
6. GÆLDENDE REGLER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE.....	13
6.1. LOVGIVNING.....	13
6.2. KK'S RETNINGSLINJER.....	13
7. ORGANISERING OG TILRETTELÆGGELSE AF BYGNINGSVEDLIGEHOOLD I KEID.....	14
7.1. OPGAVER OG ORGANISERING.....	14
7.2. SYSTEMUNDERSTØTTELSE AF INDKØB.....	15
7.3. RAMMEAFTALER VEDR. BYGNINGSVEDLIGEHOULDELSE I KK.....	15
8. DISPONERING AF INDKØB.....	17
8.1. KEID'S FORRETNINGSGANG FOR DISPONERING AF INDKØB.....	18
8.2. IMPLEMENTERING OG EFFEKTIVITET VEDR. DISPONERING AF INDKØB.....	20
9. BETALING.....	27
9.1. RETNINGSLINJER OG FORRETNINGSGANG FOR FAKTURAMODTAGELSE OG BETALING.....	27
9.2. PRAKSIS VEDR. FAKTURAMODTAGELSE.....	28
9.2. REGNSKABSMÆSSIG DOKUMENTATION.....	31
BILAG 1. Definition af prioriteter for væsentlighedsniveau.....	33
BILAG 2. Oversigt over rammeaftaler.....	34
BILAG 3. Udvælgelse af stikprøve.....	35
BILAG 4. KEIDs handlingsplaner på IRs rapport vedr. indkøb af bygningsvedligehold i KEID.....	36

1. INDLEDNING OG FORMÅL

Intern Revision har undersøgt de etablerede forretningsgange vedrørende indkøb af bygningsvedligehold i Københavns Ejendomme & Indkøb (KEID).

Indkøb af bygningsvedligeholdelse indebærer som udgangspunkt høj iboende risiko for besvigelser i form af aftaler med leverandør om returkommission og lignende samt risiko for manglende compliance i forhold til regler for indkøb. Det er vores opfattelse, at disse risici kan imødegås ved betryggende forretningsgange, herunder funktionsadskillelse i de væsentligste processer og anvendelse af rammeaftaler med godkendte leverandører.

Opgaven er initieret af mediernes omtale af besvigelser i forbindelse med indkøb til bygningsvedligeholdelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse med udgangspunkt i Rigsrevisionens beretning fra 2019, og Forsvarsministeriets egen interne undersøgelse fra 2018.

Revisionens formål er at undersøge, hvorvidt KEID har etableret et tilstrækkeligt kontrolmiljø til at imødegå væsentlige risici for tilsigtede og utilsigtede fejl herunder besvigelser.

Vi besvarer helt overordnet spørgsmålet, har KEID sikret, at der er udarbejdet hensigtsmæssige og betryggende forretningsgange for indkøb af bygningsvedligehold.

Afgrænsning og metode

Revisionen afgrænses til at omfatte KEID, idet de som administrator af Københavns Kommunes (KK's) ejendomme har de væsentligste budgetter til bygningsvedligeholdelse.

Revisionen dækker drifts- og anlægsudgifter for i alt 412 mio. kr. i regnskab 2019.¹

Revisionen er udført ved gennemgang og vurdering af de forretningsgange, som KEID har udarbejdet og implementeret. Herudover har vi foretaget en stikprøvevis gennemgang af et antal projekter og transaktioner for at teste effektiviteten af forretningsgangene, herunder hvorvidt de etablerede kontroller har fungeret efter hensigten og har medvirket til at forebygge eller opdage tilsigtede og utilsigtede fejl og mangler på de konkrete aktiviteter.

¹ Udgifterne er i KK's kontoplan afgrænset som kreditorbetalinger bortset fra lønudgifter på hovedprodukt "01/0117 Ejd. vedl. og tek. Drift", med undtagelse af følgende profitcentre: "Digitalisering", "Strategi og Ledelse" og "Kødbyen".

Stikprøven har omfattet 66 fakturaer bogført i 2019. Fakturaerne repræsenterer indkøb, som er foretaget i eller før 2019.

Vi har på den baggrund vurderet om:

- Regler og retningslinjer for indkøb er overholdt
- De gældende retningslinjer vedrørende funktionsadskillelse i forbindelse med disponeringen er efterlevet og dokumenteret
- De gældende regler vedrørende funktionsadskillelse i forbindelse med fakturagodkendelse er efterlevet og dokumenteret
- Den regnskabsmæssige dokumentation, der foreligger i forbindelse med fakturagodkendelsen, er fyldestgørende

Indkøb under 10.000 kr. enegodkendes i overensstemmelse med de generelle regler i KK og indgår ikke i revisionen.²

Rapportering

Rapporten fremsendes til direktionen for Økonomiforvaltningen og forelægges for Revisionsudvalget.

Et udkast til rapporten har været i høring hos ledelsen i KEID. Vi har i rapporten alene forholdt os til de dele af de indkomne høringssvar, som vedrører de faktiske forhold, der beskrives i rapporten. Vi har således som udgangspunkt ikke inddraget bemærkninger til vores vurderinger. Undtagelsen hertil er alene gjort, hvor den enkelte bemærkning helt eller delvist har omfattet forhold af faktiske karakter.

2. LEDELSESRESUME

Revisionens formål er at undersøge, hvorvidt KEID har etableret et tilstrækkeligt kontrolmiljø til at imødegå væsentlige risici for tilsigtede og utilsigtede fejl, herunder besvigelser.

Det skal indledningsvis oplyses, at besvigelser, der er kamufleret som almindelige vedligeholdelsesudgifter og samtidig involverer flere medarbejdere og samarbejdspartnere, generelt er vanskelige og komplekse at identificere.

Det er vores opfattelse, at disse risici kan imødegås ved betryggende forretningsgange, herunder funktionsadskillelse i de væsentligste processer og anvendelse af betroede leverandører.

² Vi har opgjort, at indkøb under 10.000 kr. udgør 80% af KEID's bilag, men kun 12% af indkøbssummen.

Helt overordnet er det vores vurdering, at KEID har sikret, at der er udarbejdet hensigtsmæssige forretningsgange for indkøb af bygningsvedligehold. Der er dog konstateret enkelte områder, hvor der mangler beskrevne forretningsgange, ligesom revisionen har vist, at de allerede beskrevne forretningsgangene ikke efterleves fuldt ud, og i flere tilfælde kan de udførte kontroller ikke dokumenteres.

Regler og retningslinjer for indkøb

KEID's indkøb er reguleret af udbudsloven, tilbudsloven og KK's regler for indkøb. Overholdelse af disse regler sikrer, at indkøb foretages hos rette leverandør til rette pris.

Generelt er det vores vurdering, at overholdelse af reglerne for indkøb medvirker til at reducere risikoen for besvigelser i forbindelse KEID's indkøb af bygningsvedligehold, og at køb uden for rammeaftaler medfører en øget risiko, da disse indkøb typisk er personafhængige, og vilkårene aftales direkte mellem den enkelte medarbejder og leverandøren.

Vi har konstateret, at reglerne for indkøb i flere tilfælde ikke har været overholdt.

Ledelsen i KEID har ikke et formaliseret ledelsestilsyn rettet mod overholdelse af indkøbsreglerne, og det er derfor ikke muligt at påse, hvor stor en del af købene, der foretages uden for aftale. Vi har konstateret, at der er oprettet mange leverandører i KASA, der ikke er aftale med, men som medarbejderne kan sende rekvisitioner til.

Funktionsadskillelse i forbindelse med disponeringen

Særligt for KEID gælder, at bestilling af eksterne leverandører som hovedregel foregår ved, at der fremsendes en rekvisition direkte til leverandøren fra KEID's facility management system KASA, og at der ikke oprettes en indkøbsordre i Kvantum i forbindelse med disse rekvisitioner. Systemunderstøttelsen af indkøb fraviger således fra KK's normale praksis.

I KEID kan der i én afdeling disponeres alene op til 50.000 kr. og i en anden afdeling op til 10.000 kr. uden chefgodkendelse (funktionsadskillelse).

Denne kontrol er ikke understøttet af KASA og rekvisitioner sendes til leverandører uden dokumenteret funktionsadskillelse i systemet. Kontrollen er således vanskelig at overvåge for ledelsen i KEID.

Vi har konstateret, at chefgodkendelsen i flere tilfælde ikke kan dokumenteres, ligesom der ikke er et formaliseret ledelsestilsyn rettet mod at sikre, at chefgodkendelser foretages i overensstemmelse med retningslinjerne.

Funktionsadskillelse i forbindelse med fakturagodkendelse

Betaling af fakturaer sker i KK's økonomisystem Kvantum. KEID er omfattet af den generelle proces for hele KK omkring 1. og 2. godkendelse af fakturaer over 10.000 kr. Denne kontrol er systemunderstøttet i Kvantum og ikke kan omgås. Systemet sikrer dermed funktionsadskillelse i godkendelsen af alle betalinger over 10.000 kr. Dette giver ikke anledning til bemærkninger.

Regnskabsmæssige dokumentation i forbindelse med fakturagodkendelsen

En forudsætning for at 2. godkendelsen kan fungere effektivt, er at 2. godkender har adgang til et fyldestgørende regnskabsmateriale.

Vi har konstateret, at den regnskabsmæssige dokumentation i Kvantum i flere tilfælde ikke lever op til god bogføringsskik på grund af ufyldstgørende fakturaspecifikation og/eller manglende vedhæftning af underskrevne tilbud/aftale eller henvisning til anden placering. Dette kan påvirke ledelsens mulighed for at foretage en effektiv godkendelse af fakturaer.

Stikprøvekontrol af sager

Stikprøven har omfattet 66 fakturaer bogført i 2019. Resultaterne af gennemgangen dokumenterer de observationer, som vi henviser til ovenfor. Vi har i ét tilfælde konstateret, at der er forudbetalt 5 mio. kr. til en leverandør for arbejde, der på tidspunktet for betalingen ikke var udført. Herudover er der tre fakturaer, som er varemottaget og 2. godkendt og betalt, men hvor dokumentationen efter vores vurdering er mangelfuld eller ikke eksisterende. Vi kan derfor ikke kontrollere disse fire sager.

Vi henviser til afsnit 3 Konklusion og anbefalinger for yderligere oplysninger.


3. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Vores gennemgang har givet anledning til følgende:


Forvaltning	ØKF	Revisionsområde	Indkøb af bygningsvedligehold	Væsentlig- hed
Reference	Kap. 6, 7 og 8	Revisionsemne	Regler og retningslinjer for indkøb	
Observationer	<p>KEID's forretningsgang for afhjælpende vedligehold foreskriver, at indkøb skal ske på rammeaftaler. Ifølge forretningsgangen for planlagt vedligehold kan indkøb endvidere ske via udbud. Hvis denne forretningsgang følges, herunder hvis fremgangsmåden for den konkrete rammeaftale følges, vil KEID være compliant i forhold til lovgivning og regler for indkøb. Overholdelse af disse regler sikrer, at indkøb foretages hos rette leverandør til rette pris.</p> <p>Vores gennemgang af to udvalgte rammeaftaler viste, at ingen af de to aftaler var gyldige i hele 2019, hvorved den tilsyneladende compliance i forhold til udbudslovgivningen ved anvendelse af aftalerne i praksis ikke har været til stede.</p> <p>Vores analyse af KEID's samlede udgifter i 2019 viste, at ca. 45% af KEID's indkøb skete hos aftaleleverandører, og yderligere 15% skete hos leverandører, som var optaget i dynamisk indkøbssystem.</p> <p>En række opgaver er imidlertid ikke dækket af rammeaftaler, herunder større områder såsom fx kloak og ventilation.</p> <p>De beskrevne forretningsgange tager ikke højde for, at en del af KEID's opgaver ikke er dækket af indkøbsaftaler. Sådanne indkøb er omfattet af KK's forretningscirkulære for indkøb, men der mangler en forretningsgang for roller og ansvarsfordeling i KEID ved disse indkøb.</p> <p>I KASA er oprettet over 800 leverandører i KASA, som medarbejderne kan sende rekvisitioner til. Antallet af leverandører på aftaler oprettet til brug for bygningsvedligehold var ca. 140.</p> <p>KEID's forretningsgang for planlagt vedligehold beskriver ikke i tilstrækkelig grad processen omkring udbud herunder roller og ansvar og funktionsadskillelse.</p> <p>De beskrevne forretningsgange dækker ikke processen vedrørende serviceaftaler.</p> <p>Vores gennemgang af 66 indkøb viste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 indkøb var ikke i compliance med lovgivning og regler for indkøb, hvilket efterfølgende er begrundet med, at den valgte leverandør, som ikke havde rammeaftale med KK, havde særlige kompetencer i forhold til opgaven. • I yderligere 1 indkøb var aftaleleverandør benyttet, men der var ikke gennemført de foreskrevne miniudbud. • Yderligere 12 indkøb var foretaget uden konkurrenceudsættelse. Der var ikke journaliseret en begrundelse for dette. Efterfølgende er fremgangsmåden begrundet med, at der kun var én leverandør, som kunne udføre opgaven, og/eller med at opgaven var akut. 			

<p>Konklusion og anbefaling</p>	<p>Generelt er det vores vurdering, at overholdelse af reglerne for indkøb bl.a. medvirker til at reducere risikoen for besvigelser i forbindelse KEID's indkøb af bygningsvedligehold, og at køb uden for rammeaftaler medfører en øget risiko, da disse indkøb typisk er personafhængige og vilkårene aftales direkte mellem den enkelte medarbejder og leverandøren.</p> <p>Vi har konstateret, at reglerne for indkøb i flere tilfælde ikke har været overholdt.</p> <p>Ledelsen i KEID har ikke et formaliseret ledelsestilsyn rettet mod overholdelse af indkøbsreglerne, og det er derfor ikke muligt at påse hvor stor en del af indkøbene, der er købt hos rette leverandør til rette pris.</p> <p>Det henstilles at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indkøbsreglerne efterleves. • De rammeaftaler der anvendes i forbindelse med indkøb er gyldige. • Der etableres nye aftaler så en større del af indkøbene er aftaledækket. • Der udarbejdes en forretningsgang for indkøb, der ikke kan dækkes af indkøbsaftaler. <p>Det anbefales at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • At antallet af leverandører oprettet i KASA søges reduceret, og at der etableres en governance omkring oprettelse, der sikrer aftalecompliance. • Der udarbejdes en forretningsgang vedrørende serviceaftaler. • KEID etablerer et ledelsestilsyn rettet mod aftalecompliance. <p>Endelig anbefales, at KEID overvejer, hvordan man både internt og eksternt vil fokusere og italesætte fokus på antikorruption og bestikkelse, herunder KK's Gavecirkulære.</p> <p>Det er vores vurdering, at der i stigende omfang blandt offentlige virksomheder er en god forståelse for at bygge- og vedligeholdelsesbranchen er en højrisiko branche i forhold til svig og korrupsion.</p> <p><u>Repræsentation</u>: Risikoen for, at en ansat hos KEID modtager repræsentation fra tredjeparter, som kan medføre, at medarbejderen træffe en uberettiget disposition.</p> <p><u>Gaver</u>: Risikoen for, at en ansat hos KEID giver/modtager gaver fra eksterne parter, som kan medføre, at medarbejderen træffer en uberettiget disposition.</p> <p><u>Deltagelse i messer/konferencer</u>: Risikoen for, at en af KEID's ansattes deltagelse i messer/konferencer/eksterne arrangementer kan medføre, at medarbejderen træffer en uberettiget disposition.</p> <p><u>Habilitet</u>: Risikoen for, at en ansat uberettiget misbruger sin viden eller beføjelser til egen gevinst eller til at gavne familie eller venner.</p> <p>Ovennævnte risici kan med fordel indgå i tilrettelæggelsen af et mere formaliseret ledelsestilsyn (compliancefunktion) i KEID.</p>	
<p>Forvaltningens iværksatte tiltag</p>	<p>KEID har iværksat eller vil påbegynde iværksættelse af følgende tiltag:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tydeliggørelse af indkøbsregler igennem <ul style="list-style-type: none"> • en ny styringsmodel, • definering af roller og ansvar i indkøbsprocessen, • kommunikation via KEID's intranet om gældende regler og aftaler samt vejledninger og aftaleskabeloner, • undervisning af medarbejderne, • et nyt koncept for løsning af akutopgaver, • samt et koncept for stikprøver vedr. indkøbscompliance. 	

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Ledelsesmæssigt fokus på gyldighed af aftaler i forbindelse med de årlige udbudsplaner samt håndtering af konkrete udløbne aftaler. Den konkrete observation vedr. ikke gyldige rammeaftaler er håndteret. 3. Ny forretningsgange for serviceaftaler samt indkøb, der ikke kan dækkes af rammeaftaler. Forventes ibrugtaget i 1. kvartal 2021. 4. Undervisning af medarbejdere i forhold til aftaleindgåelse og -styring. Afsluttes 2. kvartal 2021. 5. Fortsat fokus på at øge rammeaftaledækningen, herunder ved prioritering i udbudsplanen for 2021, og dataindsamling omkring ikke aftaledækkede områder. 6. Gennemgang af leverandører i KASA i løbet af første halvår af 2021 samt en ny forretningsgang for oprettelse af leverandører i KASA. 7. En ny arbejdsgang for håndtering af observationer fra den interne stikprøvekontrol, jf. pkt. 1. Vil være fuldt ibrugtaget i 4. kvartal 2021. 8. Fokus på gavecirkulæret bl.a. igennem information ved introduktion af nye medarbejdere og løbende repetition samt information til leverandører. 	
--	--	--

Forvaltning	ØKF	Revisionsområde	Indkøb af bygningsvedligehold	Væsentlighed
Reference	Kap. 8	Revisionsemne	Funktionsadskillelse i forbindelse med disponeringen	
Observationer vedr. design	<p>Særligt for KEID gælder, at bestilling af eksterne leverandører som hovedregel foregår ved, at der fremsendes en rekvisition direkte til leverandøren fra KEID's facility management system KASA, og at der ikke oprettes en indkøbsordre i Kvantum i forbindelse med disse rekvisitioner. Systemunderstøttelsen af indkøb fraviger således fra KK's normale praksis.</p> <p>I Kundeservice og VET er det praksis, at der sker ledelsesgodkendelse af indkøb over henholdsvis 10.000 kr. og 50.000 kr.</p> <p>Denne kontrol er ikke understøttet af KASA, og rekvisitioner sendes til leverandører uden dokumenteret funktionsadskillelse i systemet. Kontrollen er således vanskelig at overvåge for ledelsen i KEID. Der er ikke et formaliseret ledelsestilsyn rettet mod at sikre, at chefgodkendelser foretages i overensstemmelse med retningslinjerne.</p> <p>Vi har konstateret, at chefgodkendelsen i 6 tilfælde ikke kan dokumenteres. Det er oplyst, at ledelsesgodkendelsen kan være sket mundtligt.</p>			
Konklusion og anbefaling	<p>Det henstilles, at det sikres, at ledelsesgodkendelsen af køb over de besluttede beløbsgrænser udføres i overensstemmelse med retningslinjerne i KEID, og at kontrollen kan dokumenteres.</p> <p>Det anbefales, at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det undersøges, om ledelseskontrollen kan systemunderstøttes i KASA, således at det bliver en elektronisk forebyggende kontrol, som kan dokumenteres og overvåges i ledelsestilsynet. • KEID overvejer at bruge Kvantums indkøbsordrer, som både vil styrke og dokumentere kontrollen. Endelig vil anvendelse af Kvantum kunne effektivisere betalingsprocessen, ligesom disponeringsværktøjet i budgetmodulet vil kunne anvendes. 			

Forvaltningens iværksatte tiltag	<p>KEID har påbegyndt eller vil påbegynde iværksættelse af følgende tiltag:</p> <ol style="list-style-type: none"> Optimering af arbejdsgange for dokumentation af ledelseskollen, som forventes færdig i løbet af første halvår 2021. Systemunderstøttelse af ledelsesgodkendelsen. På kort sigt indføres en manuel understøttelse. På længere sigt vil muligheden for systemunderstøttelse vurderes i forbindelse med genudbud af KASA, som skal ske senest primo 2023. Generelt vil KEID vurdere, hvilken systemunderstøttelse, der er mest hensigtsmæssig fremover, herunder om Kvantum med fordel kan anvendes i højere grad. 	
----------------------------------	--	--

Forvaltning	ØKF	Revisionsområde	Indkøb af bygningsvedligehold	Væsentlig- hed
Reference	Kap. 5 og 9	Revisionsemne	Regnskabsmæssige dokumentation i forbindelse med fakturagodkendelsen	
Observationer	<p>En forudsætning for at 2. godkendelsen kan fungere effektivt, er at 2. godkender har adgang til et fyldestgørende regnskabsmateriale.</p> <p>Vi har vurderet den regnskabsmæssige dokumentation i en stikprøve på 66 fakturaer. Den regnskabsmæssige dokumentation i Kvantum var utilstrækkelig i 38 af de 66 tilfælde, hvilket primært er udtryk for, at fakturaen i sig selv ikke var tilstrækkelig i forhold til at vurdere indkøbet, og at der ikke er praksis for at vedlægge tilbud/aftaler og kontrakter i Kvantum eller for at henvise til anden placering af disse.</p> <p>Det er oplyst, at kontrollen i visse tilfælde foretages på baggrund af det materiale, der foreligger i Kvantum, og det generelle kendskab der er til opgaverne. I andre tilfælde oplyses, at selv om den regnskabsmæssige dokumentation i Kvantum generelt er utilstrækkelig, kan yderligere materiale fremfindes i en række forskellige systemer uden for Kvantum, herunder KASA, eDoc, Byggeweb eller i mailsystem.</p> <p>Vores kortlægning af praksis omkring fakturagodkendelsen har vist, at der i Kundeservice ikke er adgang til den fulde regnskabsmæssige dokumentation ved 2. godkendelsen, og at den derfor i en vis udstrækning beror på ledelsens generelle indblik i sagerne samt på eventuel stikprøvekontrol, som ledelsen på eget initiativ måtte have iværksat. Dette kan svække effektiviteten af denne centrale kontrol.</p> <p>I forhold til serviceaftaler har KEID implementeret et it-system, Timesafe, som for de faste ydelser vedr. tekniske basisinstallationer gør det muligt at monitorere de servicebesøg, som leverandører gennemfører efter faste intervaller, hvorved det kan sikres, at ydelser er leveret som aftalt. Timesafe var imidlertid endnu ikke implementeret på alle områder af serviceaftaler.</p> <p>I VET er der ifølge det oplyste etableret et system, som giver ledelsen adgang til aftalegrundlag, som ikke findes i Kvantum. Endvidere understøttes 2. godkendelsen af, at ledelsen godkender aftalesedler i forbindelse med byggemøder, som i større projekter afholdes forud for fakturering. Endelig understøttes 2. godkendelsen af, at den eksterne rådgiver godkender fakturaer forud for projektleders og chefs godkendelse, hvilket sikrer en ekstra funktionsadskillelse. Praksis for dokumentation af rådgivers godkendelse er imidlertid usikker.</p>			

	<p>KEID har oplyst, at der er en udfordring med utilstrækkelige fakturatekster, og at der ofte er en del fakturaer (og kreditnotaer) til afklaring på grund af manglende eller uklare oplysninger, idet der er fokus på at dokumentationen her er i orden.</p> <p>Det endelige resultat at gennemgangen af de 66 fakturaer viste, at der i ét tilfælde er forudbetalt 5 mio.kr. til en leverandør for arbejde, der på tidspunktet for betalingen ikke var udført. Herudover er der tre fakturaer, som er varemodtaget og 2. godkendt og betalt, men hvor dokumentationen efter vores vurdering er mangelfuld eller ikke eksisterende. Vi kan derfor ikke kontrollere disse fire sager.</p>	
Konklusion og anbefaling	<p>Vi har konstateret, at den regnskabsmæssige dokumentation i Kvantum i flere tilfælde ikke lever op til god bogføringsskik, på grund af ufyldstgørende fakturaspecifikation og/eller manglende vedhæftning af underskrevne tilbud/aftale eller henvisning til anden placering. Dette kan påvirke ledelsens mulighed for at foretage en effektiv godkendelse af fakturaer.</p> <p>Det henstilles at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • KEID sikrer økonomisk forsvarlig forvaltning og god bogføringsskik som tilsiger, at den regnskabsmæssige dokumentation skal gøre det muligt at vurdere, om registreringen er rigtig og er foretaget korrekt, herunder om betalingen forekommer rimelig. Det betyder, at ud over faktura skal øvrig nødvendig dokumentation, som ikke fremgår af fakturaen, være vedlagt, eller der skal henvises til, hvor dokumentationen forefindes. • Ledelsen sikrer, at forudbetalinger ikke forekommer, og at der følges op på de fire sager for kontrol af, om registreringen er rigtig og er foretaget korrekt, herunder om betalingen forekommer rimelig. <p>Det anbefales, at der etableres et skærpet ledelsestilsyn rettet mod at sikre, at den regnskabsmæssige dokumentation i forbindelse med fakturagodkendelsen er i overensstemmelse med god bogføringsskik.</p>	
Forvaltningens iværksatte tiltag	<p>KEID har påbegyndt eller vil påbegynde iværksættelse af følgende tiltag:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortsætte fokus på at leverandører påfører fyldestgørende fakturatekster, herunder at aftaleleverandører lever op til kravene vedr. fakturering i KEID's rammeaftaler. 2. Optimere processen for fremskaffelse af regnskabsdokumentation. Dette forventes gennemført i 3. kvartal 2021. 3. Etablere skærpet ledelsestilsyn rettet mod at kontrollere, at regnskabsmæssig dokumentation i forbindelse med fakturagodkendelsen er i overensstemmelse med god bogføringsskik, herunder gennem stikprøvekontrol. Der er etableret løbende interne stikprøvekontroller og ledelsestilsynet forventes implementeret i løbet af 3. og 4. kvartal 2021. <p>Endvidere følges op på den konkrete sag, hvor der var sket forudbetaling, samt på de konkrete sager, hvor den regnskabsmæssige dokumentation ikke var fyldestgørende. KEID efterspørger en udspecificeret fakturering fra de pågældende leverandører, der dokumentarer indholdet af betalingen i de konkrete sager.</p>	

4. FORVALTNINGENS TILTAG

Rapportens konklusion er forelagt ledelsen i KEID, der er enige i indholdet af rapporten, og har tilsluttet sig IR's konklusioner i tilknytning hertil. På dette grundlag har KEID formuleret en række tiltag, som er refereret ovenfor i kapitel 3 og er fuldt gengivet i bilag 4.

Vi vurderer, at de anførte tiltag vil medvirke til at sikre, at KK's regler og retningslinjer efterleves fremover.

5. GÆLDENDE REGLER VEDR. BOGFØRING OG FAKTURA-GODKENDELSE

Regler for bogføring i kommunerne fremgår dels af Budget- og regnskabsystem for kommuner, som er udarbejdet i henhold til Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., dels af retningslinjer i KK's Kasse- og regnskabsregulativ, og i henhold hertil skal bogføringen foretages i overensstemmelse med god bogføringsskik.

Økonomisk forsvarlig forvaltning og god bogføringsskik tilsiger, at den regnskabsmæssige dokumentation skal gøre det muligt at vurdere, om registreringer er rigtige og er foretaget korrekt, herunder om betalingen forekommer rimelig. Det betyder, at ud over faktura skal øvrig nødvendig dokumentation, som ikke fremgår af fakturaen, være vedlagt eller der skal henvises til, hvor dokumentationen forefindes.

Bilagsmaterialet består almindeligvis både af traditionelle bilag, fx fakturaer og kvitteringer, og andre regnskabsmaterialer såsom korrespondance, tilbud/aftaler og andre dokumenter, som kan være nødvendige som bevis for, at registreringerne er rigtige og foretaget korrekt. Manglende dokumentation øger risikoen for, at besvigelser kan holdes skjult, såfremt det ikke er muligt at påse, hvilke ydelser fakturaen reelt dækker.

Retningslinjer for fakturamodtagelse fremgår af KK's kasse- og regnskabsregulativ, herunder Fællesadministrativ forretningsgang for fakturamodtagelse. Heraf fremgår, at der skal ske ledelsesmæssig 2. godkendelse af alle fakturaer på 10.000 kr. eller derover. Som tidligere påpeget af revisionen fremgår det p.t. imidlertid ikke klart, hvilke forhold der skal være afdækket, inden der kan foretages 2. godkendelse.³ En præcisering af krav til regnskabsdokumentationen i KK's Forretningscirkulære for Indkøb er under udarbejdelse.

³ Revisionsrapport - Regnskabsføring, forretningsgange og interne kontroller 2019, observation 3.3.1.

6. GÆLDENDE REGLER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE

KEID's bygningsvedligehold gennemføres hovedsageligt ved anvendelse af eksterne håndværkere, entreprenører og rådgivere.

6.1. Lovgivning

Regler for konkurrenceudsættelse i forskellige intervaller af indkøb er fastsat i Tilbudsloven (gælder for offentlige bygge- og anlægsopgaver under tærskelværdien for disse opgaver, som i 2019 var 41 mio. kr.) og Udbudsloven samt af de almindelige forvaltningsretlige principper. Kravene til konkurrenceudsættelse er stigende, jo større indkøb der er tale om.

I 2019 var følgende beløbsgrænser gældende for indkøb af **bygge- og anlægsopgaver** (hvis der ses bort fra indkøb med klar grænseoverskridende interesse):

- Over 41 mio. kr. (tærskelværdien): EU-udbud
- 3 - 41 mio. kr.: Begrænset eller offentlig licitation
- 0,3 - 3,0 mio. kr.: Tilbud fra 2-3 tilbudsgivere
- Under 0,3 mio. kr.: Tilbud skal indhentes fra én tilbudsgiver

For indkøb af **varer og tjenesteydelser** gælder følgende beløbsgrænser (hvis der ses bort fra indkøb med klar grænseoverskridende interesse):

- Over 1,6 mio. kr. (tærskelværdien): EU-udbud.
- 0,5 - 1,6 mio. kr.: Indkøb skal ske på markedsmæssige vilkår, jf. udbudslovens afsnit V. Dette kan ske ved
 - at der gennemføres en markedsafdækning og på den baggrund indhentes et tilbud
 - at der indhentes to eller flere tilbud
 - at der sker annoncering på KK's hjemmeside eller på udbud.dk.
- Under 0,5 mio. kr.: Ikke dækket af Udbudsloven. Indkøb skal dog stadig ske efter de forvaltningsretlige principper, som gælder for alle indkøb uanset beløb, herunder kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning, forbuddet mod varetagelse af private hensyn, samt ligebehandlingsprincippet. Ifølge princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning har KK også her en forpligtelse til at forvise sig om sig, at den virksomhed, som får kontrakten, kan levere på den billigste og bedste måde.⁴

6.2. KK's retningslinjer

For bl.a. at sikre overholdelse af lovgivning for konkurrenceudsættelse, har KK vedtaget retningslinjer for indkøb, herunder Indkøbspolitik og Forretningscirkulære for indkøb, som bl.a. skal sikre, at udbudsloven overholdes i KK.

Ifølge KK's Indkøbspolitik gælder et indkøbshierarki, hvor forvaltningerne har pligt til at benytte gældende indkøbsaftaler og kun kan afvige dette,

⁴ JF. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 18/12 2019: "Hvad er de forvaltningsretlige principper?" <https://www.kfst.dk/faq/udbud/nyt-udbud/fase-1/hvad-er-de-forvaltningsretlige-principper/>

hvis der ikke findes en indkøbsaftale, som kan anvendes til det konkrete formål.

I tilfælde af, at der ikke findes en indkøbsaftale, som kan benyttes til det konkrete indkøb, skal den relevante lovgivning for konkurrenceudsættelse følges.

7. ORGANISERING OG TILRETTELÆGGELSE AF BYGNINGSVEDLIGEHOOLD I KEID

7.1. Opgaver og organisering

KEID udfører overordnet to typer bygningsvedligeholdelsesopgaver:

- **Planlagt vedligehold:** Typisk større vedligeholdelsesopgaver fra omkring 0,7 mio. kr. til 15 mio. kr. (i gennemsnit ca. 3 mio. kr.), som udføres i henhold til en flerårig vedligeholdelsesplan. Enkelte opgaver overstiger 15 mio. kr., herunder fx Energipakken og Belysningspakken, samt renovering af Bellahøj Svømmehal. Der anvendes typisk totalrådgiver til opgaverne.
- **Afhjælpende vedligehold:** Typisk mindre akut opståede vedligeholdelsesopgaver, som igangsættes på baggrund af kundeforhøvelser eller på baggrund af observationer fra KEID's personale. Der anvendes typisk rådgiver til opgaver over 200.000-300.000 kr.

Teknisk vedligehold kan udføres som både afhjælpende og planlagt vedligehold. Opgaven består i vedligeholdelse og reparation af tekniske installationer, som fx ventilationsanlæg, fjernvarmeanlæg, automatiske brandalarmer (ABA) mm. Opgaver udføres typisk af eksterne leverandører på baggrund af serviceaftaler eller efter rammeaftale for tekniske basisinstallationer, som dækker el, varme, brugsvand, afløb og sprinkler. Teknisk vedligehold opdeles på hhv. Faste ydelser (dvs. lovpligtige eftersyn og planlagt service) og Bestillinger (omfatter reparationer, udskiftninger af komponenter og nye installationer samt akutte reparationsopgaver).

Den **indvendige vedligeholdelse** af ejendomme var i 2019 lejers ansvar.

Opgaver omkring bygningsvedligeholdelse varetages af følgende centre i KEID:

- **Vedligehold, energi og teknik (VET):** Ansvar for planlagt vedligehold, herunder planlægning og projektledelse samt modtagelse af fakturaer samt ansvar for større reparationer (over 200.000 kr.) og komplekse opgaver under afhjælpende vedligehold. VET var i 2019 kontraktholder vedr. tekniske basisinstallationer, hvorimod bestilling og opfølgning på opgaver blev udført af Kundeservice, som også modtog fakturaer.⁵
- **Kundeservice:** Modtager kundeforhøvelser om akut opståede behov for vedligeholdelse og gennemfører afhjælpende vedligehold, teknisk ejendomsdrift og indvendigt vedligehold og udvikling af Kødbyen og Rådhuset.

⁵ Rollen som kontraktholder vedr. tekniske basisinstallationer er efterfølgende flyttet til Kundeservice.

- **Center for Indkøb (CFI):** Indgår fælles indkøbsaftaler, som er gældende for hele KK, men kun indgår rammeaftaler for de udførende enheder (VET og Kundeservice), hvis de er over tærskelværdien. Konkurrenceudsætter som hovedregel KEID's EU-udbud. I CFI er ansat et antal udbudsjurister, som er dedikeret til at bistå KEID med konkurrenceudsættelse af indkøb.

7.2. Systemunderstøttelse af indkøb

Særligt for KEID gælder, at bestilling af eksterne leverandører som hovedregel foregår ved, at der fremsendes en rekvisition direkte til leverandøren fra KEID's facility management system KASA, og at der ikke oprettes en indkøbsordre i Kvantum i forbindelse med disse rekvisitioner. Systemunderstøttelsen af indkøb fraviger således fra KK's normale praksis.

Processen omkring rekvisitioner samt brugen af KASA er nærmere beskrevet nedenfor.

7.3. Rammeaftaler vedr. bygningsvedligeholdelse i KK

Konkurrenceudsættelsespligten er for en stor del af KEID's indkøb til bygningsvedligehold søgt løftet ved, at der er indgået rammeaftaler med leverandører. Derved sikres, at der kan indgås aftaler med aftaleleverandører om konkrete opgaver uden ny konkurrenceudsættelse.

Tildeling af en opgave til en leverandør på en rammeaftale sker – afhængigt af kontraktværdien og af indholdet af rammeaftalen – som direkte tildeling eller ved miniudbud blandt aftaleleverandører.

For **totalrådgivning**, som primært benyttes ved planlagt vedligehold, er der indgået en rammeaftale med en primær og en sekundær leverandør. Opgaver i alle beløbsstørrelser skal tildeles direkte til den primære leverandør og kun til den sekundære, hvis den primære afviser opgaven.

For **hovedentrepriser**, som primært benyttes ved planlagt vedligehold, er KK opdelt i 5 distrikter, hvor der er én aftaleleverandør til hvert distrikt. I opgaver under 100.000 kr. skal der ske direkte tildeling til distriktets leverandør. I opgaver mellem 0,1 og 3,0 mio. kr. skal der gennemføres miniudbud blandt de i alt fem leverandører. Tildelingskriteriet er laveste pris. For opgaver mellem 3 og 41 mio. kr. gælder distriktsopdelingen ikke, og her skal der benyttes et såkaldt "dynamisk indkøbssystem", som er en systemunderstøttet metode, hvor på forhånd godkendte leverandører får mulighed for at afgive tilbud på den konkrete opgave. Tildelingskriteriet er laveste pris. Tærskelværdien for EU-udbud er 41 mio. kr. Ifølge det oplyste, forekommer der sjældent opgaver over tærskelværdien, og desuden vil der typisk være flere rekvisitioner på større opgaver, så derfor forekommer rekvisitioner over tærskelværdien ikke. Den største rekvisition, der vedrører 2019, udgør godt 20 mio. kr.

For **fagentrepriser** er KK ligeledes opdelt på 5 distrikter, og til hvert distrikt er der 3 rangordnede aftaleleverandører inden for hvert fag (maler, murer, tømrer, VVS, el og glarmester). Aftalen omfatter udførelse af drift og vedligeholdelsesopgaver, men også akut afhjælpning af skader eller svigt der

af sikkerhedsmæssige årsager, eller for at begrænse skadens omfang, kræver hurtig afhjælpning. I opgaver under 100.000 kr. skal der ske tildeling direkte til den øverste leverandør på listen. Såfremt leverandøren afslår, skal den næste leverandør tilbydes opgaven osv. I opgaver mellem 0,1 og 3,0 mio. kr. skal der gennemføres miniudbud blandt distriktets tre leverandører inden for faget. Tildelingskriteriet er laveste pris. I opgaver over 3 mio. kr. kan rammeaftalerne benyttes, men de er ikke forpligtende for nogen af parterne. Benyttes rammeaftaler ikke, skal der gennemføres en licitations-/udbudsproces. KEID har dog oplyst, at man typisk behandler opgaver over 3 mio. kr. som hovedentrepriser.

Der findes endvidere en rammeaftale vedr. service og reparation af **tekniske basisinstallationer**, som gælder områderne el, varme, brugsvand, afløb og sprinkler. Opgavernes faglige indhold kan overlappe med rammeaftalerne for fagentrepriser. Opgaverne kan opdeles i *Faste ydelser*, dvs. serviceaftaler som udføres i en fast cyklus, samt *Bestillinger*, herunder reparation, udskiftning og anskaffelse af nye installationer. Førstnævnte kører efter en fast flerårig prisaftale, mens der i sidstnævnte skal indhentes prisoverslag ved nye opgaver. Aftaleleverandøren skal som udgangspunkt tildeles alle opgaver op til 200.000 kr. og skal endvidere have mulighed for at afgive tilbud på opgaver op til 3 mio. kr. Eventuelle opgaver over 3 mio. kr. skal i licitation.

For **skadesservice** findes ligeledes en aftale, der gælder skader ved akut opståede hændelser, såsom skybrud, oversvømmelser, stormskader, brand, hærværk og indbrud. Aftalen er inddelt i 3 distrikter med 3 leverandør på hvert distrikt, som skal tildeles opgaver direkte i en kaskade med en primær, sekundær og tertiær leverandør uden hensyn til beløbsgrænser.

Endelig findes der aftaler på en række **specifikke fagområder**, herunder elevatorservice, afsyring/rens af varmtvandsbeholdere, låsesmedeydelser, skadedyrsbekæmpelse, tyverialarmer og adgangskontrol, flytteservice samt service af brandslukningsmateriel, førstehjælpemateriale, hjertestartere og stand alone ABL-anlæg. Leverandører på aftalen for låsesmedeydelser er opdelt på de samme 5 distrikter som fagentrepriser. En mere detaljeret oversigt over rammeaftaler med relevans for bygningsvedligehold fremgår af bilag 2. Som led i KK's indsats for energioptimering er der gennemført EU-udbud på områder som belysning og CTS-anlæg, hvor der er etableret specifikke rammeaftaler til opgaven.

KEID's indkøb af **varer og tjenesteydelser**, herunder servicekontrakter, som ikke er omfattet af ovenstående, er typisk ikke dækket af rammeaftaler. I tilfælde af, at der ikke kan benyttes en gældende rammeaftale, skal konkurrenceudsættelse af indkøb skal følge de almindelige krav i udbudsloven samt de forvaltningsretlige grundprincipper, jf. ovenfor.

KEID har til brug for revisionen udarbejdet en oversigt over de rammeaftaler med relevans for udførelse af bygningsvedligehold, som var gældende for 2019.

Rammeaftalerne fremgår af Kvantum Indkøb. Det var i foråret 2020 ikke muligt for os at finde en samlet opdateret liste over gældende aftaler på KEID's intranetside. KEID har efterfølgende opdateret en oversigt over rammeaftalerne på sit intranet.

Aftaledækningen er overordnet illustreret i figur 1 nedenfor. En mere detaljeret oversigt over de relevante rammeaftaler fremgår af bilag 2.

Figur 1. Aftaledækning af indkøb til bygningsvedligehold

Figuren viser ikke indkøb over 41 mio. kr.

Ydelse \ Beløb	Under 0,1 mio. kr.	0,1 - 0,2 mio. kr.	0,2 - 0,5 mio. kr.	0,5 - 1,6 mio. kr.	1,6 - 3 mio. kr.	Over 3 mio. kr.
Totalrådgivning	Primærleverandør skal kontaktes - sekundær hvis primær afviser					
Fagentrepriser	Direkte tildeling til leverandør nr. 1 i distriktet.	Minudbud blandt 3 leverandører på hvert fagområde i hvert af 5 distrikter				Licitation
Hovedentrepriser	Direkte tildeling til leverandør i distriktet.	Minudbud blandt 5 leverandører (1 i hvert af 5 distrikter)				Dynamisk indkøbssystem. Indhentning af tilbud blandt 7 leverandører
Service og reparation på tekniske basisinstallationer	Tildeling til aftaleleverandør		Aftaleleverandør skal have mulighed for at afgive tilbud			Licitation
Skadesservice	3 distrikter med en leverandør på hvert distrikt					
Diverse specifikke	Jf. bilag 2.					
Serviceaftaler*	Almindelige forvaltningsretlige principper, herunder princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der indebærer at kommunen har en forpligtelse til at sikre sig, at den virksomhed, som får kontrakten, kan levere på den billigste og bedste måde.			Indkøb på markedsmæssige vilkår	EU-udbud	
Øvrige varer og tjenesteydelser*						

* Det antages at der ikke er klar grænseoverskridende interesse

Rammeaftale: Aftaleleverandør skal benyttes
 Konkurrence blandt leverandører med rammeaftale
 Ikke aftaledækket: Åben konkurrence

8. DISPONERING AF INDKØB

Vi har undersøgt hvilken funktionsadskillelse, der er gældende i KEID's forretningsgange, samt om denne funktionsadskillelse samt øvrige gældende retningslinjer og indkøbslovgivning er implementeret og fungerer effektivt. Funktionsadskillelse skal sikre, at en enkelt medarbejder ikke kan gennemføre alle trin i indkøbsprocessen alene og derved kan disponere ukontrolleret med KK's midler.

Indkøbsprocessen kan opdeles i følgende seks trin:

- Behov
- Rekvisition
- Indkøbsordre
- Varemodtagelse
- Fakturamodtagelse
- Betaling

I dette kapitel beskrives vores observationer vedr. KEID's proces for initiering af opgaver, disponering og valg af leverandør, herunder den eventuelle forudgående funktionsadskillelse, som KEID's forretningsgange foreskriver, svarende til de tre første trin i indkøbsprocessen.

I næste kapitel beskrives KEID's betalingsproces, svarende til de sidste tre trin i indkøbsprocessen.

8.1. KEID's forretningsgang for disponering af indkøb

Vi har undersøgt, om KEID har udarbejdet tilfredsstillende retningslinjer for indkøb med fokus på, om der er en hensigtsmæssig funktionsadskillelse.

Vi har taget udgangspunkt i følgende forretningsgange for KEID, der var gældende for 2019:

- Udfør planlagt vedligehold
- Udfør afhjælpende vedligehold⁶

Desuden findes forretningsgangen Planlæg vedligehold, som beskriver den forudgående planlægning, prioritering og godkendelse af større vedligeholdelsesprojekter.

Nedenfor beskrives KEID's forretningsgange for de tre første trin i indkøbsprocessen.

Trin 1. Behov

Vi har vurderet KEID's forretningsgang for, hvordan vedligeholdelsesopgaver og -indkøb initieres, herunder om der sker en godkendelse af opgaver, inden de igangsættes.

Opgaveinitiering fremgår af KEID's forretningsgange for afhjælpende vedligehold og planlagt vedligehold. Disse forretningsgange dækker hele KEID's aktivitet vedr. bygningsvedligehold og er dermed også gældende for teknisk vedligehold.

Planlagt vedligehold

Det fremgår af KEID's forretningsgang for Planlæg vedligehold, at der forud for igangsættelse af opgaver skal forelægge et ledelsesgodkendt beslutningsoplæg. Opgaver håndteres af en projektleder fra KEID og typisk med bistand af en ekstern rådgiver.

Afhjælpende vedligehold

Opgaver håndteres af en tekniker fra KEID og initieres af

- telefoniske kundeforhøring,
- kundeforhøring via KASA Helpdesk,
- behov konstateret af KEID eller af KEID's serviceleverandører.

Der er tale om uplanlagte, ofte akutte opgaver, som kan opstå på alle ugens dage og timer, hvilket også afspejles i godkendelsesprocessen.

⁶ KEID har i april 2020 opdateret forretningsgangen.

Det fremgår af forretningsgangen, at teknikere kan igangsætte opgaver, med mindre teknikere vurderer, at opgavens pris eller kompleksitet overstiger teknikeres mandat til at fortsætte. I så fald skal chefen godkende om opgaven udføres eller ej, og i hvilken form, da større og/eller komplicerede opgaver udføres som planlagt vedligehold.

Teknikeres mandat er ikke nærmere beskrevet i forretningsgangen. KEID har oplyst, at det af hensyn til at akutte opgaver skal kunne løses uden forsinkelse på alle tider af ugen/døgnet, er praksis, at teknikere kan igangsætte opgaver op til 50.000 kr. uden forudgående chefgodkendelse.

Teknisk vedligehold

Den enkelte opgave initieres typisk af faste serviceintervaller i servicekontrakter, men kan også initieres af ekstraordinære behov for reparation, vedligehold eller udskiftning konstateret af KEID eller serviceleverandøren.

KEID's forretningsgange for planlagt og afhjælpende vedligehold var ikke dækkende for initiering af opgaver vedr. serviceaftaler. KEID har efterfølgende i april 2020 udarbejdet en særlig forretningsgang for serviceaftaler.

For faste ydelser vedr. tekniske basisinstallationer anvendes et it-system, Timesafe, hvor alle serviceaftaler, herunder kommende service, er registreret. Systemet anvendes bl.a. til at understøtte kontrol med, at leverandører gennemfører den nødvendige service til tiden. Når en leverandør skal foretage service på et anlæg, scanner den udførende tekniker en QR-kode placeret på anlægget og kan på sit medbragte device se hvilken service, der skal udføres, hvorefter der kvitteres for at opgaven er udført. I visse tilfælde er der krav om dokumentation ved før- og efterfotos. I Timesafe kan KEID dels monitorere, at service gennemføres rettidigt, dels udtrækkes der stikprøver blandt udførte serviceopgaver, hvor det så vidt muligt kontrolleres, om opgaven rent faktisk er udført.

Nye servicekontrakter initieres i forbindelse med anskaffelser af nye tekniske anlæg, og når den eksisterende aftale udløber. Serviceaftaler kan højst løbe i 4 år, inden de skal fornyes.

Trin 2. Rekvisition

For afhjælpende vedligehold og teknisk vedligehold foretages bestilling af opgaver typisk af en tekniker, mens det for planlagt vedligehold typisk er en projektleder, som bestiller opgaver. I større opgaver kan der i dialog med rådgiver og leverandør være behov for løbende tilpasning og ændringer af opgaven.

Vi har vurderet KEID's forretningsgang for, hvordan der foretages rekvisition, herunder om der sker godkendelse af det konkrete indkøb og valget af leverandør.

KEID's forretningsgang for afhjælpende vedligehold foreskriver, at teknikere anvender rammeaftale (for fagentreprise eller tekniske basisinstallationer)

til at vælge en leverandør. Der er ikke en forretningsgang for indkøb, som ikke kan ske på rammeaftale.

Forretningsgangen for udførelse af planlagt vedligehold foreskriver, at projektleder enten skal vælge en leverandør på baggrund af indkøbsaftale, eller at opgaven skal udbydes af udbudsjurist. Det fremgår dog også, at projektleder i samarbejde med rådgiver i visse tilfælde selv gennemfører udbud. Det er ikke beskrevet nærmere, hvad der forstås ved "udbud" og rollefordelingen ved gennemførelse af udbud er ikke beskrevet tilstrækkelig præcist. .

Trin 3. Indkøbsordre

Som beskrevet fremgår rekvisitioner typisk kun af KASA, og hvis bestilling er sket gennem KASA, vil der ikke ligge en indkøbsordre i Kvantum.

8.2. Implementering og effektivitet vedr. disponering af indkøb

Vi har testet, om KEID's forretningsgang for initiering og rekvisition af opgaver blev fulgt, og om de har fungeret effektivt i den forstand, at indkøb er i compliance med love og regler. Vi har desuden undersøgt, om indkøb, der ikke er dækket af gældende indkøbsaftaler og dermed ikke er dækket af KEID's forretningsgange, er sket på betryggende vis.

KASA

KASA er KEID's facility management system, hvor oplysninger om KK's ejendomme er registreret. Systemet blev taget i brug i 2016-2017 som en integreret erstatning for en række tidligere systemer.

KASA benyttes bl.a. til registrering og styring af bygningsvedligeholdelsen, herunder bestilling af opgaver, registrering af udførte opgaver og økonomistyring.

Bestilling af opgaver hos leverandører sker direkte i KASA. I den forbindelse registreres en bestilling i KASA, som kan henføres til ejendommen og som indeholder en kort beskrivelse af opgaven. Desuden registreres økonomioplysninger, herunder den budgetterede udgift til opgaven, og de fakturerede udgifter der overføres løbende fra Kvantum, jf. kapitlet om fakturamodtagelse. Der oprettes ikke en indkøbsordre i Kvantum i forbindelse med bestilling af opgaver.

Bestilling af opgaver kan kun ske hos leverandører, som er oprettet i KASA. KEID har oplyst, at oprettelse af leverandører kun kan foretages af økonomimedarbejdere med særlig autorisation. Det forelå ikke en nedskrevet forretningsgang for 2019 som beskriver, på hvilket grundlag der kan ske oprettelse af leverandører, og hvordan en løbende oprydning sikres. KEID har oplyst, at udarbejdelse af en arbejdsgang er igangsat.⁷ Det er endvidere

⁷ KEID-notat af 20/1 2020: Orientering om KK's regler og kontroller i forbindelse med indkøb og betalinger samt identifikation af forbedringstiltag for at mindske risiko for besvigelser.

oplyst, at praksis er, at der ikke oprettes nye leverandører uden en chefgodkendelse.

Vi kan i udtræk fra KASA konstatere, at der for 2019 optræder over 800 leverandører i KASA. Antallet af leverandører på aftaler oprettet til brug for bygningsvedligehold var ca. 140.

Da prokura-/mandatgrænser ikke er systemmæssigt understøttet i KASA, er det bestillers ansvar at sikre chefgodkendelse, før der rekvireres opgaver over medarbejderens prokuragrænse. Som beskrevet har bestiller mandat til at igangsætte opgaver op til 50.000 kr. uden forudgående chefgodkendelse. Det er de respektive chefers ansvar at føre tilsyn med, at dette overholdes.

Ifølge det oplyste foretages der dog ikke en dokumenteret opfølgning på, at denne del af forretningsgangen er overholdt. Da forudgående chefgodkendelse af indkøb over 50.000 kr. vedr. afhjælpende vedligehold sker på bestillers ansvar, og da ledelsestilsynet hermed ikke er dokumenteret, anser vi ikke dette for en væsentlig kontrol i den gældende forretningsgang.

Tildeling af leverandør på KEID's indkøbsaftaler er typisk styret ud fra opgavetype, beløbsstørrelse og geografisk distrikt. Alene på aftalen for fagentrepriser er der 90 kombinationer af leverandørvalg i forhold til fag, distrikt og rangorden. KASA understøtter imidlertid ikke valg af korrekt leverandør. I stedet anvendes forskellige opslagsredskaber, herunder KEID's intranet eller på Kvantums webshop. KEID har i 2020 opdateret sin intranetside, så den viser aftaleleverandører for alle aftaler. KEID vurderer, at der i praksis ikke forekommer en udfordring med manglende understøttelse af valg af leverandør.

Kontrakter, tilbud og aftaler registreres ikke systematisk i KASA, og generelt mangler KEID en forretningsgang for dokumentation af aftaler.

Brug af rammeaftaler

KEID's rekvisitioner sker direkte fra KASA, og som beskrevet oprettes der ikke indkøbsordre i Kvantum. I tilfælde af, at der er indgået en kontrakt om den konkrete (typisk planlagte) opgave, fremgår det af kontrakten hvilket regelsæt, der er benyttet, men der eksisterer ikke en samlet og fælles systemunderstøttet registrering, og det er kun i forbindelse med større opgaver eller udbud, at der anvendes egentlige kontrakter. Af samme grund er det i praksis vanskeligt eller ikke muligt for KEID at følge op på aftalecompliance på den samlede opgaveportefølje.

KEID vurderer skønsmæssigt, at KEID's indkøb vedr. bygningsvedligehold fordeler sig som vist i tabel 1, nedenfor. Tabellen viser, hvilket regelsæt der ud fra typen af indkøb og beløbsstørrelse *burde* være benyttet ved KEID's indkøb.

Tabel 1. KEID's skøn for fordeling af indkøb i 2019

	Fordeling på beløb
Entrepriser under 3 mio. kr. og totalrådgivning	52%
Entrepriser over 3 mio. kr. samt varer- og tjenesteydelser over 1,6 mio. kr.	45%
Varer og tjenesteydelser under 1,6 mio. kr.	3%
Sum	100%

Som det fremgår af tabellen, er det KEID's vurdering, at 52% af indkøbssummen vedrører entrepriser under 3 mio. kr. En stor del af disse indkøb er dækket af rammeaftaler, men større områder som fx kloakservice og ventilation er p.t. ikke dækket af rammeaftaler. KEID har oplyst, at der arbejdes på at etablere rammeaftaler på områder som kloakservice, rottesikring og arbejde med tagpap. I en række opgaver, som umiddelbart er dækket af fagentrepriseaftalen, er der behov for specialistkompetencer, som aftaleleverandørerne ikke besidder. Det gælder fx kobbertage og svømmebadsteknik. Endvidere kan man blive tvunget til at anvende en anden leverandør end aftaleleverandøren, fordi der fortsat er garanti på den bygningsdel/ejendom, der skal vedligeholdes. KEID har ikke en forretningsgang for dokumentation af begrundelse, i tilfælde af at indkøb ikke er sket på en indkøbsaftale.

De øvrige indkøb sker på områder, som ikke er dækket af rammeaftaler. Indkøb af entrepriser over 3 mio. kr. sker som hovedregel via dynamisk indkøbssystem, jf. ovenfor.

45% af indkøbssummen vurderes at vedrøre entrepriser over 3 mio. kr., hvor der skal foretages licitation, og hvor entrepriseaftalerne ikke er gældende. Der er ofte tale om indkøb af hovedentrepriser, som udbydes via dynamisk indkøbssystem. I visse tilfælde indgås der rammeaftaler til brug for større opgaver, såsom energi- og belysningspakkerne. Der forekommer ikke vedligeholdelsesopgaver over tærskelværdien for EU-udbud på 41 mio. kr.

De resterende 3% er varer og tjenesteydelser under tærskelværdien for udbud.

På grundlag af en gennemgang af, om de benyttede leverandører har en rammeaftale med KK med relation til bygningsvedligehold eller er optaget på dynamisk indkøbssystem, har vi opgjort, at fakturerede indkøb er fordelt som vist i tabel 2, nedenfor.⁸

⁸ Med "rammeaftale relateret til bygningsvedligehold" forstår vi her en af de 13 rammeaftaler, som ifølge KEID er gældende specifikt vedr. bygningsvedligehold eller rammeaftale vedr. KK's energi- og belysningspakker. Ud over disse rammeaftaler, kan KEID's indkøb til bygningsvedligehold være sket på andre af KK's fælles rammeaftaler.

Tabel 2. IR's opgørelse af fordeling af indkøb på leverandører i 2019

Leverandør	Faktura-beløb	Antal fakturaer
Rammeaftale relateret til bygningsvedligehold	45%	57%
Optaget i dynamisk indkøbssystem	15%	1%
Øvrige leverandører	40%	42%
Total	100%	100%

Opgørelsen viser, at i alt omkring 60% af indkøbene vedrører leverandører med rammeaftale relateret til bygningsvedligehold eller leverandører optaget i dynamisk indkøbssystem, både når man ser på beløb og antal fakturaer.

Indkøb hos øvrige leverandører udgør 40% af indkøbssummen. Det dækker bl.a. over leverandører, som kan have andre aftaler med KK, som kan have fået opgaver efter gennemført licitation eller anden konkurrenceudsættelse, eller som leverer ydelser der ikke er omfattet af rammeaftaler.

Opgørelsen viser ikke, hvorvidt indkøb, der er sket blandt leverandører med rammeaftale eller leverandører på dynamisk indkøbssystem, er foregået efter gældende aftaler og er gået til den *rigtige* leverandør, eller hvorvidt de indkøb, som ikke er sket blandt førstnævnte leverandører, *burde* være sket på de gældende rammeaftaler.

Gennemførelse af udbud

I tilfælde af at indkøb ikke dækket af rammeaftaler, skal der ske konkurrenceudsættelse i den konkrete opgave. Det gælder hovedsageligt på følgende områder:

- Hoved- og fagentrepriser over 3 mio. kr.
- Tekniske basisinstallationer over 3 mio. kr.
- Specialopgaver inden for bygge- og anlægsområdet som har for lille volumen til, at rammeaftaler er hensigtsmæssige, eller hvor der endnu ikke er etableret rammeaftale
- Varer og tjenesteydelser når de ikke er dækket af rammeaftaler

For hovedentrepriser over 3 mio. kr. benyttes dynamisk indkøbssystem. Processen for håndtering og vurdering af tilbud understøttes af it-systemet Mercell, men er i øvrigt ikke beskrevet i KEID's forretningsgang for planlagt vedligehold. KEID har oplyst, at udarbejdelse af det faglige indhold af udbud samt vurdering af tilbud foretages af projektleder og dennes rådgiver tilbudsvurdering foretages af projektleder, dvs. bestiller, evt. sammen med dennes rådgiver, og at CFI foretager tilbudsindhentning og kvalitetssikrer processen.⁹ Vi har indhentet leverandørens dokumentation for, at Mercell sikrer, at alle godkendte leverandører får adgang til udbuddet samtidig, og at KEID's medarbejdere ikke har adgang til at se indkomne tilbud før fristens udløb.

⁹ Fremgår af notat om "Beskrivelse af udbudsprocessen i VET", april 2020, samt af KEID's intranet: "Præsentation af entrepriseaftaler"

KEID's forretningsgange for afhjælpende og planlagt vedligehold beskriver kun indkøb, som sker via rammeaftale, eller hvor der gennemføres udbud af udbudsjurist/CFI. Det fremgår ikke klart, i hvilke tilfælde udbud foretages af udbudsjurist.

KEID har oplyst, at generelt indgår CFI fælles indkøbsaftaler, som er gældende for hele KK, men at CFI kun indgår rammeaftaler for de udførende enheder (VET og Kundeservice), hvis de er over tærskelværdien, samt at CFI som hovedregel konkurrenceudsætter de udførende enheders EU-udbud og rådgiver i forbindelse med konkurrenceudsættelse.

Endvidere er det for planlagt vedligehold oplyst, at den faglige kompetence til at vurdere tilbud ligger hos projektleder (bestiller) og dennes rådgiver, som indstiller vindende tilbudsgiver til chef, samt at CFI inddrages i særligt komplicerede sager.

Ledelseskontrol og -tilsyn

Som beskrevet ovenfor er det praksis i Kundeservice, at ledelsen godkender igangsættelse af opgaver over 50.000 kr. Der er imidlertid ikke en fast praksis for dokumentation af denne godkendelse, som i visse akutte tilfælde sker efter fyraften, og som kan være givet i mail eller mundtligt/telefonisk.

I VET, som typisk løser de større opgaver, hvor der indgås egentlige kontrakter med entreprenøren, følger indgåelse af aftaler følgende tegningsret:

- Projektleder: Kan indgå og underskrive kontrakter op til 10.000 kr.
- Enhedschef: Kan underskrive kontrakter op til 100.000 kr.
- Centerchef: Kan underskrive kontrakter op til 5 mio. kr.
- Direktør: Kontrakter over 5 mio. kr.

Dokumentation af ledelsesgodkendelse fremgår i VET således af alle kontrakter over 10.000 kr.

Stikprøve af fakturaer

Med henblik på at vurdere compliance ved indkøb samt funktionsadskillelse ved bestilling af opgaver, herunder valg af leverandør, har vi gennemgået 66 indkøb, der ligger bag en stikprøve af fakturaer, som er betalt i 2019. Udvælgelsen af stikprøven er nærmere beskrevet i bilag 3.

Compliance i indkøb omfattet af indkøbsaftaler

30 af de 66 indkøb vedrørte opgaver, som var omfattet af indkøbsaftaler. Heraf har vi ikke bemærkninger til 28 af indkøbene, da tildeling af opgaven til leverandør fulgte reglerne for den konkrete rammeaftale. I et af disse tilfælde var der sket direkte tildeling til en aftaleleverandør, hvor der burde være gennemført miniudbud blandt aftaleleverandører, men da der ifølge det oplyste var tale om en akut opgave, må fremgangsmåden anses for velbegrunderet.

I et indkøb var der benyttet en anden leverandør, end aftaleleverandøren. KEID har efterfølgende begrundet dette med et ønske om at bibeholde viden om den konkrete opgave, som den valgte leverandør havde i kraft af

foregående opgaver, der var løst før den gældende indkøbsaftale trådte i kraft.

I et indkøb var der sket direkte tildeling til en leverandør på rammeaftalen, men ifølge rammeaftalen burde der have været gennemført miniudbud blandt de fem leverandører på aftalen.

Compliance i indløb omfattet af dynamisk indkøbssystem

8 af de 66 indkøb var opgaver over 3 mio. kr., som skal udbydes via dynamisk indkøbssystem. Vi har ingen bemærkninger til disse indkøb.

Compliance i øvrige indkøb som skulle konkurrenceudsættes

28 af de 66 indkøb vedrørte opgaver under 3 mio. kr., hvor der ifølge KEID ikke var en gældende rammeaftale, som kunne benyttes til opgaven. Dette skyldtes typisk, at der enten var tale om opgaver såsom fx kloak og ventilation, hvor der ikke er etableret indkøbsaftale, eller at der var behov for specialviden, som ikke var dækket af entrepriseaftalerne.

KEID har ikke en forretningsgang eller praksis for at dokumentere begrundelser for valg af leverandør, når indkøb sker uden for indkøbsaftaler. Ovenstående er derfor baseret på, hvad KEID efterfølgende har oplyst i forbindelse med indhentning af supplerende dokumentation vedr. stikprøven.

I **13** af de 28 indkøb var der sket konkurrenceudsættelse, og der er endvidere efterfølgende modtaget dokumentation for, at der var funktionsadskillelse ved indkøbet, idet der ud over projektleder/tekniker havde været involveret enten chef, rådgiver eller udbudsjurist.

2 af de 28 indkøb vedrører serviceaftaler, hvor der er udført service i henhold til gældende aftale med serviceleverandøren.

I de **resterende 13** af de 28 indkøb var der ikke sket konkurrenceudsættelse. Sådanne indkøb er ikke beskrevet i KEID's forretningsgange.

For 12 af de 13 indkøbs vedkommende er den manglende konkurrenceudsættelse efterfølgende enten er begrundet med, at opgaven var akut, og/eller at der kun var én leverandør, som kunne udføre opgaven. Vi har ikke fagligt grundlag for at betvivle dette. At opgaven er akut, kan være en gyldig begrundelse for ikke at gennemføre konkurrenceudsættelse, men det er efter vores opfattelse ikke tilstrækkelig begrundelse for ikke at benytte rammeaftalen for fagentrepriser, som også dækker akutte opgaver.

I 5 af de 12 indkøb er der efterfølgende dokumenteret funktionsadskillelse. De sidste 7 indkøb er foretaget af Kundeservice, som har praksis for chefgodkendelse af indkøb over 50.000 kr., men ikke har en praksis for at dokumentere dette. Det er oplyst, at godkendelse i flere tilfælde er sket mundtligt.

I 1 af de 13 indkøb burde der være gennemført konkurrenceudsættelse med underhåndsbud fra 2-3 tilbudsgivere, men der var sket direkte tilde-
ling til en leverandør, som man havde erfaring med fra tidligere opgaver.
Der er dog dokumenteret chefgodkendelse af indkøbet.

Funktionsadskillelse/ledelseskontrol

I indkøb på indkøbsaftaler og via dynamisk indkøbssystem er der sikret
funktionsadskillelse, jf. ovenfor.

I de 28 indkøb, som ikke er sket efter disse regelsæt - men hvor der på an-
den vis kan være sket konkurrenceudsættelse - har der kunnet dokumente-
res funktionsadskillelse som vist i tabel 3.

**Tabel 3. Funktionsadskillelse i indkøb uden for rammeaftale og dynamisk
indkøbssystem**

Ansvar	Dokumenteret funktionsadskillelse			Total
	Ja	Nej	Ikke relevant	
VET	16			16
Kundeservice	1	7	3	11
Andre	1			1
I alt	18	7	3	28

I Kundeservice er der ikke praksis for at dokumentere ledelsesgodkendelse
af opgaver, som i visse tilfælde kan være sket mundtligt eller telefonisk.

Stikprøve af rammeaftaler

Vi har forudsat, at benyttelse af eksisterende rammeaftaler i sig selv sikrer
compliance og funktionsadskillelse ved det konkrete indkøb. Men det for-
udsætter generelt, at der har været funktionsadskillelse ved *indgåelse* af
rammeaftaler, og at rammeaftalerne er gyldige.

Vi har derfor gennemgået to af de rammeaftaler, som er etableret til brug
for KEID's bygningsvedligehold, med henblik på at vurdere om risikoen for
besvigelser var håndteret ved indgåelsen af aftalerne.

Gennemgangen af to udvalgte rammeaftaler viser, at der i begge de ud-
valgte aftaler er gennemført en transparent proces ved indgåelse af afta-
lerne, og at processen er gennemført under iagttagelse af et fireøjne-prin-
cip, som sikrer den nødvendige funktionsadskillelse.

Vi kunne imidlertid konstatere, at der var problemer med gyldigheden af
begge aftalerne i 2019. Den ene af aftalerne, rammeaftale vedr. hoveden-
trepriser, udløb den 31/9 2019, og optionen på forlængelse af aftalen var
ved en fejl ikke blevet udnyttet. Den anden aftale, Rammeaftale vedr. afsy-
ring og rens af varmtvandsbeholdere, varmtvandsvekslere mv. kunne

ifølge kontrakten ikke forlænges efter 10/4 2017, men var blevet midlertidigt forlænget uden konkurrenceudsættelse, indtil en ny aftale trådte i kraft 31/4 2020.

9. BETALING

Vi har undersøgt hvilken funktionsadskillelse, der var gældende for betaling, svarende til de sidste tre trin i indkøbsprocessen, samt om denne funktionsadskillelse var implementeret og fungerede effektivt.

Jævnfør kapitel 5 er der krav om fyldestgørende regnskabsmæssig dokumentation, som gør det muligt at vurdere, hvilke ydelser fakturaer reelt dækker over, hvilket samtidig gør det sværere at holde besvigelser skjult. Desuden er adgang til fyldestgørende regnskabsmæssig dokumentation en forudsætning for, at 2. godkendelsen kan være effektiv. Vi har derfor tillige vurderet KEID's praksis for bogføring og regnskabsmæssig dokumentation.

9.1. Retningslinjer og forretningsgang for fakturamodtagelse og betaling

Vi har undersøgt, om der var betryggende retningslinjer for funktionsadskillelse og regnskabsmæssig dokumentation i betalingsfasen, svarende til de sidste tre trin i indkøbsprocessen.

Trin 4. Varemodtagelse

KK's fællesadministrative forretningsgang for fakturamodtagelse, som er systemunderstøttet i Kvantum, er også gældende for KEID's indkøb. Da der ikke findes en indkøbsordre i Kvantum, som beskrevet ovenfor, følges delproces for fakturamodtagelse uden indkøbsordre, der er kendetegnet ved, at den generelle proces for varemodtagelse i Kvantum erstattes af en manuel behandling af fakturaer.

Når hverken indkøbsordre eller varemodtagelse er dokumenteret i Kvantum, er der behov for på anden vis at sikre dokumentation af tilbud/aftaler/kontrakter og af godkendelse af leverancer, dels til brug som regnskabsmæssig dokumentation, dels til brug for opgørelse af aftalecompliance.

Trin 5. Fakturamodtagelse

I forlængelse af Trin 4 sker varemodtagelse, dvs. konstatering af om vedligeholdelsesopgaven er udført, samtidig med fakturamodtagelsen. I øvrigt følges den generelle proces, herunder omkring 2. godkendelse af fakturaer

over 10.000kr., som er systemunderstøttet i Kvantum og ikke kan omgås. Forretningsgangen sikrer dermed funktionsadskillelse i alle indkøb over 10.000 kr.

I KK's kasse- og regnskabsregulativ er der imidlertid uklarhed om, hvad der skal være afdækket, inden lederen kan foretage 2. godkendelsen, jf. ovenfor.¹⁰ I KEID's egne forretningsgange, som var gældende for 2019, var der ikke en præcisering af indhold/omfang af 2. godkendelsen.¹¹

I forhold til funktionsadskillelse foreskriver KEID's forretningsgange for planlagt og afhjælpende vedligehold ikke yderligere tiltag. Det gælder også KEID's arbejdsgang "Modtag faktura i Kvantum på baggrund af rekvirition fra KASA" som primært er rettet mod at sikre, at oplysninger om fakturering overføres fra Kvantum til KASA.

Trin 6. Betaling

Betaling følger den generelle proces i Kvantum for fakturaer uden indkøbsordre. Bankkontoen på fakturaen er styrende for udbetalingen, og Kvantum genererer automatisk en betalingsspærre, hvis betalingen skal gå til anden konto end den på fakturaen angivne.

Retningslinjer for regnskabsmæssig dokumentation

KK's generelle retningslinjer for regnskabsmæssig dokumentation er beskrevet i kapitel 5. KEID har ikke udarbejdet særlige retningslinjer vedrørende den regnskabsmæssige dokumentation.

9.2. Praxis vedr. fakturamodtagelse

Vi har undersøgt praksis omkring fakturamodtagelsen og har vurderet, om funktionsadskillelsen har været effektiv i forhold til at sikre imod besvigelser. Denne kontrol er den sidste skanse, som sikrer, at der altid er en efterfølgende funktionsadskillelse i indkøb, uanset om der ikke har været en forudgående funktionsadskillelse i disponeringsfasen. Det er derfor afgørende, at denne kontrol fungerer effektivt.

Afholdelse af byggemøder

I mindre indkøb vil der typisk kun modtages én faktura på hver opgave. I større opgaver kan der derimod være aftalt en betalingsplan med flere le-

¹⁰ En præcisering af krav til regnskabsdokumentationen i KK's Forretningscirkulære for Indkøb er under udarbejdelse.

¹¹ Af KEID's opdaterede forretningsgang vedr. afhjælpende vedligehold fra april 2020 fremgår det, at chefen ved 2. godkendelse af faktura skal kontrollere, om opgaven matcher med prisen, og om det ud fra faktureringen er tydeligt, hvad der er udført.

verancer og faktureringer. Det fremgår af KEID's forretningsgang for planlagt vedligehold, at der forud for fakturering afholdes byggemøde mellem projektleder, rådgiver og leverandør. Ifølge det oplyste er det praksis i VET, at der i forbindelse med byggemøder udarbejdes aftalesedler, som specificerer det udførte arbejde, samt at aftalesedler godkendes af projektchefen, og at de journaliseres i eDoc.

Afleveringsforretning kan blot betragtes som det sidste byggemøde, og der gives derfor ikke en særskilt beskrivelse af afleveringsforretningen.

Vi betragter godkendelse af aftalesedler som en betryggende funktionsadskillelse i forhold til minimering af risikoen for besvigelser.

Godkendte aftalesedler er regnskabsmæssig dokumentation og skal derfor fremgå af Kvantum – evt. ved henvisning til anden placering.

Rådgivergodkendelse af faktura

Hvis der benyttes rådgiver, hvilket næsten altid er tilfældet for planlagt vedligehold, er det praksis, at rådgiver skal varemodtage og godkende faktura, inden den behandles af KEID's projektleder og ledelsesgodkendes. Dette vil typisk ske på grundlag af den godkendte aftaleseddel.

KEID har oplyst, at rådgivergodkendelsen skal ske ved, at leverandør sender en pdf-kopi af fakturaer til rådgiver, samtidig med at en normal e-faktura afsendes. Rådgiver stempler fakturaer, som dokumentation for godkendelse, og sender dem til projektleder.

Vi betragter dette som en betryggende ekstra funktionsadskillelse. Rådgivergodkendelse af fakturaer fremgår imidlertid ikke af KEID's forretningsgange.

Rådgivers godkendelse er regnskabsmæssig dokumentation og skal derfor vedhæftes den respektive faktura, så den fremstår som et bilag i Kvantum. Rådgivers godkendelse er dog ikke systemunderstøttet af Kvantum som et nødvendigt procedurtrin ved fakturamodtagelsen, og der stilles ikke krav om dokumentation af rådgivergodkendelse i KEID's forretningsgange.

Overførsel af økonomioplysninger til KASA

Ifølge KEID's arbejdsgang for modtagelse af faktura i Kvantum på baggrund af rekvisition fra KASA skal projektleder/tekniker til brug for godkendelsen af faktura slå rekvisitionen op i KASA. Formålet dermed er dog ikke at sammenholde faktura ved oplysninger om aftalen omkring opgaven, da tilbud/aftaler/kontrakter typisk ikke ligger i KASA.

Derimod gøres det med henblik på at sikre overførsel af økonomioplysninger fra Kvantum til KASA til brug for opgave- og projektøkonomistyring. Til

det formål skal der i forbindelse med kontering af fakturaen indtastes oplysninger om KASA-rekvissionsnummer i Kvantum, således at der automatisk kan ske daglig overførsel af oplysninger om fakturering i Kvantum til KASA.

Økonomimedarbejdere i KEID afstemmer løbende bogførte udgifter i Kvantum med økonomioplysninger i KASA. I takt med betaling for opgaver skal projektleder/tekniker endvidere lukke rekvissioner/bestillinger i KASA, ligesom eventuelle ændringer i tids- og betalingsplaner løbende skal registreres i KASA.

Håndtering af serviceaftaler

I en række tilfælde kan det være vanskeligt at varemødtage, idet det ikke uden videre kan vurderes, om fx et serviceeftersyn er gennemført, eller hvor mange timer løsningen af en opgave burde have krævet.

For faste ydelser vedr. tekniske basisinstallationer anvendes et it-system, **Timesafe**, hvor alle serviceaftaler, herunder udførte såvel som fremtidige serviceydelser, er registreret. Systemet anvendes bl.a. til at understøtte kontrol med, at leverandører gennemfører den nødvendige service til tiden. Når en leverandør skal foretage service på et anlæg, scanner den udførende tekniker en QR-kode placeret på anlægget og kan på sit medbragte device se, hvilken service der skal udføres, hvorefter der kvitteres for at opgaven er udført. I visse tilfælde er der krav om dokumentation ved før- og efterfotos.

I Timesafe kan KEID dels monitorere, at service gennemføres rettidigt, dels kan der udtrækkes stikprøver blandt udførte serviceopgaver, hvor det så vidt muligt kontrolleres, om opgaven rent faktisk er udført. En sådan stikprøvekontrol var ikke dokumenteret og blev ikke gennemført ikke systematisk i 2019.

På andre områder - fx bestillinger vedr. tekniske basisinstallationer - mangler der et system til håndtering af varemødtagelse.

KEID har nedsat en taskforce, der er i gang med at se på hele området for servicekontrakter, og som bl.a. har til formål at udarbejde nye forretnings- og arbejdsgange. Som led heri var man i gang med at gennemgå arbejdsgangen for stikprøver med henblik på at sikre dokumentation og systematik i forhold til denne kontrol.

Opfølgning på tilstrækkelige fakturatekster

En tilstrækkelig og gennemskuelig fakturatekst er nødvendig, hvis der ikke foreligger anden regnskabsmæssig dokumentation, fx i form af accepterede tilbud, godkendte aftaler og kontrakter el.lign. KEID's rammeaftaler indeholder krav til indhold af fakturering, som hvis de overholdes, vil opfylde behovet vedr. fakturatekst.

KEID har oplyst, at man har en udfordring med utilstrækkelige fakturatekster, og at der ofte er en del fakturaer (og kreditnotaer) til afklaring pga. manglende eller uklare oplysninger, idet der er fokus på at dokumentationen her er i orden. Man ønsker derfor at opstarte en kommunikation med leverandørerne med fokus på at præcisere kravene til beskrivelsen af de fakturerede leverancer.

Praksis ved 2. godkendelse af fakturaer

I 2019 modtog KEID 6.589 fakturaer over 10.000 kr.

Kundeservices løser typisk mindre opgaver, som i visse tilfælde kan være igangsat uden tilbud og skriftlig aftale. En chef i Kundeservice kan skulle godkende i op til 100 fakturaer om dagen.

Vi har interviewet en af Kundenservices fire kundechefer, som har oplyst, at han ikke har adgang til eventuelle tilbud/aftaler/kontrakter i forbindelse med 2. godkendelsen, men at han i det daglige følger opgaverne tæt og desuden foretager stikprøvevis kontrol af den bagvedliggende dokumentation.

I VET, som løser færre men større opgaver, sker der som beskrevet ledelsesgodkendelse af aftalesedler, som ved 2. godkendelsen kan fremfindes i eDoc. VET har desuden en arbejdsgang for arkivering i eDoc og fremfindning af tilbud/aftaler/kontrakter.

9.2. Regnskabsmæssig dokumentation

En forudsætning for at 2. godkendelsen kan fungere effektivt, er at 2. godkender har adgang til et fyldestgørende regnskabsmateriale. Vi har derfor vurderet den regnskabsmæssige dokumentation i vores stikprøve af 66 fakturaer betalt i 2019.

Ved gennemgangen af den regnskabsmæssige dokumentation har vi lagt til grund, at hvis faktura i sig selv var fyldestgørende som regnskabsmæssig dokumentation, eller hvis faktura var stemplet med rådgivers godkendelse, hvorved der er dokumenteret funktionsadskillelse, har vi ud fra et fokus på besvigelser ikke har yderligere bemærkninger til regnskabsmaterialet.

KEID opbevarer aftalemateriale vedr. indkøb i en række forskellige systemer uden for Kvantum, herunder KASA, eDoc, Byggeweb eller i mailsystem, og der er ikke henvisning til materialet i Kvantum. Dermed er den regnskabsmæssige dokumentation i Kvantum generelt utilstrækkelig, med mindre fakturaen i sig selv indeholder de nødvendige oplysninger.

Vores gennemgang af den regnskabsmæssige dokumentation i 66 fakturaer viste:

28 af de 66 fakturaer udgjorde i sig selv tilstrækkelig dokumentation for indkøbet.

I de **resterende 38** tilfælde var faktura ikke tilstrækkeligt specificeret til at det var muligt at vurdere, hvad den dækkede, og/eller fakturaen henviste til tilbud, aftale eller kontrakt, som ikke fremgår af Kvantum eller ved henvisning til anden placering.

I **5** af de 38 tilfælde, var faktura stemplet med rådgivers godkendelse, og er derfor ikke undersøgt videre.

Blandt de **resterende 33** fakturaer har KEID efterfølgende i 29 af tilfældene kunnet fremskaffe fyldestgørende regnskabsmæssig dokumentation i form af tilbud/aftaler/kontrakter eller slutafregning, som beskriver, hvad der er leveret og betalt for.

I de **resterende 4** tilfælde er der ikke fremskaffet fyldestgørende dokumentation for betalingen. I ét tilfælde var der forudbetalt 5 mio.kr. til en leverandør for arbejde, der på tidspunktet for betalingen ikke var udført, og der forelå ikke en fyldestgørende beskrivelse af, hvad faktureringen dækkede. Herudover er der tre fakturaer, som er varemottaget og 2. godkendt og betalt, men hvor dokumentationen efter vores vurdering er mangelfuld eller ikke eksisterende. Vi kan derfor ikke kontrollere disse fire sager.

Gennemgangen viste i øvrigt, at indgåede kontrakter/aftaler i flere tilfælde ikke var journaliseret med leverandørens underskrift. I tilfælde af tvister skal det kontraktmæssige grundlag altid være på plads. Samtidig manglede KEID's underskrift(er) i en række tilfælde på kontrakter/aftaler. Ledelsesunderskrift på kontrakter er dokumentation for ledelsesgodkendelse ved aftaleindgåelse.

I praksis foretages underskrift stadig ved fysiske papirgange efterfulgt af scanning. KEID oplyste, at man mangler en understøttelse af elektroniske underskrifter, hvilket ville kunne lette underskriftprocessen betydeligt.

Endelig viste gennemgangen, at praksis med dokumentation af rådgivers underskrift i Kvantum er usikker. 40 af de 66 fakturaer vedrørte VET, og heraf var der i Kvantum dokumenteret rådgivergodkendelse på 15 fakturaer. I yderligere 5 tilfælde blev dokumentation for rådgivers godkendelse efterfølgende fremskaffet. Det er uvist i hvilken del af de resterende 20 tilfælde, der er benyttet rådgiver, men som hovedregel benyttes der rådgiver til VET's opgaver.

BILAG 1. Definition af prioriteter for væsentlighedsniveau

I revisionsrapporter fra såvel ekstern revisor som Intern Revision vil formidlingen af risiko og væsentlighed på de enkelte observationer blive påført en prioritet ud fra følgende vurderingsgrundlag:

Prioritet 1 – markeres med



- Prioritet 1 markeringer anvendes for forhold, der anses for kritiske. I forbindelse med beretninger kan det observerede forhold efter nærmere vurdering eventuelt give anledning til en revisionsbemærkning.
- Et forhold anses for kritisk, såfremt der er en høj grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en betydelig effekt og/eller har en betydelig udbredelse.
- Prioritet 1 markeringer rapporteres til ledelsen med påkrav om, at disse forelægges for det stående udvalg eller Økonomiudvalget.

Prioritet 2 – markeres med



- Prioritet 2 markeringer anvendes for forhold, der anses for væsentlige. Observationerne må ikke have en karakter, der kan medføre revisionsbemærkninger i årsberetningen.
- Et forhold anses for væsentlig, såfremt der er en middel grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en vis effekt og/eller har en vis udbredelse.
- Prioritet 2 markeringer rapporteres til ledelsen i den reviderede forvaltning.

Prioritet 3 – markeres med



- Anvendes for forhold, der ikke har givet anledning til omtale eller kun anses for mindre væsentlige, og som derfor kun rapporteres til ledelsen som opmærksomhedspunkter.
- En risiko anses for mindre væsentlig, såfremt der er en lille grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en lille effekt og/eller har en lille udbredelse.

BILAG 2. Oversigt over rammeaftaler

	under 100 tkr.	100 tkr. under 200 tkr.	200 tkr. under 3 mio. kr.	3 mio. kr. eller mere
Fagentrepriser	Direkte tildeling til primær leverandør i distriktet - kaskade	Miniudbud blandt de tre fagleverandører i distriktet		Licitation
Hovedentrepriser	Direkte tildeling til leverandør i distriktet	Miniudbud blandt de fem leverandører		Dynamisk indkøbssystem: Jakon, Juul&Nielsen, Enemærke og Petersen, Combi Byg, Hovedstadens Bygningsentreprise, Øens Murerfirma, Skou Gruppen
Afsyring og rens af varmtvandsbeholdere, varmtvandsvekslere mv.	Direkte tildeling til eneleverandør			
Brandslukningsmateriel, førstehjælpsmateriale, hjertestartere og stand alone ABDL-anlæg, levering og service af	Direkte tildeling til eneleverandør			
Elevatorservice	Direkte tildeling til primær leverandør - kaskade			
Flytteservice - Akutflytninger	Direkte tildeling til primær leverandør - kaskade			
Flytteservice - Arkiv/fortroligt	Direkte tildeling til eneleverandør			
Flytteservice - kontor og institutioner	Direkte tildeling til eneleverandør	Miniudbud blandt Dupont, Holger Danske og MiniTrans		
Flytteservice - Museer	Miniudbud blandt Møbeltransport Danmark, Adam, Bryde og Sønner			
Flytteservice - Plejehjem	Direkte tildeling til eneleverandør	Miniudbud blandt Dupont, Holger Danske og Bryde og Sønner		
Låsesmedeydelser	Direkte tildeling til primær leverandør i distriktet - kaskade			
Skadedyrsbekæmpelse	Direkte tildeling til primær leverandør - kaskade			
Skadesservice	Direkte tildeling til primær leverandør i distriktet - kaskade			
Tekniske basisinstallationer	Direkte tildeling til primær leverandør		Der kan indhentes kontroltilbud til primær leverandørs tilbud	Licitation
Totalrådgivning	Direkte tildeling til primær leverandør - kaskade			
Tyverialarmer og adgangskontrol	Direkte tildeling til primær leverandør - kaskade			
5-års eftersyn	Direkte tildeling til primær leverandør			

BILAG 3. Udvalgelse af stikprøve

For at påse at konkurrencelovgivningen og KK's retningslinjer for konkurrenceudsættelse er efterlevet, har vi udtaget en stikprøve på 66 fakturaer betalt i 2019.

Samme stikprøve er også benyttet til at vurdere funktionsadskillelsen ved valg af leverandør i KEID's indkøb, funktionsadskillelsen ved fakturagodkendelse samt den regnskabsmæssige dokumentation for KEID's indkøb.

Ved udvælgelsen af stikprøven er der foretaget følgende stratificering:

- Der er en spredning på fakturabeløb i alle beløbsintervaller, jf. Bilag 2. Fakturaerne spænder fra 20.000 kr. til 5 mio. kr. med hovedvægt på større fakturabeløb. Samlet dækker stikprøven over en udgift på 42,5 mio. kr.
- Der er udvalgt både leverandører, som har aftaler med KK på en af de 13 rammeaftaler i bilag 2, som er optaget i dynamisk indkøbssystem, og som ikke har rammeaftale med KK. Det er desuden tilstræbt, at alle de 13 rammeaftaler er dækket af stikprøven.
- Udvalgelse er sket dels fra posteringer i Kvantum, dels fra posteringer i KASA. Der findes ikke posteringer i KASA, som ikke fremgår af Kvantum, men inden for afgrænsningen (se fodnote 1) forekommer der enkelte fakturaer, som kun findes i Kvantum. Der er udtaget fem af disse.

Vi har desuden gennemgået to af de rammeaftaler, som er etableret til brug for KEID's bygningsvedligehold, med henblik på at vurdere, om risikoen for besvigelser var håndteret ved indgåelsen af aftalerne.

BILAG 4. KEIDs handlingsplaner på IRs rapport vedr. indkøb af bygningsvedligehold i KEID

Dette notat beskriver Økonomiforvaltningens (ØKF's) svar til Intern Revisions (IRs) revisionsrapport "*Indkøb af bygningsvedligehold i KEID*". Svaret indeholder Københavns Ejendomme og Indkøbs (KEIDs) handlingsplaner, som adresserer revisionsbemærkningerne i rapporten.

Nedenfor fremgår de udførte og kommende tiltag gennemgået for hvert af revisionsrapportens tre emner. Tidsfrister er angivet efter hvert af de udestående tiltag.

Emne 1: Regler og retningslinjer for indkøb

KEID er enig i de beskrevne observationer, problematikker og risici. Således har KEID sideløbende implementeret en række tiltag, som fuldt ud har håndteret to af de fire henstillinger samt to af de fire anbefalinger.

For at adressere alle henstillingerne og anbefalingerne fuldt ud, vil KEID i 2021 gennemføre følgende:

- **Færdiggøre undervisning af medarbejderne i KEID.** Dette indbefatter primært teknikere i KEIDs Kundeservice. Disse medarbejdere er påbegyndt men endnu ikke færdige med deres uddannelsesforløb i forhold til aftaleindgåelse og -styring. Uddannelsen vil blive afsluttet inden udgangen af 2. kvartal.
- **Øge graden af rammeaftaledækning.** KEID vil i forbindelse med prioriteringen af deres udbudsplan i 2021 have fokus på at indsamle yderligere data, som kan anvendes til at identificere indkøbsbehov som ikke på nuværende tidspunkt er aftaledækket. Bedre data vil bl.a. komme via nedenstående tiltag om stikprøvekontrol under punktet for "Tydeliggjort indkøbsreglerne" samt tiltag for sikring af sigende fakturatekster i punktet herfor under emne 3.
- **Gennemgå oprettede leverandører i KASA samt færdiggøre arbejdsgang for løbende vedligeholdelse af leverandører.** De oprettede leverandører i KASA vil blive gennemgået og konsekvensrettet i løbet af første halvår 2021. KEID har sideløbende optimeret forretningsgangen for oprettelse og vedligehold af leverandører i KASA. Forretningsgangen vil blive godkendt i første kvartal og implementeret i løbet af 2. kvartal.
- **Udarbejde arbejdsgang for håndtering af observationer fra den allerede etablerede interne stikprøvekontrol** som er nævnt nedenfor i punktet "Tydeliggjort indkøbsreglerne". Dette vil være fuldt ibrugtaget i 4. kvartal.

Det vil supplere de tiltag, som er udført sideløbende i 2020:

- **Tydeliggjort indkøbsreglerne.** KEID har udarbejdet en styringsmodel samt defineret roller og ansvar i indkøbsprocessen for alle enheder. Derudover er der oprettet en ny intraside med blandt andet vejledninger, aftaleskabeloner, oversigt over gældende rammeaftaler med videre. Der er gennemført undervisning af de fleste medarbejdere i forhold til aftaleindgåelse og -styring af entrepriseresager. Desuden er der udarbejdet koncept for løsning af akutoptgaver, hvilket bl.a. indeholder en bagatelgrænse for konkurrenceudsættelse for akutte opgaver, der ikke er aftaledækket. Slutteligt er der udarbejdet og idriftsat et koncept for stikprøver. KEID har gennemført kvartalsvise stikprøver for at afdække om aftale- og udbudsreglerne er overholdt i indkøbene af bygningsvedligeholdelse.
- **Sikret fortsat gyldighed af aftaler.** Den konkrete rammeaftale, som var udløbet er siden blevet håndteret, så der foreligger en opdateret og gyldig rammeaftale. Desuden er processen for håndtering af KEIDs udbudsplan sideløbende i 2020 blevet fuldt ud implementeret. Således behandles prioritering af udbudsplanen nu på direktionsmøder. Fokus er her blandt andet at skabe yderligere overblik, der gør at aftaler genudbydes eller forlænges rettidigt.
- **Udarbejdet forretningsgange for serviceaftaler samt indkøb der ikke kan dækkes af indkøbsaftaler.** Sidstnævnte indeholdes i en række nye og opdaterede forretningsgange om afhjælpende vedligehold samt serviceaftaler. Forretningsgangene er udarbejdet og forventes ibrugtaget i 1. kvartal.

Særligt vedr. gaver og repræsentation er ØKF enig i de nævnte risici, som i særlig grad gælder for en koncernenhed med hovedansvar for bygninger og indkøb. KEID har derfor et højt fokus på gavecirkulæret. Der informeres om reglerne ved introduktion af nye medarbejdere, og der sker løbende repetition. For eksempel på KEIDs intra og email signaturer til jul, med budskabet om, at vi ikke modtager gaver. Desuden vurderes kommunens whistleblowerordning relevant for eventuelle anonyme tip om uregelmæssigheder.

Emne 2: Funktionsadskillelse ifm. disponeringen

KEID er enig i de beskrevne observationer, problematikker og risici vedrørende ledelsesgodkendelse af disponering vedrørende køb af bygningsvedligeholdelse over de besluttede beløbsgrænser.

KEID vil derfor gennemføre følgende tiltag i 2021 for at håndtere bemærkningerne fuldt ud:

- **Optimere arbejdsgange.** KEID har sideløbende i 2020 været opmærksom på at sikre dokumentation af ledelsesgodkendelsen, dog udestår en mere ensartet håndtering. Dette vil udmønte sig i

opdatering af de relevante arbejdsgange. Desuden vil der i de pågældende enheder ske gennemgang af, hvordan dokumentationen skal ske i praksis i de forskellige indkøbs-flows. Den samlede implementering forventes færdig i løbet af første halvår.

- **Systemunderstøttelse.** På den korte bane vil der ske manuel understøttelse af de konkrete ledelsesgodkendelser. På længere sigt, vil KEID vurdere systemunderstøttelse af dette, hvilket vil ske i samspil med overvejelser i forbindelse med genudbudsprocessen for KASA. KEID starter et projekt herom i 2021. Genudbud skal ske senest primo 2023. Herunder vil KEID også overveje, hvilken systemunderstøttelse, der generelt er mest hensigtsmæssig fremover, og om Kvantum med fordel kan anvendes i højere grad.

Emne 3: Regnskabsmæssig dokumentation ifm. fakturagodkendelsen

KEID er enig i de beskrevne observationer, problematikker og risici vedrørende regnskabsdokumentationen ifm. dokumentation af fakturagodkendelsen vedrørende køb af bygningsvedligeholdelse.

For at adressere den første henstilling og anbefalingen vil KEID i 2021:

- **Sikre sigende fakturatekster.** Herunder overveje hvordan leverandører kan blive 'opdraget' til at påføre deres fakturaer informative tekster, så dokumentationen er i orden. I tillæg hertil vil KEID også optimere processen for fremskaffelse af regnskabsdokumentation. Dette forventes at være gennemført i 3. kvartal.
- **Etablere skærpet ledelsestilsyn** rettet mod at kontrollere, at reglerne for regnskabsmæssig dokumentation i forbindelse med fakturagodkendelsen er i overensstemmelse med god bogførings-skik, herunder gennem stikprøvekontrol. Der er allerede etableret løbende interne stikprøvekontroller og ledelsestilsynet forventes implementeret i løbet af 3. og 4. kvartal.

For at adressere den anden henstilling har KEID:

- **Håndteret den konkrete sag om en forudbetaling.** Der er fulgt konkret op på sagen ved en irettesættelse af de pågældende medarbejdere. Dertil er det sikret, at den fulde leverance for betalingen er leveret efterfølgende, således at der ikke er opstået tab for kommunen. KEIDs direktion vurderer, at der er tale om et enkeltstående tilfælde, og at det eksisterende niveau af regelsæt, viden og kultur er tilstrækkeligt for at undgå forudbetalinger. KEID efterspørger en udspecificeret faktura på det leverede fra leverandøren for at dokumentere, at betalingen svarer til det aftalte.
- **Kontrolleret de tre sager.** Kontrollen har vist, at:
 - I ét tilfælde har KEID har ikke kunnet fremvise en kontrakt underskrevet af leverandøren. KEID har efterspurgt en un-

derskrevet kontrakt fra leverandøren samt en udspecificeret faktura fra leverandøren med henblik på at dokumentere, at betalingen svarer til det aftalte.

- I to tilfælde udestår der manglende udspecificering af forbrugte timer og materialer i aftalen. Ydelserne er leveret, og de fakturerede beløb stemmer overens med beløb for lignende ydelser. KEID har efterspurgt udspecificerede fakturaer for leverandøren med henblik på at dokumentere, at betalingen svarer til det aftalte.