



3. september 2010

**Rapport
2010**

KS

Revision af

Københavns Kommunes

Indkøbsordning

2. del

UDKAST

MODTAGER:

Administrerende direktør Jan Gundersen,
Koncernservice

KOPI:

Administrerende direktør Claus Juhl,
Økonomiforvaltningen
Direktør Bjarne Winge, Økonomiforvaltningen

UDKAST

Førord

Intern Revision (efterfølgende benævnt IR) har efter aftale med Koncernservice og Økonomiforvaltningen analyseret og vurderet en række forhold vedrørende Københavns Kommunes indkøbsordning. Nærværende rapport omfatter en undersøgelse af indkøbsordningen i relation til de decentrale institutioner, centralforvaltningerne samt en sammenligning med andre organisationers indkøbsordninger. Desuden er der foretaget en juridisk vurdering af muligheden for at tilføre fleksibilitet i forbindelse med kommunens indkøb i de decentrale institutioner.

IR har ved sin gennemgang identificeret en række risici, der fastslår, at kommunens indkøbsordning i sin nuværende form ikke er tilstrækkelig, således at kommunen har mulighed for at realisere mulige økonomiske fordele på området.

Rapporten redegør for vores observationer, risikovurderinger samt anbefalinger indenfor området. Rapporten udgør således grundlaget for, at kommunen kan iværksætte foranstaltninger til imødegåelse af de identificerede risici.

Rapporten fremlægges i udkast for Økonomiudvalget på et møde i september 2010, hvorefter IR afventer udvalgets tilkendegivelse og anvisninger til videre handlinger, terminer og ansvarlige herfor, hvorefter rapporten gøres endelig.



Kurt Wagner
Revisionschef
3366 2118



Lone Forsberg
Stedfortræder for
revisionschefen
3366 2053

Indholdsfortegnelse

1. BAGGRUND	4
2. FORMÅL, OMFANG OG AFGRÆNSNING	4
2.1. Formål	4
2.2. Omfang og afgrænsning	5
3. LEDELSESRESUME OG KONKLUSION	6
4. OBSERVATIONER OG RISICI	13
4.1. Tidligere undersøgelser af indkøbsområdet	13
4.2. Institutionernes oplevelser Prioritet 1	18
4.3. Indkøbsordningens organisering Prioritet 1	25
4.4. Sammenligning med andre organisationer	30
4.5. Juridisk vurdering af mulig fleksibilitet	33
5. ANBEFALINGER	38
6. HANDLINGSPLANER GODKENDT AF ØU	40
7. KRITERIER FOR PRIORITERING OG VURDERINGER	41
7.1. Definerings af anførte prioriteringer	41
7.2. Sandsynlighedskategorier	42
7.3. Effektfaktorer som grundlag for vurdering	42

Bilag:

Bilag 1. Praksis fra Klagenævnet for Udbud

1. BAGGRUND

Nærværende rapport er baseret på notat af 9. april 2010 fremlagt på Økonomiudvalgets aflæggerbord med en ønsket vurdering af kommunens indkøbsordning indenfor følgende områder:

- Økonomi
- Institutionens oplevelse
- Organisering og systemunderstøttelse

samt revideret notat modtaget af IR den 7. maj 2010 med ønsket om vurdering af ovennævnte punkter samt yderligere:

- Hvilken fleksibilitet muliggør lovgivningen

samt notat af 21. juni 2010 fra Økonomiforvaltningen (ØKF) til Økonomiudvalget (ØU) om den videre proces i forlængelse af IR's 1. delrapport, der behandler kommunens samlede forhold og økonomi på indkøbsområdet som helhed samt proces for udbud og aftaleindgåelse.

Notaterne og IR's 1. delrapport identificerer en række kritiske forhold i forbindelse med kommunens indkøbsordning, der har givet anledning til en yderligere undersøgelse i relation til de decentrale institutioner og forvaltningerne samt at gennemføre en sammenligning med andre organisationers indkøbsordninger.

Tidsfristen for IR's revision er i notatet af 21. juni 2010 samt en fremsendt tidsplan fastsat til 20. august 2010. BUF har overfor ØKF efterfølgende anmodet om udsættelse. Ønsket er efterkommet, hvorfor alle forvaltninger er givet yderligere 14 dages frist for besvarelser. Således er den endelige termin for IR's samlede rapport fastsat til den 3. september 2010.

2. FORMÅL, OMFANG OG AFGRÆNSNING

2.1. Formål

Formålet med revisionen er at identificere de eventuelle forhold hos institutionerne og centralforvaltningerne, der reducerer kommunens mulighed for at opnå økonomiske fordele gennem en fælles indkøbsordning.

Revisionen er gennemført ud fra det i ovennævnte notater fastlagte kommissorium:

- En undersøgelse af institutionernes oplevelse af indkøbsordningen, herunder bud på forbedring af kommunikationen med institutionerne og fleksibilitet i ordningen
- En undersøgelse af hvordan indkøbsordningen er organiseret i dag herunder succeskriterier, ansvarsfordeling, snitflader, arbejdsgange, systemunderstøttelse, ledelsesinformation, leverandør- og kontraktstyring m.m.
- En sammenligning af organiseringen af indkøbsordningerne i Århus Kommune og Odense Kommune (herefter benævnt Århus og Odense) herunder en sammenligning af priser på udvalgte varer eller tjenesteydelser

2.2. Omfang og afgrænsning

Med henblik på at opfylde den fastsatte tidsfrist for rapporteringen er arbejdet baseret på de modtagne svar fra spørgeskemaundersøgelsen (uden efterfølgende afprøvning) rettet mod henholdsvis:

- Institutioner men formidlet gennem og konsolideret af centralforvaltningen inden modtagelse i IR

Centralforvaltninger for egen skriftlig besvarelse

Sammenligning af organisering med deltagelse af Århus og Odense er gennemført ved interview.

I forbindelse med sammenligningen har IR endvidere rettet henvendelse til Region Hovedstaden, der dog ikke har haft mulighed for at deltage i undersøgelsen.

Visse undersøgelsesområder i kommissoriet kan være behandlet i 1. delrapport "Revision af Københavns Kommunes indkøbsordning" af 7. juni, 2010, hvorfor disse områder i nærværende rapport alene vil være fremstillet i et sammendrag og / eller behandlet som en henvisning til 1. delrapport.

3. LEDELSESRESUME OG KONKLUSION

Intern Revision (IR) har gennemført 2. del af revisionen af kommunens fælles indkøbsordning på grundlag notater af henholdsvis 9. april og 7. maj 2010, samt notat af 21. juni 2010 fra Økonomiforvaltningen til Økonomiudvalget om den videre proces i forlængelse af IR's 1. delrapport om kommunens indkøbsordning.

Revisionen er foretaget ud fra det i notatet fastlagte kommissorium omfattende:

- En undersøgelse af institutionernes oplevelse af indkøbsordningen
- En undersøgelse af hvordan indkøbsordningen er organiseret i forvaltningerne
- En sammenligning af organiseringen af indkøbsordningen i Aarhus Kommune og Odense Kommune herunder en sammenligning af priser på udvalgte varer eller tjenesteydelser

Rapporten skal medvirke til at identificere eventuelle forhold hos institutionerne og centralforvaltningerne, der formindsker kommunens mulighed for at opnå økonomiske fordele gennem fælles indkøbsordning.

IR'en på grundlag af undersøgelserne og andre observationer sammenfatte følgende primære forhold:

Generelt

- Kommunen har siden 1998 fra politisk og centralt hold løbende behandlet udbuds- og indkøbsområdet, hvor der er konstateret uhensigtsmæssige forhold og stillet krav til forbedringer. Til trods for udarbejdelsen af regler, politikker, strategier og delvis fælles organisering, har kommunen ikke opnået de ønskede resultater
- En lang række varegrupper og dermed et væsentligt omfang af kommunens driftsudgifter til varer og tjenesteydelser, der skønsmæssigt beløber sig til mere end 8 mia. kr. pr. år, håndteres og / eller styres decentralt i centralforvaltningerne eller i institutionerne
- Kun et mindre omfang af kommunens indkøb foretages

på fælles obligatoriske aftaler, der i øvrigt kun dækker ca. 10 % af kommunens samlede indkøb

Institutionernes oplevelser

Undersøgelsen af institutionernes oplevelser er baseret på besvarelser modtaget fra 278 institutioner, svarende til ca. 30 % af kommunens institutioner.

- Tre fjerdedele af institutionerne mener ikke, de modtager tilstrækkelig information om kommunens indkøbsordning
- Ca. tre fjerdedele af de institutioner, der har deltaget i undersøgelsen, finder ikke, at indkøbsordningen / indkøbsweb fungerer
- Mindre end en fjerdedel af indkøb i institutionerne foretages via et elektroniske indkøbssystem i KØR. På tværs af forvaltningerne er der stor forskel på, i hvilket omfang indkøbssystemet i KØR anvendes
- To forvaltninger har beskrevet retningslinier for udbuds- og indkøbsområdet ud over de retningslinier, som forefindes på KS' hjemmeside

Institutionerne har kun i begrænset omfang benyttet sig af muligheden for at tilkendegive deres syn på de mindst konkurrencedygtige varer og har i færre tilfælde kunnet oplyse priserne på varerne

- Der er blandt institutionerne fortsat ikke forståelse for, at levering mm. indgår i prisen på produktet ved køb via fælles obligatoriske aftaler
- Kun få institutioner har benyttet muligheden for at fremkomme med saglige forbedringsforslag til indkøbsordningen

Indkøbsordningens organisering i forvaltningerne

- Centralforvaltningerne har kun i mindre omfang suppleret og formidlet kommunens politik og strategi med egne rammer og retningslinier for udbud og indkøb

- Centralforvaltningerne kan ikke eller kan kun med stor usikkerhed redegøre for et samlet omfang af indkøb af varer og tjenesteydelser i forvaltningen samt den omkostningsmæssige fordeling i f. t. fælles obligatoriske aftaler, SKI aftale, forvaltningens egne aftaler eller indkøb uden for aftaler
 - Der er ikke etableret sanktioner ved ikke at følge politiske retningslinier herunder kommunens indkøbspolitik, strategi, retningslinier for anvendelse af indkøbsaftaler, indkøbssystemer m.v.
 - Størsteparten af kommunens udbuds- og indkøbsforhold, håndtering og kontrol varetages decentralt og med en væsentlig grad af selvbestemmelse. Herudover er enkelte aktører selv pålagt ansvaret for at give de nødvendige oplysninger og besidde kompetence for at bestirke områderne. De decentrale processer kan kun i et meget ringe omfang dokumenteres for de enkelte forvaltninger
 - Der er 216 brugere, som har adgang til at foretage indkøb i indkøbssystemet. Heraf har 558 ubegrænset limit ved bestilling
- Forvaltningerne kan ikke oplyse omfanget af ressourcer og værktøjer til håndtering af udbuds og indkøbsområdet
- Kommunen / forvaltningerne har ikke en optimal systemunderstøttelse, datastruktur og / eller -disciplin, der understøtter muligheden for tilvejebringelse af blandt andet ledelsesinformation og giver mulighed for styring af området
- Sikring af overholdelse af udbudslovgivning, kontraktstyring samt opfølgning kan kun bekræftes i mindre omfang

Sammenligning af organiseringen af andre indkøbsordninger

Samlet set vurderes det, at såvel Århus Kommune som Odense Kommune står overfor de samme problemstillinger og risici som KK.

Århus og Odense har igennem centraliseringen af udbudsområdet opnået en højere grad af indsigt i antallet af

indkøbsaftaler og sikkerhed for overholdelse af udbudsdirektiv og tilbudslov.

En overordnet sammenligning mellem de tre kommuner ser ud som følger:

	København	Århus	Odense
Antal indbyggere	Ca. 531.000	Ca. 307.000	Ca. 186.000
Samlet omfang af indkøb	+ 8 mia. kr.	4,6 mia. kr.	2,4 mia. kr.
Mulighed for indkøb via egne aftaler herunder fælles obligatoriske aftaler for hele kommunen og SKI aftaler	750 mio. kr.	Kan ikke opgøres	616 mio. kr.
Ca. vurdering af om indgåede aftaler herover anvendes i praksis	Under 50%	20-25%	40-50%
Antal indkøbsaftaler	Ca. 50 fælles obligatoriske	650 aftaler hvor 450 aftaler er fælles obligatoriske aftaler	400 aftaler hvor alle er fælles obligatoriske
Antal medarbejdere i central udbuds- og indkøbsfunktion		15	17½
Antal medarbejdere i kommunen med ret til at disponere / indkøbe	1.216 ¹	Kan ikke opgøres	6-800 aktive brugere 2-300 foretager jævnligt indkøb
Organisering udbudsområdet	Primær decentral	Central	Central
Organisering indkøbsområdet	Decentral	Decentral	Decentral

Vurdering af forudsætninger for valgfrihed i.f.m. kommunens indkøbsordning

Ved institutionernes evt. fritagelse fra de obligatoriske krav til indkøb via KK's indkøbsordning og fælles indkøbsaftaler er der såvel en række kommercielle som juridiske forhold, der skal tages i betragtning.

De væsentlige kommercielle forhold er følgende:

- Kommunen udnytter ikke stordrifts- og storkøbsfordele
- Et øget omfang af transaktionsomkostninger

Indenfor de juridiske forhold findes der som følge af udbudsdirektivet og tilbudsloven, ingen umiddelbare juridiske hindringer for, at kommunens institutioner kan

¹ Brugere af indkøbsweb hvor der er angivet beløbsgrænser fra kr. 0,00 til ubegrænset

fritages for at benytte den fælles indkøbsordning og de fælles obligatoriske aftaler.

Der er dog visse juridiske betingelser, der skal være opfyldt, og forhold der skal iagttages. Herunder er præsenteret et uddrag af de væsentligste af disse:

- En institution skal kunne anerkendes som en uafhængig enhed hvilket forudsætter, at det skal være den enkelte institution, der inden for sit eget budget og uden at skulle indhente særskilt godkendelse af eller finansiering af indkøbet og alene på grundlag af egne beslutninger vælger at gennemføre de pågældende indkøb alene til sit eget behov og uden en central koordinering heraf
- Institutionerne er underlagt en almindelig forpligtelse til saglig forvaltning, hvilket er en sagligt velbegrundet indkøbspolitik, og til at træffe sagligt begrundede indkøbsbeslutninger, der ikke er motiveret af ulovlige eller i øvrigt ulovlige hensyn. I den forstand vil der således aldrig være tale om, at varer og leverandører kan blive selvstændig frit
- Om det saglighedsprincippet må det kunne lægges til grund, at de enkelte institutioner under de betingelser, der er anført herover selv vil kunne foretage indkøb inden for den pågældende varekategori uden udbud, såfremt værdien af indkøbene for den enkelte institution ikke overskrider de tærskelværdier, der følger af udbudsdirektivet og tilbudsloven
- Såfremt der er indgået en rammeaftale på det pågældende område, der i princippet også omfatter de pågældende institutioner, men hvor denne aftale ikke forpligter institutionerne til at foretage indkøb over rammeaftalen, antages det, at institutionen fortsat kan foretage decentrale indkøb, såfremt de ovennævnte betingelser er opfyldt, idet institutionen da i praksis som selvstændig ordregiver bør kunne have valget mellem at trække på rammeaftalen eller foretage indkøb andetsteds

På grundlag ovennævnte er det IR's vurdering, at der er en væsentlig risiko for:

- At kommunen i forlængelse af nærværende rapport ikke vil have succes med at implementere effektiviseringer og opnå økonomiske fordele, både på baggrund af tidligere års erfaringer med implementering og realisering af forbedringer og den nuværende modstand mod indkøbsordningen specielt hos institutionerne
- At kommunen som en væsentlig aftager af varer og tjenesteydelser ikke udnytter muligheden for at drive købmandsskab / være storkunde både via indkøbsaftaler og på indkøb foretaget uden aftalegrundlag
- At lovgivning og politisk fastsatte retningslinier ikke efterleves
- At kommunens økonomi forbindelse med udbud og indkøb af varer og tjenesteydelser ikke kan underkastes tilstrækkelig revision
- At centralforvaltingerne som hovedregel ikke opfylder deres økonomiske ansvar

Det således IR's vurdering, at kommunen samlet set er kommet langt fra at opnå de økonomiske fordele, der kan realiseres gennem en fælles indkøbsordning.

Udover er det vores vurdering, at institutionernes kritik af indkøbsordningen og ønsker om selvstyre i realiteten udspringer af manglende kendskab og i nogen grad en begrundet utilfredshed med de nuværende indkøbsmuligheder mere end, at det er et egentligt ønske om selvbestemmelse.

Det bør derfor overvejes, hvilke løsningsmodeller der skal tages i anvendelse, herunder hvilke problemstillinger der i realiteten ønskes løst. Vælges tiltag i relation til den nuværende indkøbsordning vil disse alene berøre indkøbsomfanget på 750 mio. kr. svarende til omfanget af de fælles obligatoriske aftaler. Tiltagene vil således ikke nødvendigvis medføre en imødegåelse af de samlede identificerede og væsentlige risici på et af kommunens største udgiftsområder på over 8 mia. kr.

Set i lyset af de mange tidligere rapporter og anbefalinger på området, der ikke har haft den forventede effekt, bør det

overvejes, hvorledes forbedringer på udbuds- og indkøbsområdet skal håndteres.

Det er derfor IR's klare vurdering og anbefaling, at kommunen træffer anderledes og mere radikale beslutninger, der efterfølgende bør gennemføres med en langt højere grad af ledelsesmæssig forankring, fastholdelse og sanktionsmuligheder.

Rapportens konklusion vil være omfattet af den løbende protokollering til Revisionsudvalget.

UDKAST

4. OBSERVATIONER OG RISICI

4.1. Tidligere undersøgelser af indkøbsområdet

Observationer

Der er gennem de seneste 12 år foretaget adskillige analyser og undersøgelser af indkøbsområdet i Københavns Kommune (KK) med henblik på at effektivisere kommunens indkøb. Analyserne og undersøgelserne er rapporteret til Borgerrepræsentationen (BR), ØU og / eller ØKF i rapporter, redegørelser, notater mv. Ovenstående rapporter mv. har dannet grundlag for beslutninger og tiltag på indkøbsområdet. BR har i denne periode ligeledes godkendt KK's indkøbspolitik.

De udarbejdede rapporter, redegørelser, notater mv. vedrørende indkøbsområdet er oplyst nedenfor:

- 1998: Slutrapport til potentielleanalysen. Udarbejdet af Andersen Consulting. Dateret 24. august 1998
- 2001: Budgetanalyse Indkøb. Udarbejdet af KPMG Consulting. Dateret 27. november 2001
- 2002: Redegørelse til Økonomiudvalget om styrkelse af Københavns Kommunes indkøbsfunktion. Behandlet på ordinært møde den 1. oktober 2002
- 2004: Redegørelse til BR vedrørende indkøbsområdet. Ordinært møde i BR den 22. april 2004
- 2004: Større undersøgelse til Økonomiudvalget vedrørende kommunens syv forvaltninger: Kommunens indkøbsordning. Revisionsprotokollat nr. 16/2003 udarbejdet af Revisionsdirektoratet. Dateret 14. juli 2004
- 2005: Notat til Økonomiforvaltningens direktion: Notat i forbindelse med redegørelse om Københavns Kommunes indkøb. Udarbejdet af Økonomiforvaltningens 11. kontor (Strategisk Indkøb). Dateret 6. april 2005
- 2006: Notat - Københavns Kommune. Notat til Økonomiforvaltningen / CJ fra gatetrade.net a/s. Dateret marts 2006
- 2010: Revision af Københavns Kommunes

indkøbsordning. Rapport udarbejdet af IR. Dateret 7. juni 2010

Vi har oplistet de væsentligste konklusioner fra ovenstående rapporter, notater og redegørelser mv. nedenfor. De væsentligste konklusioner er rapporteret og forelagt BR / ØU / ØKF adskillige gange i de forløbne 12 år:

- En overordnet opgørelse viser, at køb af varer og tjenesteydelser i kommunen årligt udgør 7 – 8 mia. kr. (1998), ca. 3 mia. kr. årligt (2004), ca. 7 mia. kr. årligt (2006), over 8 mia. kr. årligt (2010). Sammenfattende vurderes, at der i kommunen ikke er et tilstrækkeligt overblik over omfanget af indkøb af varer og tjenesteydelser, samt de værende registreringssystemer ikke understøtter opgørelsen heraf
- Det har hidtil været vanskeligt (men dog muligt²) at opgøre kommunens indkøb på grundlag af anvendelse af de fælles aftaler (2004)
- Forvaltningerne finder det for nuværende ikke muligt at opgøre det samlede indkøb via alle aftaler eller potentielt herfor (2004)
- Forvaltningerne har ikke været i stand til klart at svare på, hvor stor en andel af det samlede indkøb, der potentielt kan foretages via fælles indkøbsaftaler, og hvor stort en andel heraf, der p.t. (ultimo maj 2004) er dækket af fælles indkøbsaftaler
- For at få de bedst mulige priser er det af væsentlig betydning at stille leverandørerne en forventet afsætning i udsigt. Dette kan bl.a. sikres ved at forpligte kommunens indkøbere til at anvende de fælles indkøbsaftaler ved indkøb dækket af aftalerne (2002 og 2005)
- Anvendelsesgraden af såvel de fælles indkøbsaftaler som af indkøbssystemet er stadig utilfredsstillende lav, selvom forvaltningerne er forpligtet til at anvende aftalerne (2005)

² Det anføres, at det er muligt at vurdere anvendelse af de indgåede aftaler ved udtræk fra kreditormodulet i KØR, og derefter sortere disse oplysninger. Det er IR's vurdering at denne metode ikke vil give et fuldstændigt overblik over i hvilket omfang, de indgåede aftaler benyttes ved køb af varer og tjenesteydelser. Dette fordi ikke alle fakturaer fra leverandører registreres i KØR's kreditormodul, eksempelvis anvender enkelte enheder KMD-Webbetaling eller Navision. Desuden registreres varer indkøbt via udlæg ikke i kreditormodulet.

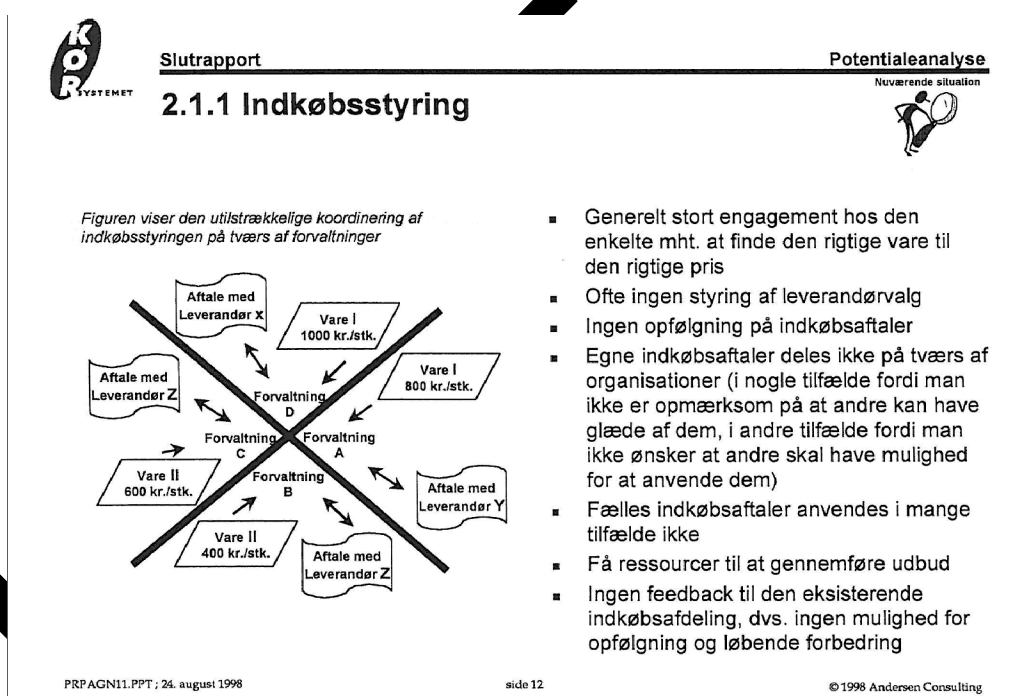
- 21 af kommunens i alt 457 selvejende institutioner var ultimo 2003 via institutionens driftsoverenskomst forpligtet til at anvende de fælles indkøbsaftaler (2004)
- Indkøbssystemet bliver kun i ringe omfang anvendt (2004). Brugen af det elektroniske indkøbssystem kan medvirke til at sikre, at kommunen overholder udbudsreglerne, at der indkøbes miljørigtigt, og at der kan opsamles værdifuld statistik om kommunens indkøb, som er nødvendig for indgåelse af gunstige aftaler i fremtiden (2002)
- Der er ikke forståelse for, at en tid, der anvendes ved at bestille på det elektroniske indkøbssystem, frem for blot at ringe til leverandøren, spares i den videre administration og erstatte sig for at få det fulde udbytte af den elektroniske fakturering (2005)
- Den primære grund til den manglende loyalitet over for de fælles obligatoriske indkøbsaftaler anføres at være, at det for mange kræver en adfærdsændring at omstille sig til at se sig selv som en del af en større enhed. "Man ønsker ikke sin selvbestemmelse indskrænket" (2005)
- IR har på baggrund af en budgetanalyse på indkøbsområdet opregnet et besparelspotentiale på ca. 165 mio. kr. ved øget centralisering af indkøbsområdet, øget anvendelse af eksklusivaftaler og rammeaftaler samt et standardiseret vareudbud. Besparelspotentialet forudsætter endvidere, at indkøbsprocessen er fuld systemunderstøttet (2001)
- Det er gatetrade.net a/s' vurdering, at KK kan spare 10-15 % årligt ved at forbedre sine indkøbsrutiner ved en klar ledelsesmæssig beslutning om, at kommunen vil benytte e-handelsvejen, og der sættes mål for de ønskede resultater (2006)

Hovedparten af ovenstående konklusioner er ligeledes rapporteret i 2010 i IR's 1. delrapport vedrørende indkøbsordningen i kommunen. Der henvises til 1. delrapport.

Det er IR's vurdering, at fremdriften i forhold til væsentlige centrale beslutninger og implementering af de mange anbefalinger på indkøbsområdet har været yderst mangelfuld.

Kommunen har helt tilbage til 1998 gennem rapporten fra Andersen Consulting været bekendt med problemerne omkring kommunens indkøbsstyring. Andersen Consulting beskrev i 1998 kommunens indkøbsstyring som vist i figur 4.1 og 4.2 nedenfor.

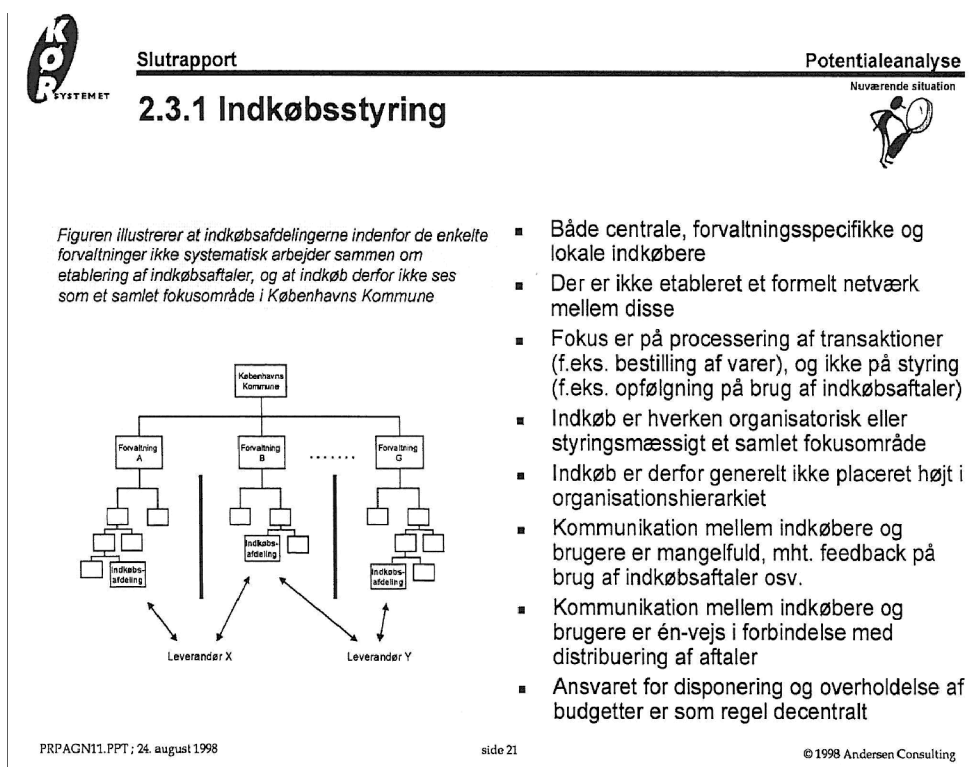
Illustration af koordinering på tværs af forvaltningerne (Potentialeanalyse 1998)



Figur 4.1

IR's revision af indkøbsordningen i kommunen i 2010 viser, at der ikke er sket væsentlige ændringer af indkøbsstyringen i forhold til ovenstående samt figur 4.2 herunder, som Andersen Consulting rapporterede i 1998.

Illustration af indkøbsafdelinger indenfor de enkelte forvaltninger (Potentialeanalyse 1998)



Figur 4.2

Andersen Consulting anbefalede i 1998 i sin rapport:

- Etablering af fælles servicecentre til kreditorstyring
- Implementering af fælles indkøbssystem
- Etablering og opprioritering af indkøbsnetværk
- Udbredelse af fælles indkøbsaftaler
- Brug af betalingskort til småindkøb

IR's 1. delrapport vedrørende indkøbsordningen i kommunen viser, at der fortsat er en række væsentlige indsatsområder, der berører samme områder som anbefalingerne fra 1998 omhandlede.

Observationer

Nærværende afsnit er udarbejdet på grundlag af 1. delrapport vedr. revision af kommunens indkøbsordning samt efterfølgende informationer modtaget fra 278 institutioner, svarende til ca. 30 % af kommunens institutioner. Besvarelserne er fordelt på alle kommunens forvaltninger.

Indledningsvis er udarbejdet et sammendrag af generelle forhold med henblik på at skabe en forståelse for de rammer institutionerne arbejder under. Herefter er opsummeret institutionernes konkrete oplevelser af kommunens indkøbsordning.

Institutionernes indkøb og anvendelsen af indkøbssystemet

Jf. KK's gældende indkøbsstrategi for 2004-2007 af 26. januar 2004 skal mindst 80 % af varerne indkøbsystemet, indkøbes via dette system, der er tilstrækkeligt integreret med KØR.

Fordelen ved anvendelse af indkøbssystemet er jf. strategien bl.a.:

- at kommunen kan få en sikker og effektiv arbejdsgang / proces omkring indkøb fra bestilling af varer til betaling af faktura
- at der kan opsamles vigtig indkøbsstatistik om kommunens indkøbsmønstre med henblik på en strategisk styring af området, herunder reduktion af tidsforbruget, tilvejebringelse af bedre fælles indkøbsaftaler og sikring af at eksisterende aftaler overholdes
- at statistisk materiale til ledelsesrapportering og dispositioner kan tilvejebringes med henblik på bl.a. opfølgning på anvendelsen af indkøbssystemet og fælles indkøbsaftaler og kommunens køb af miljømærkede eller økologiske produkter
- at lette og forbedre implementeringen af såvel systemforbedringer som nye forretningsgange
- at forbedre information, søgemuligheder og kommunikationen omkring indkøb / indkøbsprocesser
- at etablere en fælles kontoplan med henblik på at

kunne kontere på relevante artskonti

Den overordnede opgørelse fra 1. delrapport viser, at kommunen i 2009 har indgået fælles obligatoriske aftaler til en aftaleværdi på 750 mio. kr. De reelle indkøb på fælles obligatoriske aftaler udgør under 50% af de 750 mio. kr. i forhold til kommunens samlede indkøb, der skønsmæssigt beløber sig til over 8 mia. kr.

I 1. delrapport konkluderes således, at kommunens indkøbsordning herunder fælles obligatoriske aftaler i praksis ikke anvendes i det omfang, det var forudsat.

IR har via centralforvaltningerne sendt spørgeskemaer til en række institutioner for at modtage oplysninger om, hvor mange indkøb en institution i gennemsnit foretager om måneden samt, i hvilket omfang det elektroniske indkøbssystem i KØR anvendes til disse indkøb.

Af de modtagne besvarelser fremgår, at en institution i gennemsnit foretager 5 indkøb på en måned, og at 9 (svarende til 16 % af disse indkøb er foretaget via indkøbssystemet i KØR.

Antallet af indkøb i institutionerne varierer meget på tværs af forvaltningerne. Andelen af indkøb, der foretages via indkøbssystemet i KØR, varierer fra ingen i en forvaltning til 30 % i en anden forvaltning.

BUF har langt det største antal institutioner. Institutionerne under BUF foretager i gennemsnit 79 indkøb om måneden. Heraf gennemføres i gennemsnit 5 indkøb via indkøbssystemet i KØR, dvs. ca. 6 %.

Tilstrækkelighed i informationer vedrørende indkøbsordning

Som det fremgår af 1. delrapport gennemføres en løbende formidling af aftaler og andre relevante informationer via indkøbsweb. Ansvarlig for indkøbsweb er kontoret for Kommerciel og juridisk rådgivning (KJR) i KS.

Endvidere er det fra indkøbscheferne i BUF og SUF bekræftet, at disse to forvaltninger yderligere formidler informationer vedrørende udbud og indkøb bl.a. via intranettet.

IR har via spørgeskemaer bedt forvaltningerne oplyse, hvorvidt de har udarbejdet skriftlige rammer og retningslinier for udbuds- og indkøbsområdet ud over de retningslinier, som er

udarbejdet af KJR.

To forvaltninger har beskrevet retningslinier for udbuds- og indkøbsområdet ud over de, som KS har beskrevet på hjemmesiden. Der er endvidere henvisning til kommunens indkøbspolitik og indkøbsweb. De øvrige forvaltninger har blot henvist til de centrale retningslinier på KS hjemmeside, indkøbsweb.

Det fremgår endvidere af forvaltningernes besvarelser, at indgåede leverandøraftaler formidles til brugerne via intranettet og KS hjemmeside. IR har ved søgning på de enkelte forvaltningers hjemmesider kun i et enkelt tilfælde fundet en oversigt over indgåede leverandøraftaler ud over, de aftaler som er indgået af KS. Den fundne oversigt viste sig imidlertid at være af ældre dato, og de aftalerne heri var indgået for 4 – 6 år siden. Aftalerne er derfor udløbet, hvilket brugerne ikke informeres om ved et slag på siden.

Fleere forvaltninger har en eller flere udbuds- og indkøbskonsulenter i centralforvaltningen. Det er dog konstateret, at der i flere af de store forvaltninger med mange institutioner i centralforvaltningen er dedikeret medarbejdere, som udelukkende beskæftiger sig med forvaltningens udbud og indkøb.

Institutionernes oplevelse af indkøbsordningen

IR har bedt forvaltningerne sende spørgeskema til institutionerne. Af de modtagne svar³ fremgår det, at to tredjedele af de institutioner, der har svaret på spørgeskemaet, ikke mener, at de modtager tilstrækkelig information om kommunens indkøbsordning, så den optimalt understøtter institutionernes indkøb af varer og tjenesteydelser.

Vi har spurgt institutionerne, hvorvidt de finder produktsortiment, priser, leverandørinformation tilfredsstillende ved anvendelse af kommunens indkøbsordning / indkøbsweb. Disse svar er sammenfattet i nedenstående skema:

	Optimalt	Ikke optimalt
Vare / produktsortiment (udbudet af varer)	24 %	76 %
Varer / produktinformation (selve produktet)	37 %	63 %

³ Vi har modtaget svar fra 278 institutioner, fordelt på 10 fra BIF, 192 fra BUF, 23 fra KFF, 31 fra SOF og 22 fra SUF. TMF oplyste, at de ikke havde institutioner, der faldt ind under den anførte definition.

Priser på de angivne produkter	21 %	79 %
Aftale / leverandørinformation	39 %	61 %
Det elektroniske indkøbssystem i KØR	21 %	79 %
Muligheden for generel vejledning og rådgivning i forbindelse med køb	27 %	73 %
Muligheden for at komme med forslag til indkøbsordningen / indkøbsweb	19 %	81 %

Det vurderes ud fra ovenstående, at ca. tre fjerdedele ikke finder, at indkøbsordningen / indkøbsweb fungerer optimalt.

IR har i ved spørgeskemaundersøgelsen bedt den enkelte institution nævne de tre produkter, der efter institutionens opfattelse er de mindst konkurrencedygtige. Samtidig har vi bedt institutionerne angive den pris de normalt betaler for disse tre produkter.

Af besvarelserne fremgår det, at 133 institutioner har nævnt tre produkter, og i 133 tilfælde har institutionerne været i stand til at oplyse pris på de tre produkter, som de finder konkurrencedygtige. I flere tilfælde er nævnt produkter, som ikke indgår i fælles obligatoriske aftaler eller på søgeportalen RAKAT, eller varer som ligger uden for det produktsortiment, som der er indgået aftale med angående leverandør om.

Fle institutioner nævner nedenstående produkter / produktgrupper:

- hvidevarer
- it-udstyr
- elektronik
- hvidevarer
- møbler

Som nævnt er en række institutioner ikke i stand til at oplyse pris på de varer, som de finder mindst konkurrencedygtige. Andre nævner som eksempel, at en pc koster 11.000 kr. ved køb via KS, men at man kan købe en pc til 4.500 kr. i El-giganten. Da prisen⁴ hos KS som bekendt dækker såvel levering, opstilling, firewall, programlicenser, backup-procedurer mm. tyder det på, at der er blandt institutionerne fortsat ikke er forståelse for, at levering mm. indgår i prisen på produktet, og dermed ikke er direkte sammenlignelige. Således opfatter IR, at de modtagne svar snarere er et udtryk for institutionernes holdninger til indkøbsordningen end egentlig veldokumenterede og sammenlignelige fakta om produkterne.

⁴ IR tager her ikke stilling til om de anførte priser er for høje eller for lave, men fremfører alene, at de nævnte priser ikke er sammenlignelige

Forslag til forbedringer

I spørgeskemaundersøgelsen har IR ligeledes bedt institutionerne fremkomme med forslag til, hvor den nuværende indkøbsordning kan effektiviseres eller kvalitetsforbedres. Institutionerne er blevet bedt om kort og præcist at beskrive, hvad der skal ændres, hvorfor det skal ændres og hvad der opnås med ændringen.

Der er kun ganske få institutioner, som i spørgeskemaundersøgelsen har benyttet lejligheden til at fremkomme med egentlige eller saglige forbedringsforslag til indkøbsordningen.

Ud af de indkomne bemærkninger kan dog udledes følgende forhold som udtryk for institutionernes tilfældelse og forslag.

Det fremføres af flere institutioner, at indkøbssystemet fungerer langsomt, og at det tager lang tid af skifte mellem søgning og favorit (se indkøbslister). Endvidere kan IR anføre, at søgefunktionen i RAKAT og indkøbsweb ikke er optimal. IR skal herunder nævne, at RAKAT og indkøbsweb ikke er integrerede systemer.

I relation til RAKAT nævner en institution f.eks., at en søgning efter brandmateriel gav følgende oplevelse:

Søgning efter brandmateriel på RAKAT:

Brandmateriel -> Linde Brandmateriel (institutionen undrer sig over, at Københavns Brandvæsen ikke kommer frem)

- Slår Københavns Brandvæsen op i leverandøroversigten. Det fremgår, at de kalder produktet "brandsikringsmateriel"
- Søger på "brandsikringsmateriel" og der kommer:
- Brandsikringsmateriel -> Københavns Brandvæsen
- Københavns Brandvæsen siden er senest opdateret i 2007 og kontaktoplysningerne er ikke aktuelle.

Institutionslederen konstaterer, at det formentlig vil fremme anvendelsen af indkøbsaftalerne, hvis søgefunktionen blev udbygget og RAKAT blev opdateret.

Det anføres ligeledes fra flere institutionsledere, at det elektroniske indkøbssystem er for besværligt at anvende, og at det derfor ofte er lettere at kontakte leverandøren telefonisk. Det foreslås, at indkøbsportalen i højere grad bør minde om en almindelig webshop, som de kendes fra det private marked.

Nogle institutioner savner at kunne finde hele leverandørens

varekatalog på indkøbsweb. Det er IR's vurdering, at institutionerne ikke har tilstrækkeligt indsigt i, hvilke varer, der er indgået aftaler på og dermed, hvilke varer, der er forhandlet priser på. Derudover syntes der at være en manglende forståelse for, at det produktudbud, som KK specifikt har valgt at indgå aftale om hos den enkelte leverandør, skal anvendes for at opnå de bedste priser og betingelser.

Nogle institutionsledere oplyser, at brugergrupper skal inddrages ved valg af varer, når der indgås indkøbsaftaler. IR har i forbindelse med udarbejdelse af 1. delrapport fået oplyst fra indkøbschefgruppen, at mange af de inviterede deltagere i brugergrupperne ikke møder op, og de bliver bedt om at komme med input og specifikationer til produkterne til brug for kommende udbud.

Endelig er der ca. 80 % af budvarerne, som ikke har karakter af forbedrede forslag, men som i højere grad er generelle bemærkninger og kommentarer til indkøbsordningen.

Fordele / fritagelse af obligatoriske krav til indkøb
Med henvisning til 1. delrapport kan det resumeres, at det nuværende EU-udbudsdirektiv og tilbudslov ikke foreskriver, at kommuner og enke enheder skal varetage udbud og efterfølgende indkøb som en samlet enhed. Den nævnte lovgivning giver derimod mulighed for under visse betingelser, at udbud og indkøb kan håndteres decentralt. For nærmere uddybning henvises til 1. delrapport vedr. revision af kommunens indkøbsordning, samt afsnit 4.5 i nærværende rapport.

Er betingelserne således opfyldt, er det efterfølgende de kommercielle hensyn, kommunens interne regler og de kontraktretslige forpligtelser, der måtte være indgået med leverandøren, der er bestemmende for, hvorvidt en decentral enhed er forpligtiget eller kan fritages for obligatoriske krav om indkøb.

Det reelle indkøb på fælles obligatoriske aftaler udgør som nævnt tidligere under 375 mio. kr. i forhold til kommunens samlede indkøb, på skønsmæssigt over 8 mia. kr. En fritagelse for anvendelse af indkøbsordningen og fælles obligatoriske aftaler vurderes derfor ikke i nævneværdig grad, at påvirke de identificerede risici herunder forringede efterlevelse af kommunens indkøbspolitik og strategi og dermed udnyttelsen af kommunens økonomiske midler.

Såfremt kommunen vælger at fritage nogle varegrupper og / eller institutioner fra det obligatoriske krav om at benytte den fælles indkøbsordning og de fælles obligatoriske aftaler, vurderes det, at det isoleret set vil give en række ulemper og fordele som det fremgår herunder.

Ved en fritagelse kan følgende umiddelbare ulemper identificeres:

- at kommunen ikke udnytter storkøbs- og stordriftsfordele ved at samle kommunens indkøb via større aftaler
- at den / de decentrale institutioners personale i højere grad selv skal forestå den praktiske og administrative håndtering af indkøb herunder eksempelvis speciel håndtering af fødevarer, hvor tiden der anvendes således fragt og borgersættede tid
- at kommunen på kort eller mellemlangt sigt må forvente et øget antal indkøbstransaktioner herunder mange aftaler, der vil øge kommunens samlede administrative tidsforbrug og forringe muligheden for økonomisk styring af kommunens indkøb
- kommunen øger såvel antallet af leverandører som antallet af varetyper og dermed forringer muligheden for opfølgning og dokumentation for, at gældende lovgivning, miljømæssige forhold, politiske beslutninger og interne retningslinjer er overholdt

Ved en fritagelse kan følgende umiddelbare fordele identificeres:

- at institutionernes ønske om at være selvbestemmende tilfredsstilles
- at muligheden for at udnytte lokale sæson / tilbudspriser øges

Risici

Ud over de risici, der naturligt kan udledes af ovennævnte

ulemper ved en fritagelse af de obligatoriske krav til anvendelse af indkøbsordningen og aftaler, kan nedenstående risici anføres.

Der er risiko for, at kommunens Code of Conduct⁵ ikke overholdes, hvis de decentrale enheder og institutioner foretager indkøb udenom de indgåede indkøbsaftaler.

Det fremgår af kommunens Code of Conduct, at de enkelte forvaltninger bør være opmærksomme på, at der kan opstå vanskeligheder hvis medarbejdere, der er involveret i varekøb for kommunen, foretager private indkøb eller modtager rabatter fra kommunens leverandører. Det fremgår desuden, at det er helt afgørende for kommunen, at medarbejdere ikke står i et afhængighedsforhold til leverandører m.fl. eller ved deres adfærd giver anledning til mistanke herfor.

Ved at fritage institutionerne for anvendelse af de indgåede indkøbsaftaler er derledes en væsentlig forøget risiko for, at centrale BR-beslutninger på indkøbsområdet tilsidesættes. Dette kan eksempelvis være tilfældet, såfremt den indkøbsansvarlige i en institution ved det enkelte indkøb har mere fokus på enkelte indkøb der kan afholdes indenfor budgettet, end som de valgte leverandører garanterer, at varesælgerne opfylder til de miljø-, sociale og etiske krav og konkurrencevilkår som BR har vedtaget.

4.3. Indkøbsordningens organisering

Prioritet 1

Observationer

På grundlag af centralforvaltningernes besvarelse af en række spørgsmål om forvaltningernes organisering af udbuds- og indkøbsområdet kan følgende observationer sammenfattes:

Forvaltningens succeskriterier for indkøbsområdet

Kommunen har formuleret fælles politikker og retningslinier for indkøb, der skal følges af forvaltningerne. Disse består bl.a. af:

- Københavns Kommunes indkøbspolitik pr. maj 2003
- Information om Indkøb (supplement til indkøbspolitik)
- Indkøbsstrategi 2004-2007, der fortsat er gældende

⁵ Københavns Kommunes regelsæt vedrørende sammenblanding af kommunal og privat økonomi. Uddrag af skrivelse dateret 12.4.2002 J.nr.: 0.08.001-pa-1/2. Skrivelsen omfatter bl.a. et afsnit om sammenblanding af kommunal og privat økonomi.

Regelsættet har været forelagt og godkendt af Borgerrepræsentationen i 2002.

Kommunens indkøbspolitik virker umiddelbart dækkende som en generel ramme / regelsæt for kommunens indkøbsområde. Indkøbspolitikken er dog fra 2003 og er derfor ikke tilpasset de aktuelle forhold, herunder det nuværende indkøbsomfang, der bl.a. kunne medføre et øget behov for retningslinier.

Indkøbsstrategien er på flere områder utidssvarende og tager dermed heller ikke højde for nuværende forhold på indkøbsområdet pr. 2010.

For nærmere uddybning henvises til 1. delrapport vedr. revision af kommunens indkøbsordning.

En enkelt forvaltning har gennem de forløbne år gennemgået indkøbsområdet og har på grundlag heraf udpeget en række indsatsområder. Tiltag på de identificerede indsatsområder vil blive implementeret løbende over de næste to år.

For de øvrige forvaltninger er der i de modtagne besvarelser ikke konkrete tiltag, som sikrer effektivitet og kvalitet på udbuds- og indkøbsområdet.

Ansvarsfordeling, snitflader og arbejds gange

Fra den rapport kan det opsummeres, at indkøbsområdet i kommunen er organiseret med en fælles indkøbsenhed, en særskilt lokal indkøbschefgruppe og decentrale indkøbsenheder.

KS har ansvaret for at indgå fælles indkøbsaftaler for hele kommunen, at følge op på anvendelsen af de fælles aftaler samt at sikre vedligeholdelsen og udbygningen af varekataloger i kommunens elektroniske indkøbssystem (KØR). Indkøbsaftalerne indgås efter en proces, hvor alle forvaltninger samt Center for Miljø og Arbejdsmiljø København (AMK) inddrages.

1. delrapport konkluderer, at organiseringen omkring indkøbsområdet herunder samarbejdet i indkøbschefgruppen og arbejdsgrupper i.f.m. udbudssager ikke fungerer optimalt.

Endvidere er de afsatte ressourcer i KS til håndtering af kommunens udbud, aftalestyring og formidling m.v. forholdsmæssig lille i forhold til mængden af aftaler og opgaver.

For nærmere uddybning af ovennævnte generelle forhold

henvises til 1. delrapport.

Udbuds- og indkøbsområdet er i de fleste forvaltninger decentral organiseret. Såvel indkøbsdisponering som opfølgning på de foretagne indkøb sker decentralt i flere af de store forvaltninger med mange institutioner. Hos flere forvaltninger er ansvaret for at eventuelle udbud gennemføres ligeledes placeret decentralt.

Vi har med hjælp fra KS⁶ udarbejdet en oversigt over oprettede brugere til det elektroniske indkøbssystem i KØR. Oversigten er samlet i nedenstående skema med angivelse af antal og tildelte beløbsgrænser.

Beløbsgrænse	Antal brugere
Ubegrænset	58
1.000.000	8
500.000	14
100.000	280
50.000	14
25.000	26
10.000	158
2.000	8
0	150
Total	1.216

KS⁶ oplyser, at forudsætningen for at en medarbejder kan tage et indkøb er, at den pågældende medarbejder er tildelt en "stilling" samt et ansvarsområde i KØR. "Stillingen" angiver, hvilke beføjelser medarbejderen har, og dermed hvilke beløbsgrænser der må købes ind for, inden indkøbet skal godkendes af en anden.

To forvaltninger har et kontor i centralforvaltningen, som gennemfører eller inddrages ved udbud og annoncering.

Flere af de øvrige forvaltninger oplyser, at det er den enkelte leders ansvar, at love og regler overholdes. Opfølgning på, at disse love og regler overholdes er ligeledes placeret decentralt.

Fire forvaltninger har i spørgeskema til IR givet oplysning om ressourceanvendelsen på udbud, aftalestyring, formidling og contract management mv. Ressourceanvendelsen i de fire forvaltninger svinger mellem 2 årsværk i den forvaltning som

⁶ Data modtaget fra KS 24.08.2010

anvender mindst tid og 10 årsværk i den forvaltning som anvender flest ressourcer på udbud mv.

De to øvrige forvaltninger, som begge har en række institutioner, har ikke været i stand til at opgøre ressourceforbruget på udbud, aftalestyring, formidling og contract management, men oplyser, at der er ingen medarbejdere, der er fuldt og helt dedikeret til disse opgaver.

Systemunderstøttelse og mulighed for dataudtræk

I 1. delrapport vedr. indkøbsordningen konkluderes det, at de nuværende systemer samt indholdet og strukturen af data ikke er tilstrækkelige for at sikre effektiv anvendelse af ressourcer til håndtering og opfølgning på området.

Det er blandt andet ikke muligt i KØR at modtage rapporter, der kan anvendes til opfølgning på nøgletal for indkøb på individ-, institution- og forvaltnings- og samlet niveau, da kontoplan og registreringerne ikke understøtter dette formål.

Endvidere kan egentlige indkøbsanalyser alene håndteres via et SAS-analyseværktøj, som KS har fået stillet til rådighed medio 2010. 1/2 år frem. Systemet er ikke integreret med KØR og er langt fra tilstrækkeligt til at dække kommunens basale analysebehov. Systemet bearbejder alene data baseret på elektroniske fakturaer og læs-ind fakturaer. Sidstnævnte data kun i ringere grad, da visse fakturaregistreringer ikke fremgår i f.m. læs-ind løsningen.

For nærmere uddybning af ovennævnte generelle forhold henvises til 1. delrapport.

Vi har forespurgt forvaltningerne om omfanget af indkøb af varer og tjenesteydelser samt fordeling af disse indkøb på hhv. indkøb under SKI-aftaler, indkøb via fælles obligatoriske aftaler og indkøb via forvaltningens egne indgåede aftaler.

Fem forvaltninger har oplyst omfanget af indkøb, men har givet udtryk for, at det er vanskeligt at fremskaffe data. De oplyste indkøbsomfang er derfor behæftet med stor usikkerhed, og i øvrigt baseret på forskellige udtræksgrundlag, grad af kvalitetssikring m.v. Endvidere er det ikke muligt at efterprøve tallene eksempelvis i forhold til bogføringstal i KØR, årsrapporter eller lignende.

En enkelt forvaltning oplyser, at de ikke har kunnet trække de

ønskede oplysninger i KØR og har derfor ikke kunnet oplyse forvaltningens indkøbsomfang.

På trods af KØR's begrænsninger, har to forvaltninger kunnet opgøre fordelingen af indkøb på de nævnte aftaletyper. En tredje forvaltning har oplyst omfanget af indkøb på forvaltningens egne indgåede aftaler. To forvaltninger er ikke i stand til at oplyse nærmere om, i hvilket omfang indkøb sker på indgåede indkøbsaftaler og henviser til, at disse oplysninger ikke er tilgængelige i KØR.

Ledelsesinformation

Af 1. delrapport fremgår det, at det ikke er muligt at tilvejebringe et retvisende, og forhold til indkøbsområdet, validt overblik over kommunens indkøb af varer og tjenesteydelser med henblik på styring og opfølgning på indgåede aftaler, priser, varegrupper m.v. Det kan derfor overordnet konkluderes, at grundlaget for en faktabaseret ledelsesinformation ikke umiddelbart er til stede.

Controlling, leverandør- og kontraktstyring

I 1. delrapport konkluderes, at det ikke umiddelbart er muligt at tilvejebringe et overblik over omfanget af indkøb, hvilke af disse er leverandør- og udbudspligtige, hvilke udbud kommunen har modtaget, samt om udbudsforpligtelserne efterfølgende er overholdt.

Yderligere anfører KJR i 1. delrapport, at afdelingen kun udfører en yderst sparsom controlling / leverandør- og kontraktstyring indenfor området, blandt andet grundet manglende ressourcer.

Forvaltningernes besvarelser i forbindelse med nærværende rapport, understøtter konklusionen fra 1. delrapport. Nedenfor har vi sammenfattet forvaltningernes besvarelser vedr. controlling m.v.

To forvaltninger har i centralforvaltningen et kontor, som sikrer at tilbudsloven, EU-direktivet og annonceringspligten mv. overholdes. De øvrige forvaltninger har ikke nogen central opfølgning på disse forhold. Det er oplyst, at det er den enkelte leders ansvar, at love og retningslinier overholdes.

Forvaltningerne formidler primært de indgåede aftaler via intranettet og via maillister. Flere forvaltninger har oplyst, at

formidlingen af fælles obligatoriske aftaler udelukkende sker via KS' hjemmeside.

Der foretages ingen systematisk opfølgning på, at de decentrale enheder anvender de indgåede indkøbsaftaler. Ligeledes foretages ingen systematisk opfølgning på, at leverandørerne overholder de indgåede aftaler.

I flere forvaltninger, også store forvaltninger, er der meget begrænsede ressourcer tilknyttet udbud, controlling og leverandøropfølgning, hvilket den manglende styring og opfølgning på aftaleanvendelse og contract management viser.

Risici

Forvaltningernes besvarelse i forbindelse med nærværende rapport bekræfter, at der er en væsentlig risiko for:

- At centralforvaltningen ikke kender omfanget af indkøb og forvaltning af aftaler
 - At der ikke centralt i forvaltningerne følges op på at lovgivningen overholdes
 - At der ikke centralt i forvaltningerne foretages opfølgning på anvendelsen af indgåede aftaler som nævnt
- At det ikke sikres, at udbuds- og indkøbsområdet håndteres effektivt og med kvalitet

Slutteligt vurderes det, at der er en væsentlig risiko for usigtsmæssige disponeringer og eventuelle besvigelser i relation til de 558 brugere, der med ubegrænsede beløbsgrænser har muligheden for at foretage indkøb på vegne af kommunen.

4.4. Sammenligning med andre organisationer

IR har gennemført et interview med 2 andre kommuner henholdsvis Århus og Odense med henblik på at få et indblik i andre organisationers forhold på udbuds- og indkøbsområdet samt at udveksle erfaringer.

Indledningsvis præsenteres herunder fakta / tal for de 3 kommuner.

	København	Århus	Odense
Antal indbyggere	Ca. 531.000	Ca. 307.000	Ca. 186.000
Samlet omfang af indkøb	+ 8 mia. kr.	4,6 mia. kr.	2,4 mia. kr.
Mulighed for indkøb via egne aftaler herunder fælles obligatoriske aftaler for hele kommunen og SKI aftaler	750 mio. kr.	Kan ikke opgøres	616 mio. kr.
Ca. vurdering af om indgåede aftaler herover anvendes i praksis	Under 50%	20-25%	40-50%
Antal indkøbsaftaler	Ca. 50 fælles obligatoriske	50 aftaler hvor 450 aftaler er fælles obligatoriske	400 aftaler hvor alle er fælles obligatoriske
Antal medarbejdere i central udbuds- og indkøbsfunktion	8	15	17½
Antal medarbejdere i kommunen med ret til at disponere / indkøbe	1.216 ⁷	Kan ikke opgøres	6-800 aktive brugere 2-300 foretager jævnligt indkøb
Organisering udbudsområdet	Primært decentral	Central	Central
Organisering indkøbsområdet	Decentral	Decentral	Decentral

Observationer

De 3 kommuner har alle etableret centrale udbuds- og indkøbsfunktioner dog med væsentlige forskelle i antallet af årsværk i forhold til indkøbsvolumen. Alle tre centrale funktioner fokuserer primært på udbudsområdet, og i mindre grad på opfølgning og overholdelse af de indgående aftaler. Kun Århus har faste statusmøder med leverandører og en årlig intern opfølgning på aftaleoverholdelse igennem kontrol af enkeltfakturaer.

Indenfor udbudsområdet er der i øvrigt observeret en generel forskel, idet Århus og Odense varetager alle udbud centralt⁸ i modsætning til KK, hvor kun håndteringen af fælles obligatoriske aftaler er centraliseret. Århus og Odense har igennem centraliseringen af udbudsområdet opnået en højere grad af indsigt i antallet af indkøbsaftaler og sikkerhed for

⁷ Brugere af indkøbsweb hvor der er angivet beløbsgrænser fra kr. 0,00 til ubegrænset

⁸ Centralisering i dette tilfælde omfatter som minimum deltagelse som projektleder eller rådgiver i.f.m. udbud

overholdelse af udbudsdirektiv og tilbudslov.

I alle organisationerne fortages indkøbsdisponeringen decentralt helt ud i de enkelte institutioner, hvilket medfører identiske problemstillinger i forhold til at kunne kontrollere, hvorvidt indgåede indkøbsaftaler anvendes. Århus har dog i hver enhed udpeget en indkøbsansvarlig med henblik på at tydeliggøre og placere ansvaret for disponeringer og aftaleanvendelse.

Systemunderstøttelsen i de tre organisationer er ikke optimal, herunder er der væsentlige udfordringer med at få brugerne til at anvende e-handelsportaler etc. samt udfordringer med systemunderstøttelse til brug ved indfølgning. Århus og Odense har som KK for nyligt valgt SAS Institute's system som grundlag for en øget indsigt og styring af leverandører, indkøb m.v., men er som kommuner opmærksom på de begrænsninger og mangler, SAS systemet har i forhold til kommunernes behov.

Såvel Århus som Odense har formulerede rammer / retningslinier for udbuds- og / eller indkøbsområdet primært gennem politikker og strategier.

Hovedområdet i den nye politik⁹ og strategien i Århus fra 2010, er procesoptimalisering, bæredygtighed og leverancestyring.

Odenses politikker er fra 2009¹⁰, og strategien er fra 2010. Indkøbsstrategiens hovedmål er at effektivisere for 206 mio. kr. beregnet ud fra et samlet indkøb på 880 mio. kr. ud af de samlede 2,4 mia. kr. Heri er omfattet effektiviseringer for 60-89 mio. kr.

Sammenholdt med KK er disse formulerede rammer og retningslinier væsentlig mere opdaterede.

De to adspurgte kommuner signalerer, at der er fokus på at udbuds- og indkøbsområdet bliver håndteret effektivt og med kvalitet.

Århus oplyser, at der er et fortsat krav fra ledelsen til effektiviseringer, dog uden at der er afsat egentlige midler hertil. Derfor arbejdes der meget med en forbedring af processer primært på udbudsområdet.

Odense har etableret og investeret i egentlige projekter med

⁹ Erstatte tidligere politik fra 2003

¹⁰ Erstatte tidligere politik fra 2004

henblik på at forbedre håndteringen specielt indenfor udbudsområdet. Bl.a. har Udbuds- og Indkøbskontoret iværksat en proces for at blive ISO certificeret med det mål, at gennemførelsen af udbud vil få en kortere gennemløbstid gennem ensartet processer og anvendelse af dokumentstandarder m.v. Det nævnes, at der ikke er foretaget en egentlig cost / benefit analyse som baggrund for ISO-projektet, men det vurderes, at der først vil være "break-even" efter en længere årrække. Odense forventer også gennem tidsregistreringer at kunne foretage opfølgning / forbedringer og nævner i øvrigt, at kommunen arbejder med et ressourcestyringssystem blandt andet i.f.m. styring af udbudssager for at imødekomme de nuværende kapacitetsproblemer.

IR har forespurgt begge kommuner om priser på standardvarer med henblik på et prisresultat af dette pristjek fremgår af nedenstående skema. KK har bedre priser end Odense og Århus på nogle varer og højere priser på andre varer.

Resultat pristjek på udvalgte varer

Vare	Odense	Århus
Kopi papir		
Kaffe: Merrild Café Mokka		
Kaffe: Merrild Café Aroma		
Kaffe: Merrild Good Origin		Ikke oplyst
Økologisk letmælk (store inst.)		
Økologisk letmælk (store inst.)		

- Grøn angiver at KK har en lavere pris
- Rød angiver at KK har en højere pris

Samlet set vurderes det, at såvel Århus som Odense har de samme sæt af problemstillinger og risici som KK. Herunder er bl.a. identificeret problemstillinger med hensyn til anvendelse af aftaler, styring og controlling.

4.5. Juridisk vurdering af mulig fleksibilitet

Generelt om opgørelse af tærskelværdier

Som anført i 1. delrapport vedr. kommunens indkøbsordning skal der ved vurderingen af, om et givet indkøb i relation til udbudsdirektivet eller tilbudsloven ligger over den relevante tærskelværdi, som hovedregel tages udgangspunkt i den

påtænkte kontrakts skønnede værdi.

Dette skøn må udøves sagligt og under anvendelse af et forsigtighedsprincip, således at der foretages udbud, såfremt der antages at være tvivl om værdien og dermed at der består en vis mulighed for, at tærskelværdien overskrides.

Ligeledes må det antages, at udbudsdirektivet som udgangspunkt ikke pålægger ordregivere at omlægge deres indkøbsfunktioner.

Såfremt bestemte indkøb foretages decentralt (f.eks. i en forvaltning eller en institution) uden central koordinering, må det således som udgangspunkt accepteres, at der ved opgørelsen af værdien kun tages hensyn til den decentrale enheds køb.

Træffes indkøbsbeslutningen derimod centraliseret, eller er der tale om central koordinering, må udgangspunktet være, at det er kommunens samlede behov, der skal medregnes ved opgørelsen af tærskelværdierne.

Det må også være muligt at kombinere disse forhold, f.eks. således, at der sker en central koordinering inden for en forvaltning, eventuelt kombineret med at det i nogle forvaltninger opretholdes, at tilknyttede institutioner selv foretager indkøb på visse varegrupper uden nogen form for central koordinering med den praktiske konsekvens, at det kun er institutionens egne køb, der skal tages hensyn til ved opgørelsen af, om tærskelværdierne er overskredet.

I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning på området har Kommissionen opstillet en række elementer, som vil være vejledende ved vurderingen af, om en enhed betragtes som reelt uafhængig i sin kompetence til at indgå kontrakter:

- Står enheden selv for udbudsforretningen, er enheden ansvarlig for udbudsprocedurens forløb, og kan den bestemme, hvem kontrakten skal indgås med
- Har enheden et selvstændigt budget og står den selv for finansiering af kontrakten
- Er anskaffelserne beregnet alene til enhedens eget virke og ikke til den samlede ordregiver
- Har ordregiveren ved uddelegering opgivet at udnytte

sin position til at opnå stordriftsfordele

Der skal dog altid ske en konkret vurdering af ovennævnte.

At blive betragtet som en kommunal decentral enhed forudsætter både

- At enheden reelt tager uafhængige beslutninger
- At enheden har fuld kompetence til at anvende egne midler og eventuelle tilskud

Afslutningsvis må enheden ikke på det konkrete område have nogen forbindelse til kommunens indkøbsafdeling.

Disse betingelser fremgår ligeledes af Kommissionens vejledning "Policy Guidelines on Contracts awarded by Separate Units of a Contracting Entity under Directive 90/531/EED (Utilities)" og i den dagældende forsyningsdirektiv.

Endvidere gentages disse betingelser i litteraturen.¹¹

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen antager i en generel pjece, at der generelt er "meget til", før en decentral enhed kan betragtes som en selvstændig udbyder, og at udgangspunktet er, at de enkelte enheders anskaffelser skal medregnes til den ordregivende myndigheds anskaffelser, medmindre de enkelte enheder "funktionelt må betragtes som selvstændige ordregivende myndigheder".¹²

Forudsætninger for evt. valgfrihed

På spørgsmålet om hvilke forudsætninger, der skal være opfyldt i KK, for at institutionerne indenfor givne varegrupper frit skal kunne vælge såvel vare som leverandør, må det være rigtigt først at fastslå, at institutionerne må være undergivet en almindelig forpligtelse til saglig forvaltning, til at føre en sagligt velbegrundet indkøbspolitik og til at træffe sagligt begrundede indkøbsbeslutninger, der ikke er motiveret af ulovlige eller i øvrigt usaglige hensyn. I den forstand vil der således aldrig være tale om, at varer og leverandører kan vælges fuldstændig frit.

Under iagttagelse af dette saglighedsprincip må det imidlertid kunne lægges til grund, at de enkelte institutioner under de betingelser, der er anført herover selv vil kunne foretage indkøb inden for den pågældende varekategori uden udbud,

¹¹ Jf. bl.a. Simon Evers Hjelmberg m.fl.: EU-Udbudsretten s. 96 og Jesper Fabricius: Offentlige indkøb i praksis s. 140

¹² Konkurrencestyrelsens pjece: Offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser – Fakta om tærskelværdier og kontraktberegning

såfremt værdien af indkøbene ikke overskrider de tærskelværdier, der følger af udbudsdirektivet og tilbudsloven.

Dette indebærer først og fremmest, at det skal være den enkelte institution, der inden for sit eget budget og uden at skulle indhente særskilt godkendelse af eller finansiering af indkøbet og alene på grundlag af egne beslutninger vælger at gennemføre de pågældende indkøb alene til sit eget behov og uden en central koordinering heraf.

Det forekommer tvivlsomt, hvilket resultat, der ville blive anset for det rigtige i de tilfælde, hvor der er indgået en rammeaftale på det pågældende område, der i princippet også omfatter de pågældende institutioner, men hvor denne aftale ikke forpligter institutionerne til at foretage indkøb under rammeaftalen.

Som udgangspunkt kan man antagelig fortsat foretage decentrale indkøb i institutioner, såfremt de ovennævnte betingelser er opfyldt af institutionen da i praksis som selvstændig ordregiver kunne have valget mellem at trække på rammeaftalen eller foretage indkøb andetsteds.

Såfremt der blive rejst en sag om dette, eller risikoen herfor ønskes formindsket, kan det overvejes alternativt ved udbudsordningerne rammeaftaler udtrykkeligt at gøre op med forudsætningen, således at det er klart, at rammeaftalerne ikke omfatter de pågældende institutioner.

Kommunens indkøbspolitik bør i givet fald også ajourføres, således at den afspejler de faktiske forhold.

Risici / konsekvenser som følge af valgfrihed

Det vurderes, at der i forlængelse af en evt. valgfrihed kan opstå følgende udbudsretlige risici.

Ved at tillade at institutionerne inden for givne varekategorier kan foretage indkøb uden hensyn til og uden sammenlægning med hensyn til andre forvaltningers, institutioners eller andre kommunale enheders indkøb, er der naturligvis risiko for, at nogle leverandører vil udfordre dette ved en klagesag ved Klagenævnet for Udbud.

I den forbindelse må det forventes efterprøvet, om de ovenfor nævnte betingelser reelt er opfyldt.

Det kunne også, efter de konkrete omstændigheder, tænkes

hævdedet, at der forelå forsøg på kunstig opdeling, såfremt indkøb tidligere er sket centralt. Heroverfor bør der dog kunne argumenteres for, at kommunen ikke kan være forpligtet af udbudsreglerne til vedvarende at opretholde en allerede engang etableret struktur for sine indkøb, såfremt ændringer i øvrigt synes velbegrundede.

Endvidere vurderes det, at KK, med en hel eller delvis valgfrihed, vil pådrage sig en risiko for ikke at opfylde sit kommercielle ansvar som lokal myndighed. Dette vurderes ud fra den betragtning, at indgåelse af centrale rammeaftaler på grundlag af et forventet stort indkøbsvolumen alt andet lige normalt burde være muligt at opnå bedre vilkår end ved indgåelse af et stort antal mindre økonomisk væsentlige aftaler, samt at det også ved indgåelse af parallelle centrale indkøbsaftaler kan overlades til enkelte institutioner at vælge, hvilke aftaler, der trækkes på, og i hvilket omfang.

I forlængelse af en del valgfrihed opstår desuden en risiko for en forringelse af kvaliteten af de valgte produkter og effektiviteten i forbindelse med håndteringen af indkøbsprocessen. Yderligere kan en udpræget decentralisering formindskes kommunens muligheder for styring og opfølgning og dermed det ansvar som kommunen som helhed kan stilles til ansvar for.

Sammenfatning af og praksis fra Klagenævnet for Udbud

Som det fremgår af de anførte kendelser i bilag 1 har Klagenævnet for Udbud i praksis fulgt den linje, at der ikke af EU's udbudsregler kan udledes et ubetinget princip om, at der skal ske sammenlægning af alle aftaler vedrørende den samme ydelse, som indgås af en kommune.

De væsentligste momenter er efter denne praksis, om der indgås samlede aftaler for de forskellige enheder, samt om der sker en fælles koordinering af indkøbene, samt om der i det konkrete tilfælde er tilstræbt omgåelse i form af en kunstig opdeling.

5. ANBEFALINGER

Dette afsnit sammenfatter IR's anbefalinger i forlængelse af afsnit 4.

Generelt bør kommunens væsentligste afvejning fortsat være, hvorledes der opnås de bedste kommercielle vilkår for kommunens indkøb, samt i hvilket omfang de forskellige indkøbsbeslutninger kan foretages på den mest økonomiske, kvalitative og effektive måde, herunder evt. ønsker til en grad af selvstyre.

Med udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelsen er det dog IR's vurdering, at institutionernes kritik af indkøbsordningen og ønsker om selvstyre i realiteten er udtryk for manglende kendskab og i nogen grad ubegrundet utilfredshed med de nuværende indkøbsmuligheder. Det er end, at det er et egentligt ønske om selvbestemmelse.

Dette kan føre til, at eventuelle kommende tiltag og forbedringer i relation til indkøbsordningen vil kræve en ikke ubetydelig indsats, idet der skal gøres op med institutionernes utilfredshed og de holdninger til ordningerne.

Det bør derfor overvejes, hvilke løsningsmodeller der skal taget i anvendelse, herunder hvilke problemstillinger der i realiteten ønskes løst. Vælges tiltag i relation til den nuværende indkøbsordning vil disse alene berøre indkøbssummen på 750 mio. kr. svarende til omfanget af de nuværende obligatoriske aftaler. Tiltagene vil således ikke nødvendigvis medføre en imødegåelse af de samlede identificerede og væsentlige risici på et af kommunens største udgiftsområder på over 8 mia. kr.

Set i lyset af de mange tidligere rapporter og anbefalinger på området, der ikke har haft den forventede effekt, og de krav der til stadighed stilles til en forbedret økonomi, er det derfor IR's klare vurdering, at der bør træffes anderledes og mere radikale beslutninger, der efterfølgende bør gennemføres med en langt højere grad af ledelsesmæssig forankring, fastholdelse og sanktionsmuligheder.

Det er således IR's anbefaling, at der igangsættes et forbedringsprojekt, hvori de radikale beslutninger for området indledningsvis bør træffes gennem en kortlægning og beskrivelse af den fuldstændige udbuds- og indkøbsproces fra afsøgning af produktbehov, gennem udbudsprocessen og frem

til at indkøb er foretaget, og faktura er betalt. Herunder fastlægges de grundlæggende principper for området og den organisering og de roller, der skal være grundlaget for at processen bliver optimal.

Endvidere anbefales det, at der tages udgangspunkt i fire nøgleområder og tilhørende succeskriterier, der til stadighed skal efterleves såvel i forbindelse med de radikale beslutninger herover, evt. kommende ændringer og forbedringer på området som i alle daglige rutiner.

Nøgleområder og succeskriterier fremgår herunder:

Nøgleområder og succeskriterier	
<p>Proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Let / enkel for alle aktører • Effektiv (minimal transaktionsomkostninger) • Overholdelse af regler og politiske beslutninger 	<p>Organisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minimal ressourceanvendelse • Maksimal udnyttelse af kompetencer • Entydig ansvarsplacering • Effektiv udmøntning af ansvar
<p>Produkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produkt • Opfyldte produktbehov • God kvalitet • Gode priser og betingelser 	<p>Styring:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Let / enkel for alle aktører • Fyldestgørende • Sanktionsmuligheder

Sideløbende med vurderingen af processen vurderes og besluttes databehov, -flow og systemunderstøttelse samt styrings- og kontrolbehov. Gennem hele beslutningsprojektet bør de definerede nøgleområders succeskriterier herover til stadighed afprøves og være opfyldt.

Efter afslutningen af ovennævnte kan de konkrete handlingsplaner udformes og besluttes, herunder tempi hvormed tiltag skal gennemføres samt cost / benefit beregning.

Med baggrund i udbuds- og indkøbsområdet væsentlighed og økonomi anbefaler IR, at den ledelsesmæssige forankring og det overordnede styregruppeansvar i forbindelse med forbedringsprojektet ligger i ØKF's direktion med en løbende rapporteringspligt overfor ØU.

6. HANDLEPLANER GODKENDT AF ØU

Afsnittet afventer endelig indstilling fra ØU.

Aftalt handleplan

Forvaltningens handleplaner er følgende:

Implementeringsansvarlig:

Tidsfrist:

UDKAST

7. KRITERIER FOR PRIORITERING OG VURDERINGER

I rapportens afsnit 4 er gengivet en række observationer, hvortil der er knyttet risici. Anbefalingerne til imødegåelse af de identificerede risici er samlet i afsnit 5.

Vurderingen af risici er foretaget på baggrund af sandsynligheden for at hændelsen indtræffer samt effekten af samme. Kriterier for sandsynlighed og effektfaktorer er nærmere beskrevet i teksten under figuren.

SANDSYNLIGHED

Lav	Prioritet 2	Prioritet 3	Prioritet 3	
	Middel	Prioritet 1	Prioritet 2	Prioritet 3
	Høj	Prioritet 1	Prioritet 1	Prioritet 2
		Høj	Middel	Lav

EFFEKT

7.1. Definerings af anførte prioriteringer

Prioritet 1 – Svarende til placering i røde felter:

- Risici der er kritiske for forretningen

Prioritet 2 – Svarende til placering i gule felter:

- Risici der er væsentlige for forretningen / området

Prioritet 3 – Svarende til placering i grønne felter:

- Risici der ikke kritiske for forretningen / området

7.2. Sandsynlighedskategorier

Følgende kategorier er anvendt i.f.m. vurdering af sandsynlighed:

- Høj - Sandsynligheden for at hændelsen indtræffer, er stor (indtræffer ofte)
- Medium – Sandsynligheden for at hændelsen indtræffer, er middel
- Lav – Sandsynligheden for at hændelsen indtræffer, er minimal

7.3. Effektfaktorer som grundlag for vurdering

Indenfor kategorien kan en eller flere faktorer være opfyldt

Høj	Medium	Lav
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negativ påvirkning af resultat over 20 mio. kr. ▪ Væsentlig negativ påvirkning af kommunens omdømme ▪ Mulige besvigelser over 2 mio. kr. ▪ Manglende efterlevelse af gældende lovgivning eller overordnede mål ▪ Mulige borgklager eller retssager som afleder krav over 2 mio. kr. ▪ Manglende opfyldelse af overordnede målsætninger ▪ Væsentlig svigt i overordnede ledelses- og kerneprocesser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negativ påvirkning på resultat over 10 mio. kr. ▪ Mindre negativ påvirkning af kommunens omdømme ▪ Mulige besvigelser over 1 mio. kr. ▪ Manglende opfyldelse af forvaltningernes målsætninger ▪ Væsentlige svigt i ledelsesprocesser indenfor centrale processer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Øvrige forhold, som alene vurderes at have væsentlig betydning for den reviderede enhed, funktion eller proces, og som ikke opfylder kriterierne for under "Høj" og "Medium"

UDKAST