



**KØBENHAVNS KOMMUNE
INTERN REVISION**

07. Juni 2010

RAPPORT 2010

KS

Revision af Københavns Kommunes Indkøbsordning

MODTAGER:

Administrerende direktør Jan Gundersen, Koncernservice

KOPI :

Administrerende direktør Claus Juhl, Økonomiforvaltningen
Direktør Bjarne Winge, Økonomiforvaltningen

FORORD

Intern Revision (efterfølgende benævnt IR) har efter aftale med Koncernservice (efterfølgende benævnt KS) analyseret og vurderet en række forhold vedrørende Københavns Kommunes indkøbsordning. Nærværende rapport omfatter en analyse og vurdering af kommunens samlede forhold og økonomi på indkøbsområdet som helhed samt proces for udbud og aftaleindgåelse.

IR har ved sin gennemgang identificeret en række risici, der fastslår, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har mulighed for at sikre en overholdelse af lovgivning på indkøbsområdet og en realisering af 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 for Økonomiudvalget, på møde den 15. juni 2010, hvorefter IR afventer udvalgets tilkendegivelse og anvisninger til videre handlinger, terminer og ansvarlige herfor.



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	9
	4.1. Lovgivning og politikker	9
	4.2. Kommunens indkøbsomfang	13
	4.3. Aftaleforhold og processer	21
	4.4. Eftersyn af varen "mælk"	28
5.	ANBEFALINGER	32
6.	KRITERIER FOR PRIORITERING OG VURDERINGER	35
	6.1. Definering af anførte prioriteringer	35
	6.2. Sandsynligheds kategorier.....	36
	6.3. Effektfaktorer som grundlag for vurdering	36

Bilag

1. Juridiske rammer for udbud

1. BAGGRUND

Baseret på notat af 9. april 2010 fremlagt på Økonomiudvalgets aflæggerbord med en ønsket vurdering af følgende:

- Økonomi
- Institutionens oplevelse
- Organisering og systemunderstøttelse

samt revideret notat modtaget af Intern Revision (herefter benævnt IR) den 7. maj 2010 med ønsket om vurdering af alle ovennævnte punkter samt yderligere

- Hvilken fleksibilitet muliggør lovgivningen

Notaterne berører en række kritiske forhold i forbindelse med kommunens indkøbsordning, hvorfor direktionen i Koncernservice (herefter benævnt KS) har anmodet IR om at gennemføre en revision af kommunens fælles indkøbsordning.

Tidsfristen for IR's revision var i notatet af 9. april 2010 fastsat til august 2010. Denne tidsfrist er i notat modtaget den 7. maj 2010 ændret til juni 2010.

IR har fundet det væsentligt indledningsvis at foretage en vurdering af de overordnede og mest risikobetonede forhold omkring kommunens indkøbsordning. Således og som konsekvens af denne kortere tidsfrist omfatter revisionen en vurdering af kommunens samlede forhold og økonomi på indkøbsområdet som helhed samt proces for udbud og aftaleindgåelse.

2. FORMÅL, OMFANG OG AFGRÆNSNING

2.1. Formål

Formålet med revisionen er at identificere de væsentligste forhold, der påfører kommunen en risiko for ikke at overholde udbudslovgivningen og eventuelt formindsker kommunens mulighed for at opnå økonomiske fordele gennem en fælles indkøbsordning.

Revisionen er gennemført ved

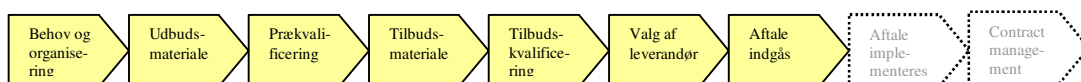
- En vurdering af gældende lovgivning og politikker for udbud og aftaleanvendelse, der er gældende for Københavns Kommune herunder evt. juridiske rammer og muligheder for kommunen

- En verificering og vurdering af kommunens samlede indkøbsomfang herunder forhold omkring aftaleanvendelsen, vurdering af udbudsbehov samt den mulige systemunderstøttelse og datafangst
- En vurdering af forhold omkring typer af indkøbsaftaler, omfang og den tilhørende styring samt processen for aftaleindgåelse
- En undersøgelse af varen "mælk" med henblik på at vurderer enhedspriser og følgeomkostninger samt at efterprøve disse informationer med et prischeck gennemført af KS

2.2. Omfang og afgrænsning

Revisionen er udført med udgangspunkt i den overordnede proces for aftaleindgåelse specifikt de med gult anførte områder:

DEN OVERORDNEDE UDBUDSPROCES



Indkøbsprocessen kan skitseres som følger, men behandles ikke i væsentligt omfang i nærværende rapport:

DEN OVERORDNEDE INDKØBSPROCES



Med henblik på at opfylde den fastsatte tidsfrist for aflevering af en rapport den 8. juni 2010 afgrænses rapporten til:

- alene at være baseret på økonomiske data fra 2009 og andre typer dataudtræk samt informationer, der har kunnet tilvejebringes og bearbejdes indenfor tidsfristen
- ikke at omfatte handlingsplaner og tidsfrister for implementering, der afhænger af Økonomiudvalgets tilkendegivelser til rapporten
- at være baseret på interview med KS, BUF og SUF

Endvidere behandler rapporten ikke de politiske beslutninger, der stilles som betingelser for kommunens leverandører, aftaler og produkter / tjenesteydelser.

Bilag 1 "Juridiske rammer for udbud" er ikke en udtømmende beskrivelse af de juridiske retningslinier, der skal iagttages fra kommunens side i forbindelse med udbud.

3. LEDELSESRESUME OG KONKLUSION

Intern Revision (IR) har på grundlag notat af 9. april 2010 fremlagt på Økonomiudvalgets aflæggebord, samt revideret notat af 7. maj 2010 fra Koncernservice (KS), med forkortet tidsfrist og øget indhold, gennemført en vurdering af kommunens indkøbsordning med fokus på kommunens samlede forhold og økonomi på indkøbsområdet som helhed samt proces for udbud og aftaleindgåelse.

Rapporten skal medvirke til, at identificere evt. væsentlige risici for udbuds- og indkøbsområdet. Det skal vurderes, i hvilket omfang der skal foretages yderligere undersøgelser for at underbygge observationer og risici, eller hvorvidt kommunens beslutningstagere ønsker at anvende ressourcerne på tiltag med henblik på forbedringer, optimeringer og den fremtidige håndtering af indkøbsområdet.

Det er IR's vurdering, at den nuværende indkøbsordning og de tilhørende forhold påfører kommunen væsentlige risici for:

- at varer og tjenesteydelser ikke indkøbes til de mest optimale priser og på de mest optimale vilkår
- at området ikke varetages med effektivitet og kvalitet
- at gældende lovgivning, politiske beslutninger og interne retningslinier ikke overholdes

Følgende primære forhold lægger vi til grund for, at varer og tjenesteydelser ikke indkøbes til de mest optimale priser og på de mest optimale vilkår:

- Det er ikke muligt at tilvejebringe et retvisende og i forhold til indkøbsområdet validt overblik over kommunens indkøb af varer og tjenesteydelser med henblik på sty-

ring og opfølgning af indgåede aftaler, priser, varegrupper m.v.

- Kommunen har i 2009 indkøbt for 750 mio. kr., hvor indkøbet burde være foretaget via fælles obligatoriske aftaler. De reelle indkøb på fælles obligatoriske aftaler udgør dog under 50% af de 750 mio. kr., i forhold til kommunens samlede indkøb der skønsmæssigt beløber sig til over 8 mia. kr.

Følgende primære forhold lægger vi til grund for, at området ikke varetages med effektivitet og kvalitet:

- De nuværende systemer samt indholdet og strukturen af data er ikke tilstrækkelige for at sikre effektiv anvendelse af ressourcer til håndtering og opfølgning på området
- Kommunens indkøbsordning herunder fælles obligatoriske aftaler anvendes ikke i praksis, i det omfang det var tænkt
- Organiseringen omkring indkøbsområdet herunder samarbejdet i indkøbschefgruppen og arbejdsgrupper i.f.m. udbudssager fungerer ikke optimalt
- Mængden af ressourcer afsat til håndtering af kommunens udbud, aftalestyring og formidling m.v. er forholdsmæssig lille i forhold til mængden af aftaler og opgaver

Følgende primære forhold lægger vi til grund for, at gældende lovgivning, politiske beslutninger og interne retningslinier ikke overholdes

- Der kan ikke tilvejebringes et overblik over omfanget af indkøb, hvilke af disse der er udbudspligtige, hvilke udbud kommunen har gennemført samt om udbudsforpligtelserne efterfølgende er overholdt
- Der er en manglende deltagelse af nødvendige faglige kompetencer i forbindelse med gennemførelse af udbudssager herunder fastlæggelse af krav til varer og tjenesteydelser

- En væsentlig mængde af de fælles obligatoriske aftaler er ikke ejerskabsplaceret, og en større del af aftalerne er udløbet
- Politikker og strategier som retningslinier og mål for indkøbsområdet er ikke opdaterede, hvilket signalerer en manglende ledelsesmæssig fokus / bevågenhed på området

IR's samlede anbefalinger vil derfor være, at kommunens ledelse indledningsvis træffer nogle principielle og strategiske beslutninger for området i fremtiden med henblik på at sikre overblik over kommunens indkøb, øge udnyttelsen af de økonomiske muligheder og overholde lovgivningen.

Herunder bør der træffes beslutninger om i hvilket omfang de historiske undersøgelser skal fortsætte, og hvor vidt de a) skal underbygge problemstillinger i nærværende rapport eller b) primært skal foretages, for at sikre et beslutningsgrundlag for indkøbsområdet i fremtiden.

På grundlag af nærværende rapport er det IR's vurdering, at der er en væsentlig risiko for, at informationer og data ikke kan tilvejebringes, samt at yderligere undersøgelser i relation til pkt. a) herover i overvejende grad blot vil bekræfte de identificerede problemstillinger. Endvidere er der risiko for, at sådanne undersøgelser vil være yderst ressourcekrævende og vil kræve en indgående deltagelse af forvaltningerne, for i tilstrækkelig grad, at identificere og dokumentere nuværende forhold.

Forvaltningernes indgående deltagelse vil i alle tilfælde være en forudsætning, såfremt IR skal deltage i videre revisionsmæssige undersøgelser.

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

4. OBSERVATIONER OG RISICI

4.1. Lovgivning og politikker

Prioritet 1

Generelle rammer og retningslinier

Københavns Kommune er som lokal myndighed i henhold til lovgivningen generelt forpligtiget til at konkurrenceudsætte hovedparten af sine indkøb og anskaffelser. Det bevirker, at kommunen som helhed og i forhold til bl.a. tærskelværdier, skal følge regelsættene henholdsvis det til enhver tid gældende EU's udbudsdirektiv samt den til en hver tid gældende tilbudslov m.v.

Bilag 1 giver et uddrag (ikke udtømmende) af de i EU-direktivet og tilbudslovens fastsatte retningslinier for området, der bl.a. skal iagttages af Københavns Kommune.

I relation til nærværende revision af kommunens indkøbsordning, skal det fremhæves, at kommunen i direktivet og tilbudslovgivningen er givet visse muligheder for at varetage udbud såvel centralt som decentralt.

Forpligtigelsen til at efterleve bestemmelser som én samlet enhed både for så vidt angår tilbudsgivning som efterfølgende anvendelse af indgåede indkøbsaftaler, træder som hovedregel i kraft i de tilfælde, hvor udbudene håndteres på grundlag af de af kommunen centraliserede indkøbsprocesser og dermed gennem centraliserede indkøbsbeslutninger.

Kommunen har under visse betingelser også mulighed for at håndtere eventuelle udbud decentralt, således at kun den decentrale enheds køb medregnes i relation til tærskelværdier. Dette forudsætter bl.a. at der netop ikke foretages en central beslutning eller koordinering, og at det efterfølgende indkøb alene foretages af den decentrale enhed aftalen vedrører.

Juridiske rammer og muligheder i relation til rammeaftaler

Kommunens anvendelse af rammeaftaler er udbredt bl.a. i forbindelse med indkøb af fødevarer og andre løbende forbrugsvarer og tjenesteydelser, hvilket er baggrunden for en mere uddybende gennemgang af de juridiske rammer og muligheder herunder.

Brug af rammeaftaler antages i almindelighed at indebære væsentlige fordele ved løbende indkøb. Ved kommunens anvendelse af rammeaftaler kan der etableres ensartede vilkår for indkøb af varer og tjenesteydelser, der bør kunne indbringe væ-

sentlige stordriftsfordele. Rammeaftaler kan indgås med en varighed på op til 4 år. På nogle områder kan det være hensigtsmæssigt med 1- eller 2-årige aftaler. Rammeaftaler er meget almindelige i SKI-regi, og Københavns Kommune benytter i forvejen enkelte SKI-aftaler til indkøb.

Ved beslutning om etablering af ordninger med rammeaftaler bør det i hvert enkelt tilfælde overvejes, om kommunen er bedst tjent med at indkøbe over en SKI-aftale eller etablere egne rammeaftaler, og om rammeaftaler bør omfatte den samlede kommune med tilhørende institutioner eller kun enkelte forvaltninger el. lign.

Det er muligt at udforme rammeaftaler på en sådan måde, at kommunen ikke er forpligtet, men alene berettiget til at trække på rammeaftalen, ligesom rammeaftaler ikke behøver være eksklusive. Det bør eksempelvis være muligt at tilrettelægge aftalerne således, at der uanset rammeaftalen kan købes ind decentralt uden om rammeaftalen, såfremt de almindelige betingelser for ikke at gå i udbud med sådanne separate indkøb er opfyldt.

Det vil kunne afhænge af formuleringen af udbudsbekendtgørelse, udbudsmateriale og kontrakt i hvilket omfang enkelte forvaltninger og institutioner kan foretage indkøb over rammeaftalen, idet der principielt kun kan foretages indkøb inden for rammerne af det, der har været udbudt, såvel i henseende til hvem, der kan indkøbe, hvad og hvor meget, der kan indkøbes, og i hvor lang tid der kan indkøbes.

Disse principper indebærer bl.a. den begrænsning, at der ikke lovligt kan købes ind under rammeaftaler, der er udløbet (eller uformelt forlænget uden udbud), og heller ikke nødvendigvis kan købes ind under rammeaftaler indgået af f.eks. en anden forvaltning i en anden kontekst. Der bør således også på dette punkt udvises omhu ved udformningen af udbudsbekendtgørelse og udbudsmateriale vedrørende rammeaftaler.

Det vil være muligt at anvende rammeaftaler såvel ved centraliserede indkøbsbeslutninger som ved decentraliserede indkøbsbeslutninger, herunder indkøbsbeslutninger i selvejende institutioner m.v., idet kommunen ved indkøb eller aftaleindgåelse på vegne af sådanne organer kan fungere som indkøbscentral.

Decentrale indkøbsbeslutninger baseret på en rammeaftale kan enten føre til købsaftaler, der indgås direkte mellem den centrale enhed og leverandøren, eller til køb, der indgås af en cen-

tral indkøbsenhed efter anmodning fra og til brug for den centrale enhed.

Observationer

Kommunens regler og politik for udbud

Kommunen har formuleret en politik i forbindelse med udbud "Københavns Kommunes udbudspolitik". Den nuværende udbudspolitik er ikke dateret, men dokumentet er oprettet i 2000 og er sidst tilpasset i 2005 jf. kommunens intranet.

Udbudspolitikken berører i et vist omfang EU udbudsreglerne men refererer ikke til den danske tilbudslovgivning, der på tilsvarende vis sætter retningslinier for nationale udbud. Endvidere berører politikken kun i mindre grad de rammer og retningslinier, der bør være fastsat internt i kommunen som supplement til ovennævnte.

I løbet af 2010 påtænkes endvidere udarbejdet en udbudsstrategi, der i øvrigt er en lovmæssig forpligtelse jf. den kommunale styrelseslov (LBK nr. 581 af 24/06/2009 § 62b). Det anføres i loven, at udbudsstrategien skal være etableret senest 1 år efter samling af kommunalbestyrelsen (Borgerrepræsentationen).

Kravet om en udbudsstrategi vedrører kommunens driftsopgaver. Begrebet udbud forstås i denne relation bredt som enhver konkurrenceudsættelse af en driftsopgave, som en kommune er ansvarlig for. Udbudsstrategien omfatter udover klassiske udbudsforretninger også de forskellige andre former for offentligt-privat samarbejde som er udviklet i de senere år, f.eks. offentligt-private partnerskaber og servicepartnerskaber.

Begrebet udbudsstrategi omfatter i denne relation derimod som udgangspunkt ikke politikken for de almindelige løbende køb af varer og tjenesteydelser til brug for kommunens ordinære drift, der er i centrum for den igangværende undersøgelse.

Kommunens regler og politik for efterfølgende aftaleanvendelse

Kommunen har formuleret en række politikker og retningslinier for indkøb bestående af bl.a.:

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

Endvidere er der fra politisk hold fastsat miljømæssige og andre krav i forbindelse med kommunens indkøb. Disse er ikke behandlet i nærværende rapport.

Kommunens indkøbspolitik virker umiddelbart dækkende som en generel ramme / regelsæt for kommunens indkøbsområde. Indkøbspolitikken er dog fra 2003 og er derfor ikke korrigeret for nuværende forhold herunder det nuværende omfang af kommunens indkøb, 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.

Eksempelvis kan nævnes, at et af de væsentligste mål i den oprindelige strategi var, at opnå besparelser gennem en øget anvendelse af fælles indkøbsaftaler med op til 85% pr. 2007 baseret på et indkøbspotentiale på 3 mia. kr. Dette mål fra 2007, svarende til indkøb på fælles indkøbsaftaler på 2,55 mia. kr., er på ingen måde opfyldt i dag. Der er pr. 2009 indkøbt for 750 mio. kr., der kunne være indkøb på fælles obligatoriske aftaler. De reelle indkøb udgør under 50% på disse fælles obligatoriske aftaler på trods af at kommunens samlede indkøb skønsmæssigt beløber sig til over 8 mia. kr.

Risici

De utidssvarende og indholdsmæssigt ikke optimale politikker og retningslinier, både for så vidt angår udbuds- og indkøbsområdet, medfører en risiko for, at kommunen ikke sikrer en opfyldelse af lovgivningen på området. Området bliver fra medio 2010 underlagt en yderligere skærpet kontrol med overholdelse af udbudsreglerne og deraf følgende mulige sanktioner fra 25.000 til 10 mio. kr.

Desuden medfører ovennævnte en risiko for, at der opstår en negativ påvirkning af mulige økonomiske fordele samt for, at risici og besvigelser ikke imødegås optimalt.

Endvidere medfører den forældede indkøbsstrategi, at kommunens rammer og mål for fremtiden ikke i tilstrækkelig grad er formuleret, og dermed kommunens handlinger for at opnå bl.a. økonomiske og kvalitetsmæssige fordele.

4.2. Kommunens indkøbsomfang

Prioritet 1

Observationer

Indkøbsomfang og økonomisk fordeling på områder

KS anfører i notat af 9. april 2010 til Økonomiudvalget, at Københavns Kommune årligt køber varer og tjenesteydelser fra eksterne leverandører for 6-7 mia. kr.

IR har på baggrund af bogføringen i KØR opgjort kommunens eksterne køb¹ af varer, tjenesteydelser og anlæg i 2009 til knap 13 mia. kr., heraf er 1,9 mia. kr. bogført som anlægsudgifter. Opgørelsen er forbundet med en mindre usikkerhed, idet nogle arter anvendes til såvel eksterne som interne fakturaer. De knap 13 mia. kr. dækker ligeledes nogle betalinger til staten, til regioner og til andre kommuner svarende til 2,5 mia. kr. Netto beløbet på indkøb jf. KØR er på 8,6 mia. kr. Der er således en forskel på mellem 1,6 og 2,6 mia. kr. i forhold til de i notatet anførte 6-7 mia. kr.

Alle analyser i det efterfølgende er baseret på indkøb foretaget i 2009.

Til analyse af kommunens indkøb af varer og tjenesteydelser har afdelingen Kommerciel og Juridisk Rådgivning (herefter benævnt KJR) i KS netop fået et analyseværktøj stillet til rådighed. Analyseværktøjet er udviklet af SAS Institute, og det giver kommunen mulighed for at foretage indkøbsanalyser af, hvorvidt der foretages indkøb inden for indgåede indkøbsaftaler. Det er ligeledes muligt at foretage avancerede analyser på fakturalinieniveau. Analyseværktøjet benævnes fremover blot SAS.

Til analyserne anvender SAS data fra de e-fakturaer², som kommunen modtager. E-fakturaerne leveres i såkaldte VANS og eksporteres herfra over i KØR.

Udtræk fra SAS viser, at kommunens samlede køb i 2009 hos eksterne leverandører, hvorfra der er modtaget e-faktura, udgør 9,0 mia. kr. fordelt på 5,0 mio. varelinier. I de 9,0 mia. kr. indgår også e-fakturaer med ikke placerbare EAN-numre³ mv. Fratrækkes disse udgør indkøb herefter 8,8 mia. kr., hvor e-faktura er adresseret til kommunen.

¹ Hovedart 2 Varekøb og hovedart 4 Tjenesteydelser mv.

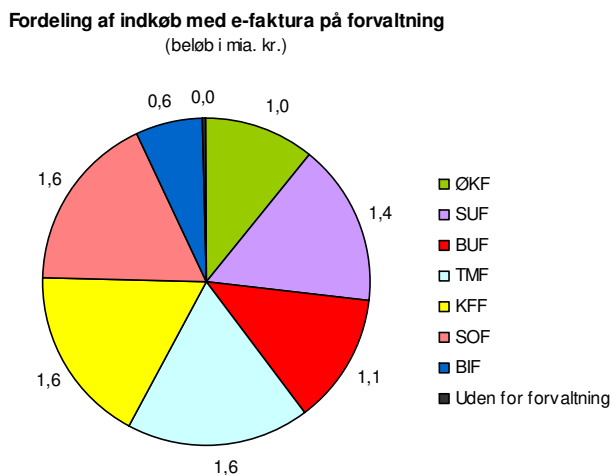
² Økonomiske tal vedr. e-faktura omfatter både e-faktura og læs ind faktura – se i øvrigt efterfølgende afsnit

³ Alle offentlige institutioner har et EAN-nummer, som er 13 cifret og unikt på verdensplan. Ligesom en adresse på et brev viser EAN-nummeret, hvor det elektroniske postvæsen (VANS) skal aflevere fakturaer udskrevet til modtager, her kommunen.

Udtræk fra KØR viser, at der ud over e-fakturaerne yderligere er bogført i alt 168 t. manuelle fakturaer med en samlet fakturasum på 2,9 mia. kr. i 2009. De manuelle fakturaer omfatter ud over sædvanlige leverandørfakturaer også betaling af moms, skat, tilskud til boligforeninger, institutioner, kirker mv. KS har ikke været i stand til at redegøre for, hvilken andel af de manuelle fakturaer som vedrører køb af varer og tjenesteydelser.

KJR anvender SAS til analyser af indkøbsområdet, idet registreringer i KØR ikke i tilstrækkelig grad understøtter dette formål. Dette betyder samtidig, at KJR ikke har mulighed for at analysere indkøbsområdet på et fuldstændigt datagrundlag, da det kun er e-faktura der indgår i analysegrundlaget.

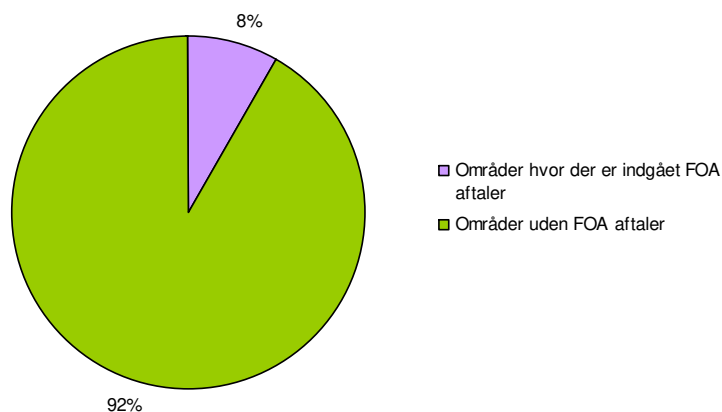
Indkøb, hvor der er modtaget e-faktura for købet, er fordelt på forvaltninger, som vist i nedenstående figur.



Kilde: SAS-udtræk fra VANS, hvori e-fakturaer modtages.

Vi har modtaget SAS-udtræk fra KJR, hvoraf det fremgår, at der er indkøbt for 750 mio. kr., hvor fælles obligatoriske aftaler burde anvendes som grundlag for indkøbet. De 750 mio. kr. er i figuren herunder er holdt op mod de 8,8 mia. kr., hvor kommunen har modtaget e-faktura.

Andel af indkøb, hvor der er indgået Fælles Obligatoriske Aftaler



Kilde: SAS-udtræk "Intern kontrolrapport" baseret på modtagne e-fakturaer. Total population 8,8 mia. kr.

I figuren ovenfor fremgår "Områder udenfor fælles obligatoriske aftaler", hvor indkøb kan være foretaget via indkøbsaftaler indgået af forvaltninger, med som ikke er udpeget til fælles obligatoriske aftaler.

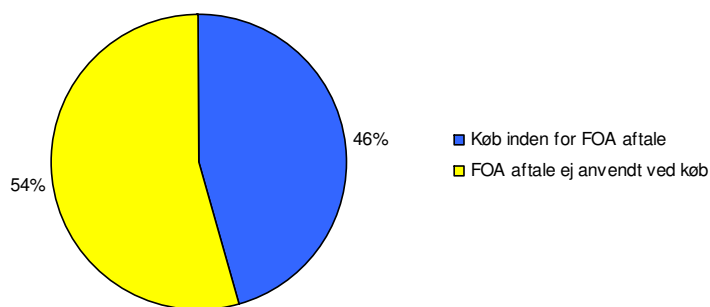
Indkøb / Aftaleanvendelse

Indkøbschefgruppen har udpeget 49 indkøbsaftaler til fælles obligatoriske aftaler. Forvaltninger og institutioner, som er underlagt kommunens indkøbspolitik, er forpligtet til at anvende fælles obligatoriske aftaler ved indkøb af varer og tjenesteydelser, der er dækket af disse aftaler.

Det forhold, at visse af kommunens indkøbsaftaler er udpeget til fælles obligatoriske aftaler, er ikke en garanti for, at forvaltningerne og institutionerne anvender disse aftaler. Endvidere er der ingen sanktioner forbundet med ikke at indkøbe via fælles obligatoriske aftaler.

Vi har via udtræk fra SAS konstateret, at de indgåede fælles obligatoriske aftaler på 750 mio. kr. kun anvendes ved knap halvdelen af de indkøb, der foretages i kommunen på områder (varergrupper) omfattet af fælles obligatoriske aftaler. Dette fremgår af nedenstående figur.

Indkøb på områder hvor der er indgået FOA aftaler



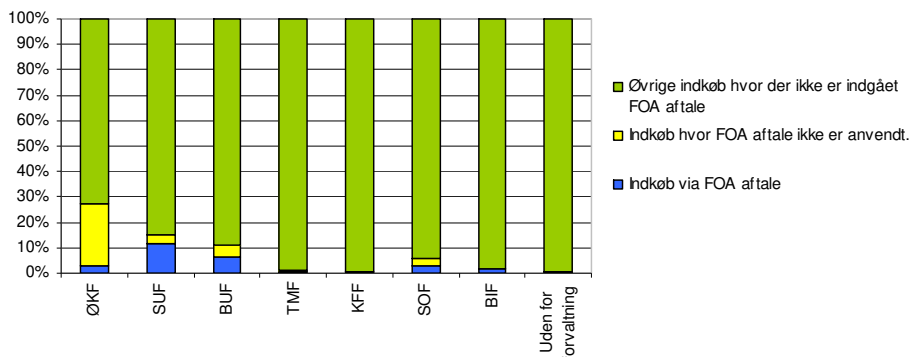
Kilde: Udtræk fra SAS baseret på e-fakturaer for hele kommunen for indkøbsområder, hvor der er indgået fælles obligatoriske aftaler (FOA). Total population 750 mio. kr.

Ovenfor har vi på kommuneniveau præsenteret:

- Fordeling af indkøb pr. forvaltning
- Omfanget af indkøb hvor fælles obligatoriske aftaler burde anvendes som grundlag for indkøbet
- Anvendelse af fælles obligatoriske aftaler på områder hvor der er indgået fælles obligatoriske aftaler

På grundlag af ovennævnte har vi yderligere bearbejdet modtagne data fra SAS med henblik på at vurdere, i hvilket omfang forvaltningerne foretager indkøb på områder, hvor der er indgået fælles obligatoriske aftaler, og i hvilket omfang disse aftaler anvendes. Resultatet er vist i figuren nedenfor.

Andel af indkøb hvor der er FOA aftaler



Kilde: Data udtræk fra SAS, hvor indkøb pr. forvaltning er opdelt på indkøb på hhv. områder, hvor der er indgået FOA aftaler og områder der ikke er indgået FOA aftaler. Yderligere er området, hvor der er indgået FOA aftaler splittet op, således at det fremgår i hvilket omfang disse anvendes. Total population 8,8 mia. kr.

Figuren viser, at den andel af forvaltningernes indkøbsbehov, der er dækket af fælles obligatoriske aftaler er meget begrænset. Flere af forvaltningerne har gennemført udbud og indgået aftaler, som dækker nogle af de indkøbsområder, som ikke er dækket af fælles obligatoriske aftaler. Det har ikke være muligt, at få oplyst omfanget heraf.

IR har interviewet medlemmer af indkøbschefgruppen fra to forvaltninger, BUF og SUF. Repræsentanterne fra henholdsvis BUF og SUF oplyser, at det er deres opfattelse, at størstedelen af indkøbene i deres forvaltninger sker via fælles obligatoriske aftaler. Samtidig nævner de, at de ikke har mulighed for at vurdere i hvilket omfang, at de indkøbsberettigede i forvaltningerne og institutionerne faktisk anvender aftalerne, idet det ikke er muligt at foretage udtræk fra indkøbs- eller økonomisystemet til opfølgning herpå.

I BUF er organiseringen af indkøb i langt overvejende grad decentral. De enkelte institutioner mv. er budgetansvarlige og foretager selv indkøb. En del selvejende institutioner er via driftsoverenskomster med kommunen underlagt forvaltningens indkøbsaftaler, herunder fælles obligatoriske aftaler.

BUF's repræsentant i indkøbschefgruppen kunne ikke oplyse, om BUF selvstændigt har indgået indkøbsaftaler eller udbud ud over deltagelse i det nuværende fødevarerudbud, som gennemføres i samarbejde med KJR.

SUF's repræsentant i indkøbschefgruppen oplyste, at SUF har gennemført EU-udbud vedrørende indkøb af bl.a. sygeplejeartikler, hjælpemidler og handicapkørsel. Endvidere anvender SUF SKI-aftale på leasing af biler til hjemmeplejen. SUF oplyste, at KJR's forretningsgang for udarbejdelse og gennemførelse af udbud følges, når forvaltningen gennemfører udbud.

SUF oplyste, at forvaltningen forsøger at tilskynde institutionerne til at anvende fælles obligatoriske aftaler og øvrige aftaler indgået af SUF ved at regulere institutionernes budgetter i forhold til priserne i aftalerne, således at institutionerne ikke har nogen fordel af ikke at anvende de indgåede indkøbsaftaler.

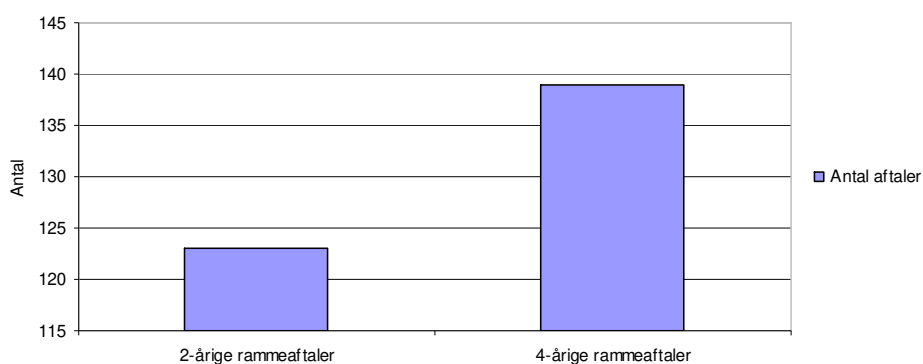
SUF og BUF oplyste, at det efter indkøb af bl.a. fødevarer via indkøbsaftalerne kan være vanskeligt for såvel administration som brugere at kontrollere pris mv. til den efterfølgende faktura, idet der i indkøbsmodulet ikke er anført enhedspris på alle

varer. Det gælder særligt for varer, hvor prisen har store sæsonudsving.

Vurdering af udbudsbehov

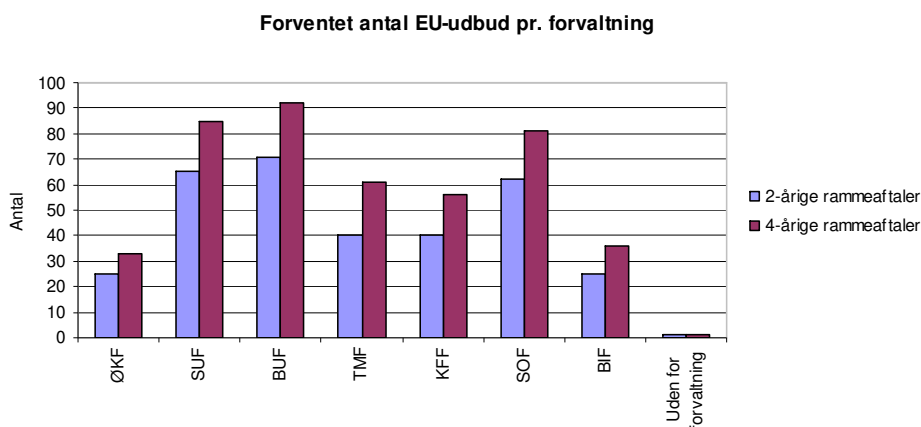
IR har på baggrund af udtræk fra SAS udarbejdet en opgørelse over det antal EU-udbud, som kommunen på centralt niveau må forventes at gennemføre ved en centraliseret organisering af indkøbsområdet, såfremt der indgås 2-årige hhv. 4-årige rammeaftaler, som præsenteret i figuren herunder. Opgørelsen er udarbejdet på grundlag af registrerede e-fakturaer modtaget i kommunen i 2009. Antallet af udbud er derfor forbundet med en vis usikkerhed, idet der tillige er registreret manuelle fakturaer vedrørende indkøb i KØR. Opgørelsen tager ikke højde for fakturaer, som ikke er kategoriseret korrekt i varegrupperne i SAS, idet dette arbejde ikke er fuldt ud tilendebragt endnu.

Forventet antal EU-udbud. Hele kommunen



Kilde: Data udtræk fra SAS, rapport "forecast, varekategori 2". I opgørelsen indgår alle forventede varekøb over tærskelværdien i kommunen indenfor de i SAS definerede varekategorier på niveau 2.

Såfremt indkøbsområdet organiseres på forvaltningsniveau bliver det forventede antal udbud som vist i nedenstående figur. Således vil en decentralisering bevirke, at der kan være indgået flere aftaler på identiske varer eller tjenesteydelser, idet aftalerne indgås pr. forvaltning. Denne opgørelse er behæftet med de samme usikkerheder som anført ovenfor.



Kilde: Data udtræk fra SAS, rapport "forecast, varekategori 2". I opgørelsen indgår alle forventede varekøb over tærskelværdien pr. forvaltning indenfor de i SAS definerede varekategorier på niveau 2.

Det fremgår af de to figurer herover, at kommunen ved en øget centralisering af indkøbsområdet må forventes at skulle gennemføre færre udbud end ved en decentral organisering på forvaltningsniveau. Alt andet lige må det forventes, at kommunen ved en centralisering af indkøbsområdet kan opnå bedre priser end ved decentrale udbud.

Systemunderstøttelse / Datafangst

I kommunens indkøbsstrategi 2004 – 2007 er anført⁴, at det er målet, at der i 2004 skal udvikles rapporter i KØR, som gør det muligt at følge op på nøgletal for indkøb, bl.a.:

- Køb foretaget via fælles indkøbsaftaler
- Køb uden for fælles indkøbsaftaler

Det anføres videre, at opfølgningen skal kunne foretages på individ-, institutions-, forvaltnings- og samlet niveau.

Vi har ved denne revision konstateret, at ovenstående rapportmuligheder ikke er etableret. Der er via KØR ikke mulighed for at foretage detaljeret analyser af indkøbsområdet, idet konto-plan og registreringer ikke understøtter dette formål.

⁴ Indkøbsstrategi Københavns Kommune 2004 – 2007, af 26. januar 2004, side 15.

Som tidligere nævnt har KJR netop fået mulighed for i et vist omfang at følge op på anvendelse af indkøbsaftalerne via SAS-værktøj, som det kommende halve år er stillet til rådighed for KJR af SKI. Det skal bemærkes, at dette værktøj ikke er en integreret del af kommunens økonomistyring. KS har endnu ikke besluttet, om KJR fortsat skal have adgang til opfølgingsværktøjet, når den 6 måneders periode udløber. KJR har oplyst, at licens til SAS-værktøjet årligt andrager 350 t.kr.

SAS-værktøjet kan anvendes til at gennemføre analyser af indkøb på produktgrupper, varetyper, leverandører, forvaltninger mv. Vi har af KJR fået oplyst, at de nuværende udtræksmuligheder via SAS er behæftet med nogle fejltyper, som KJR i samarbejde med SAS Institute løbende tilretter, hvorved de udtræk, KJR kan foretage løbende forbedres.

Analyserne udarbejdes på grundlag af e-fakturaer. En del e-fakturaer modtages imidlertid via læs-ind bureauer, idet nogle leverandører ikke selv har systemunderstøttelse til at udarbejde e-fakturaer. Disse "læs-ind" fakturaer er ikke anvendelige til analyseformål, idet der for disse ikke fremgår fakturalinier mv. men blot oplysning fakturabeløb.

KJR har oplyst, at afdelingen kun i meget begrænset omfang udfører contract management. Contract management omfatter opfølgning på prisregulering, licensstyring, leverandørens overholdelse af indkøbsaftaler mv. KJR anfører som årsag til den begrænsede opfølgning, at de ikke har ressourcer hertil. KJR oplyser videre, at der er en række prisfølsomme varer, hvor der ikke sker opdatering af pris i indkøbsmodulet.

I forbindelse med interview af BUF og SUF fik vi oplyst, at det er vanskeligt for forvaltningerne at kontrollere om institutionerne anvender de indgåede aftaler, idet controlling heraf ikke er tilstrækkelig systemunderstøttet. Det beror på tilfældigheder, om centralforvaltningerne identificere køb uden om de indgåede aftaler. Forvaltningerne har ikke adgang til det SAS-værktøj, som KJR netop har fået adgang til.

Risici

Der foretages ikke en egentlig opfølgning af KJR eller forvaltningerne på anvendelsen af de indgåede fælles obligatoriske aftaler. Med de værende registreringer i KØR og de tilgængelige data i SAS er det ikke muligt at tilvejebringe et fuldstændigt datagrundlag til at gennemføre analyser af kommunens samlede indkøb og indkøb på forvaltningsniveau.

Der er således en væsentlig forøget risiko for, at kommunen ikke overholder lovgivningen mht. gennemførelse af EU-udbud og indhentning af tilbud jf. tilbudsloven.

Ved den decentrale indkøbsstrategi, som er etableret i nogle forvaltninger, er der risiko for, at kommunen ikke foretager indkøb til den bedste pris.

Den begrænsede gennemførelse af contract management øger risikoen for, at kommunen betaler for høj en pris til sine leverandører uden at det bliver konstateret.

4.3. Aftaleforhold og processer

Prioritet 1

Observationer

Aftaletyper og omfang

Kommunen opererer med en række fælles obligatoriske aftaler, der kan indgås og administreres af såvel KJR i KS og forvaltningernes egne indkøbsenheder. Endvidere anvendes der under fælles obligatoriske aftaler henholdsvis SKI aftaler og statens aftaler (Finansministeriet).

Jf. notat af 9. april 2010 til Økonomiudvalget, anføres det, at en delmængde af kommunens indkøb af varer og tjenesteydelser fra eksterne leverandører, er baseret på ca. 170 fællesobligatoriske rammeaftaler.

Ud over fælles obligatoriske aftaler, kan forvaltningerne have indgået egne aftaler. Det har ikke været muligt at tilvejebringe et overblik over disse decentralt indgåede aftaler.

Af en opgørelse over fælles obligatoriske aftaler⁵ fremgår der derimod kun 52 aftaler, der efterfølgende er bekræftet som det reelle antal aftaler. Efter en nærmere undersøgelse er det fra KS oplyst, at 3 aftaler i realiteten ikke kan anses som fælles obligatoriske aftaler, en aftale er anført, men aftalen bliver først indgået pr. 01.07.10 og en aftale mangler helt.

Således har kommunen pr. 01.05.10 reelt 49 fælles obligatoriske aftaler, hvor det fra KS er oplyst, at

⁵ Kilde: KS intranet "Fællesaftaler pr. 01.05.10"

- KS har indgået 44 aftaler
- KFF har indgået 1 aftale (tele)
- SKI anvendes som aftalegrundlag i 3 tilfælde
- Finansministeriets aftale anvendes som aftalegrundlag i 1 tilfælde

15 af KS's 44 aftaler er overdraget til forvaltninger grundet resourcereduktioner i KS. Der er dog i henhold til forvaltningerne ikke truffet endelige aftaler om, hvilke aftaler der skal overdrages, eller hvilke forvaltninger der herefter vil være ansvarlige for disse aftaler. Vi har fra KS modtaget mødereferater fra møder i indkøbsschefgruppen, hvoraf der fremgår, at det er besluttet, hvilke aftaler der er overdraget. Dog udestår den konkrete overdragelse.

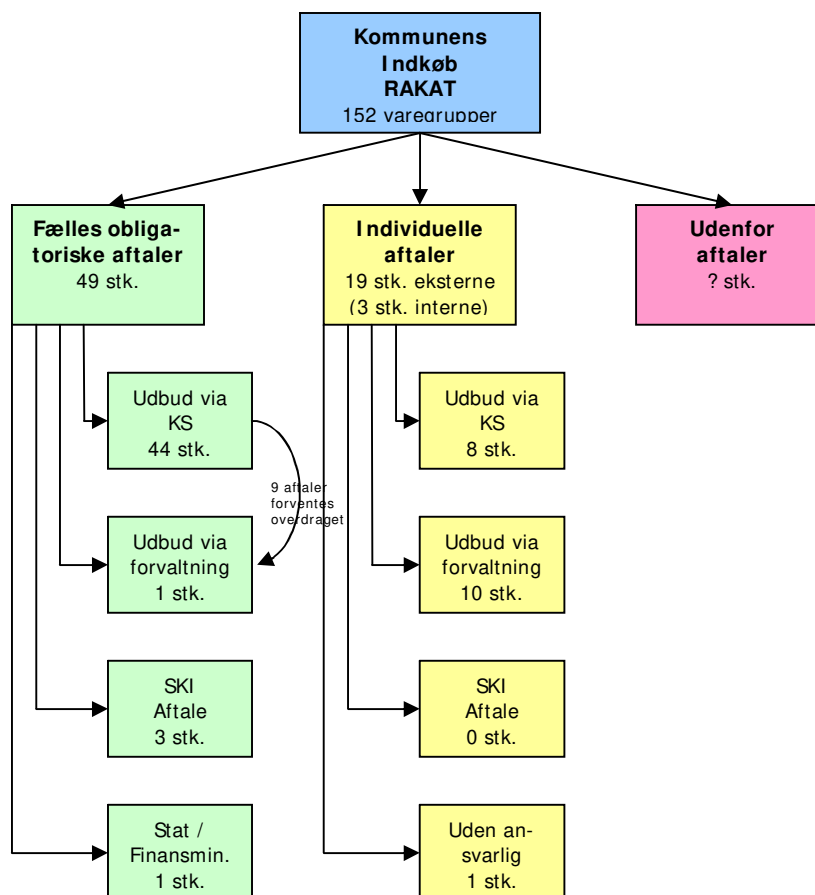
Af de 49 fælles obligatoriske aftaler er 9 aftaler udløbet, heraf er 1 stk. en SKI aftale. På 3 aftaler pågår nye udbudssager med forskellige tidshorisonter.

Pr. 19. maj 2010 omfatter Københavns Kommunens indkøbskatalog "RAKAT" 152 varegrupper til indkøb af diverse varer og tjenesteydelser. Via KS er verificeret følgende fordeling:

- 93 varegrupper er indeholdt i de 49 fælles obligatoriske aftaler
- 44 varegrupper er indeholdt i 24 andre "ikke fælles aftaler". Disse 24 aftaler er indgået af såvel KS og forvaltningerne men er via RAKAT stillet til rådighed for alle kommunens indkøbere. Ud af de 22 aftaler er 3 aftaler interne aftaler – dvs. køb mellem forvaltninger
- 15 varegrupper der er bortfaldet – men pr. 19. maj 2010 ikke fjernet fra listen

Der foretages endvidere indkøb uden om kommunens indkøbsaftaler, som det fremgår af pkt. 4.2 "Indkøbsomfang" afsnit "Indkøb / Aftaleanvendelse".

På grundlag af ovennævnte kan indkøbsområdet fremstilles som følger:



Indkøbsrådets organisering, ansvar og ressourcer

Af kommunes hjemmeside fremgår det,

- at indkøbsrådet i kommunen er organiseret med en fælles indkøbsenhed, en tværkommunal indkøbschef-gruppe og decentrale indkøbsenheder
- at kontoret for KJR (Kommerciel og juridisk rådgivning) i 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)

For nærværende pågår der en aktivitet i indkøbschefgruppen med henblik på, at definere et nyt kommissorium for gruppen. Dette sker bl.a. i forlængelse af, at indkøbschefgruppen har ændret karakter over de senere år fra at være operationelt orienteret forum til at være et mere beslutnings- og strategiorienteret forum.

Det er endvidere oplyst, at det er indkøbschefgruppen, der vurderer og beslutter hvilke aftaler, der skal være fælles obligatoriske aftaler. Hvis en aftale udløber vurderes tillige om aftalen fortsat har et omfang, der bevirker, at et nyt udbud skal gennemføres. Bl.a. i forlængelse af de manglende afklaringer af ansvar for og overdragelse af diverse aftaler, giver de adspurgte parter udtryk for, at indkøbschefgruppen ikke fungerer optimalt som kommunens forum for beslutninger på indkøbsområdet.

KJR varetager udbudsforretninger på ovennævnte fælles obligatoriske aftaler, hvor KJR vurderer at det i gennemsnit tager et ½ år pr. udbudsforretning. Endvidere varetager KJR koordinering, formidling og distribution af alle fælles obligatoriske aftaler, uanset hvem der har varetaget selve aftaleindgåelsen. Øvrige udbudsforretninger varetages i forvaltningerne.

Pr. 2010 er KJR reduceret med 2 årsværk til de nuværende 7,9 årsværk inkl. indkøbschef. KJR oplyser, at de begrænsede ressourcer bevirker, at KJR ikke foretager contract management / controlling af de foretagne indkøb og anvendelsen af indkøbsaftaler. KJR varetager således (efter at 15 aftaler overdrages til forvaltninger) 29 fælles obligatoriske på baggrund af et årsværksforbrug på 7,9. Dertil kommer den samlet formidlingsopgave i.f.t. RAKAT etc. hvis aftaler kommer til KJR's kendskab samt koordinering samt politikerbetjening på området.

Fra de adspurgte forvaltninger har det ikke været muligt, at oplyse, hvor mange ressourcer der anvendes i forbindelse med aftaleindgåelse, koordinering, formidling og distribution samt den efterfølgende contract management / controlling.

Aftalestyring og formidling

KJR har truffet en aftale med "Udbudsvagten", der er en ekstern udbyder af udbudsannonceringer. KJR vil således fremover modtage en matchmail når Udbudsvagten opsamler annoncerede udbud fra Københavns Kommune via TED⁶ eller såfremt disse publiceres via kommunens nye løsning for annonceringspligten på kk.dk/erhverv/indkøb og udbud.

⁶ (Tenders Electronic Daily) er din onlineadgang til alle bekendtgørelser om europæiske offentlige indkøb, der er offentliggjort i »Supplement til Den Europæiske Unions Tidende

Pr. 18. maj 2010 har Udbudsvagten matchet 27 udbudssager i Københavns Kommune fordelt som følger:

- 1 stk. BUF
- 6 stk. KS
- 1 stk. KFF
- 5 stk. SUF
- 14 stk. TMF

Det er ikke muligt at tilvejebringe oplysninger om, hvor mange sager kommunen har annonceret i 2009 da disse kan være annonceret på flere ikke kendte steder. Det er først for nyligt, at Borgerrepræsentationen har besluttet, at kommunens udbudsportal skal anvendes, hvilket muliggør et mere samlet overblik over udbud. Således er de udbud - EU og nationale - der er blevet annonceret på kommunens udbudsportal ikke udtømmende.

Lovgivningen forskriver at kommunen via annoncering bekendtgør indgåelsen af de kontrakter kommunen indgår, og som er omfattet af EU-direktivet eller den nationale tilbudslov. KJR har bekræftet, at alle kontrakter indgået via KJR (EU og nationale) - bliver offentliggjort som foreskrevet, hvilket dog ikke er dokumenteret yderligere. Hvorvidt de øvrige forvaltninger overholder denne regel, vil kræve en længerevarende undersøgelse.

Ved udløb af aftaler forlænges disse ikke i samme omfang som tidligere, men det er ofte således, at leverandøren leverer til de oprindelige betingelser indtil ny aftale er indgået.

KJR er opmærksom på, at kommunen principielt ikke efterlever lovgivningen i den periode, hvor der ikke foreligger gældende aftaler. Herunder nævner KJR, at det ikke er optimalt, at nye aftaler ikke håndteres i god tid inden eksisterende aftaler udløber.

Samlet set er det KJR's vurdering, at der er usikkerhed om hvorvidt der afholdes udbudsforretninger efter reglerne i de tilfælde hvor KJR ikke har ansvaret for udbudsforretningen. KJR nævner, at KJR som kommunens fælles indkøbsenhed i øvrigt ikke har kendskab til hvilke aftaler, der er indgået af forvaltningerne.

I forbindelse med den efterfølgende aftalestyring foretager KJR som nævnt kun en yderst sparsom controlling af de foretagne indkøb og anvendelsen af fælles obligatoriske indkøbsaftaler.

I SUF har det juridiske sekretariat ansvaret for formidling til de decentrale institutioner om bl. a indkøb/udbud. Informationerne

tilgår alle ledere, hvilket skal medvirke til at sikre overholdelse af tilbudsloven / EU udbudsdirektivet. Formidlingen sker via intranettet med udførlig information om, hvordan man skal forholde sig ved indkøb/udbud. Herunder opfordres til at de decentrale enheder søger hjælp centralt i forbindelse med udbudssager. Endvidere udsendes nyhedsbreve o.a. med information om nye og kommende love.

Det er ikke muligt for BUF at bekræfte, at der i forvaltningen ikke bliver foretaget indkøb, der skulle have været håndteret via tilbudsloven / EU udbudsdirektivet. BUF forventer, at retningslinjer i lovgivningen bliver fulgt, men der foretages ingen kontrol af hvad de enkelte afdelinger foretager af indkøb.

BUF oplyser, at decentrale enheder i princippet selv kan stå for en udbudsforretning, hvis ikke andre kommunale institutioner har behov for samme produkt. Hvis der allerede er indgået en rammeaftale for det ønskede køb, kan den decentrale enhed foretage et miniudbud, der er nærmere omtalt i bilag 1. I praksis er det dog begrænset til, at de er en eller to (service)institutioner som har indkøb en størrelsesorden som kræver udbud.

Endvidere oplyser BUF, at de selvejende institutioner kan vælge, om de selv ønsker at forestå udbudsforretningen, eller om de ønsker at indgå i den kommunale ordning. De fleste decentrale enheder vælger at lade kommunen foretage udbudsforretningen, da det at foretage et udbud, som oftest kræver en viden og et tidsforbrug, der ikke er til rådighed i den enkelte decentrale enhed.

Afslutningsvis nævner BUF, at det ikke kan sikres, at decentrale enheders udbudsforretninger i øvrigt overholder tilbudsloven henholdsvis EU udbudsdirektivet, men at forvaltningen som nævnt herover forventer, at retningslinjer i lovgivningen bliver fulgt.

Proces, metode og organisering ved aftaleindgåelse

Af kommunes hjemmeside fremgår det

- at indkøbsaftalerne indgås efter en proces, hvor alle forvaltninger samt Center for Miljø og Arbejdsmiljø København (AMK) inddrages. Herved sikres en høj kvalitet i aftalerne, og at der tages hensyn til både miljø- og arbejdsmiljøforhold

Begge de adspurgte forvaltninger bekræfter endvidere, at de tager udgangspunkt i den af KJR udarbejdede metode / principper for udbudsforretninger, dog tilpasset i forhold til de varer, der ønskes aftale på.

Begge forvaltninger nævner, at der ved udbudsforretninger bliver nedsat arbejdsgrupper valgt af indkøbschefgruppen. Dog er der ofte frafald af deltagerne, hvilket kan medvirke til et forringet indhold og omfang af aftalerne. Desuden nævnes det, at den manglede deltagelse ikke meldes tilbage til medlemmerne i indkøbschefgruppen, således at de pågældende indkøbschefer kan tage action i de enkelte forvaltninger.

I øvrigt bemærkes det, at arbejdsgrupperne mangler styring og er ikke omgivet med et optimalt fagligt netværk og beslutningsfora for at opnå de bedste aftaler for kommunen.

KJR nævner ligeledes problematikken omkring arbejdsgrupper i forbindelse med udbudssager og det forhold, at det var svært at hverve deltagere med de rette faglige kompetencer til at kunne beskrive kommunens behov. Når de pågældende er udpeget af de respektive forvaltninger, bekræfter KJR tillige, at deltagerne ofte ikke møder op.

KJR har dog i forbindelse med IT-driftsudbudet for nylig haft succes med faglig deltagelse fra forvaltningernes side. I den pågældende sag modtog deltagerne timebetaling fra KJR.

Risici

På grundlag af observationer herover kan det konkluderes,

- at kommunen har en varierende opfattelse af omfanget af kommunes fælles obligatoriske aftaler og dermed effekten af kommunens indkøbsordning
- at forvaltningerne i overvejende grad håndterer aftaler og efterfølgende indkøb decentralt
- at oversigter og værktøjer på intranettet ikke er opdateret
- at en væsentlig mængde af de fælles obligatoriske aftaler for nærværende ikke er ejerskabsplaceret, da KJR og forvaltningerne ikke er enige om, hvem der har ansvaret for disse
- at en væsentlig andel af de fælles obligatoriske aftaler er udløbet
- at kommunens fælles obligatoriske aftaler ikke er dækkende for kommunens indkøbsbehov af varer og tjenesteydelser

- at det nuværende beslutningsforum i form af indkøbschefgruppen fungerer ikke optimalt
- at den umiddelbare mængde ressourcer afsat til håndtering af kommunens udbud, aftalestyring og formidling m.v. er forholdsmæssig lille i forhold til mængden af aftaler og opgaver
- at styringen af udbud og overholdelse af udbudsforpligtigelser, den konkrete organisering og faglige indsigt ved gennemførelsen af udbudssager samt den efterfølgende contract management / controlling af indgåede aftaler, er ikke optimal

Ovennævnte forhold afstedkommer risiko for,

- at kommunens beslutningstagere ikke har den fornødne indsigt i nuværende forhold og dermed ikke har det optimale grundlag for at træffe beslutninger på området
- at kommunens indkøb af varer og tjenesteydelser som helhed ikke foretages med de mulige økonomiske fordele, effektivitet og kvalitet
- at kommunens behov for varer og tjenesteydelser ikke er opfyldt i tilstrækkelig grad
- at lovgivningen på området ikke overholdes i tilstrækkelig grad og medfører mulighed for efterfølgende økonomiske sanktioner

4.4. Eftersyn af varen ”mælk”

Prioritet 2

Generel ramme og forudsætninger

Serviceeftersynet af kommunens indkøbsordning er delvis afledt af skriverier i dagspressen i foråret 2010 om københavnske daginstitutioners indkøb af mælk og øvrige fødevarer, som ifølge institutionerne er alt for dyr ved køb gennem fælles obligatoriske aftaler.

Observationer

Anvendelse af fælles obligatoriske aftaler ved køb af fødevarer

Det fremgår af KØR, at de samlede indkøb af fødevarer⁷ i kommunen i 2009 udgør 233 mio. kr. Udtræk fra SAS viser, at der på e-fakturaer er registreret indkøb af fødevarer for i alt 146 mio. kr. i 2009. Forskellen på i alt 87 mio. kr. må derfor anta-

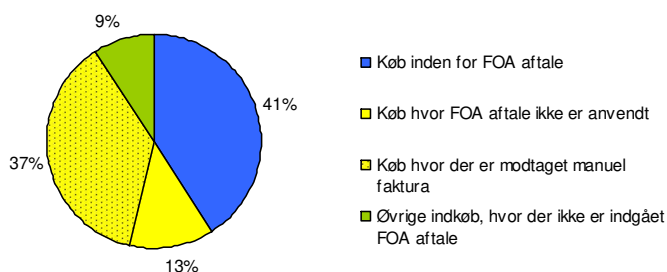
⁷ Art 22 i KØR.

ges at være et udtryk for indkøb af fødevarer, hvor der er modtaget en manuel faktura.

Idet det i kontraktgrundlaget i fælles obligatoriske aftaler fremgår, at kommunen skal modtage e-faktura for de foretagne indkøb, må de manuelle fakturaer være udtryk for, at disse indkøb er foretaget uden for fælles obligatoriske aftaler.

Herunder er præsenteret fordelingen af indkøbte fødevarer i 2009:

Køb af fødevarer fordelt på FOA aftaler og uden for FOA aftaler



Kilde: Udtræk fra SAS over indkøb af fødevarer fordelt efter anvendelse af indgåede aftaler samt oplysninger om de samlede udgifter til indkøb af fødevarer i KØR.

Det fremgår, at halvdelen af de indkøbte fødevarer er indkøbt uden for de indgåede aftaler. Betragtes varen mælk isoleret er der indgået fælles obligatoriske aftaler med flere leverandører.

Fordelingen af indkøb henholdsvis inden for og uden for fælles obligatoriske aftaler fremgår af nedenstående figur. Det har ikke været muligt via de værende registreringer at foretage en vurdering af, manuelle fakturaer vedrørende indkøb af mælk.



Kilde: SAS-udtræk omfattende fordelingen af indkøb af mælk på indkøb via FOA aftaler og indkøb uden om FOA aftaler, hvor kommunen har modtaget e-faktura.

Enhedspriser og følgeomkostninger

En institutionsleder har i dagspressen⁸ fremført, at institutionen ved indkøb af mælk gennem fælles obligatoriske aftaler giver 11 kr. for en liter økologisk letmælk. Den samme mælk kan i discountbutikker købes væsentlig billigere. Institutionslederen er utilfreds med, at skulle betale en højere styk pris end det, mælken koster i dagligvarebutikkerne. Institutionslederen fremfører i artiklen, at de høje priser gør, at institutionen ikke har råd til at tage på ture med børnene, idet hele budgettet anvendes til mad og lønninger.

Den pris, som institutionen betaler for mælk, er ikke sammenlignelig med prisen på mælk i dagligvarebutikkerne, idet institutionens fakturapris ligeledes indeholder levering af mælken til institutionen.

Kommunen stiller ved udbud af fødevaraftaler og øvrige aftaler en række krav til leverandørerne. Disse krav omfatter for en række varer levering på bestillers/brugers adresse (i dette tilfælde institutionen). Ved køb af fødevarer stiller kommunen ligeledes krav om at mælk mv. af hensyn til fødevarekontrollens regler opbevares på køl indtil levering hos bruger. Der er ligeledes en række miljøkrav, som BR har besluttet skal opfyldes for leverandører til kommunen, herunder at fragtmænd mv. anvender biler med partikelfiltre med henblik på at mindske forureningen. Afslutningsvis har institutionens størrelse og dermed leverancemængden en betydning for prissætningen for den pågældende institution.

⁸ Artikel i dagbladet Politiken den 10. marts 2010.

Alle disse forhold gør, at prisen på mælk i dagligvarebutikkerne ikke direkte kan sammenlignes med den pris institutionerne betaler.

Hvis daginstitutionens personale selv foretager indkøbene i dagligvarebutikkerne skal den medgåede tid tillægges prisen på mælken, en tid der ligeledes vil fragå pasning af børnene. Samtidig er personalet underlagt arbejdsmiljøregler, som sætter grænser for, hvor tunge løft personalet må foretage.

KJR's pristjek

KJR har gennemført en stikprøvekontrol af de priser som kommunen køber ind til via fælles obligatoriske aftaler. Priserne er sammenlignet med dagligvarepriser eller priser fundet på internettet. Stikprøvekontrollen viste, at priserne i fælles obligatoriske aftaler i langt de fleste tilfælde lå under den pris, samme vare koster i dagligvarebutikkerne. Dette til trods for, at de fælles obligatoriske aftalers priser er inklusive levering hos brugeren.

KJR er i samarbejde med BUF i færd med at gennemføre et nyt fødevarerudbud. I de nye aftaler vil kommunen stille krav til leverandørerne om, at leverings- og faktureringsomkostninger skal specificeres særskilt på fakturaen, således at disse omkostninger bliver synlige for brugeren/institutionerne. Dette vil samtidig give brugerne mulighed for at foretage en reel vurdering af indkøbsprisen i forhold til eksempelvis køb i en dagligvarebutik.

Politiske beslutninger i forhold til kommunens indkøb

Borgerrepræsentationen har vedtaget en række principbeslutninger for Kommunens indkøb, idet der er i Borgerrepræsentationen er vedtaget en række retningslinier for social ansvarlighed i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser.

Borgerrepræsentationens beslutninger omfatter:

- BR (268/03) Københavns Kommunes Indkøbspolitik
- BR (514/03) Miljøpolitik for København
- BR (747/05) Etisk ligestilling, ligebehandling og ikke-diskrimination
- BR (394/06) Sociale klausuler
- BR (61410/08) Agenda 21 plan 2008-2011
- BR (117427/09) Budgetforliget 2010

De krav, som Borgerrepræsentationen stiller til kommunens leverandører, kan være medvirkende til at øge den pris, brugerne

i kommunen skal betale for varen, men behandles ikke yderligere i denne rapport.

Risici

De priser, som institutionerne umiddelbart bliver præsenteret for ved indkøb, omfatter som nævnt herover en række følgeomkostninger og andre omkostninger, som gør, at prisen i sammenligning med priser i dagligvarebutikker kan syntes høj. Såfremt brugerne ikke har forståelse for og indsigt i disse forhold, kan der være risiko for, at brugeren vælger at indkøbe varer og tjenesteydelser uden om de indkøbsaftaler, KJR og forvaltningerne har indgået. Omvendt bør kommunen ikke gå på kompromis med kvalitet og pris ved indgåelse af aftaler.

I de nuværende fødevareaftaler indgår levering af varen hos brugeren i varens stykpris. Dette sikrer ikke gennemsigtighed hos brugeren for, hvad brugeren faktisk skal betale for varen og de følgeomkostninger, herunder levering, som stykprisen i disse tilfælde er udtryk for. Der er risiko for, at brugeren ikke opfatter leveringen som en omkostning, og derfor vælger at købe ind via en alternativ leverandør (dagligvarebutik) pga. den manglende gennemsigtighed i prisdannelsen.

5. ANBEFALINGER

Anbefalinger

Dette afsnit sammenfatter IR's anbefalinger til imødegåelse af de væsentligste af de risici, som vi har identificeret ved gennemgang af kommunens indkøbsordning i afsnit 4.

For at sikre en optimal fremtidig proces på indkøbsområdet bør kommunen indledningsvis træffe nogle principielle og strategiske beslutninger:

- Der bør tages en principiel beslutning om, hvorvidt der skal afsættes ressourcer til at tilvejebringe overblik over kommunens samlede indkøb af varer og tjenesteydelser med henblik på at opnå et mere nuanceret billede af de identificerede problemstillinger
- At der for området som helhed udarbejdes en strategi for den fremtidige indkøbsproces, herunder hvordan indkøbsprocessen tænkes at indgå i de øvrige processer, som indkøb føder registreringer til

Det skal bemærkes, at der er en væsentlig risiko for, at informationer og data ikke kan tilvejebringes i nødvendigt omfang, at det vil være yderst tids- og ressourcekrævende.

Med et indkøbsomfang, der i 2009 nærmer sig et 2 cifret milliard beløb, er det yderst væsentligt, at kommunen til stadighed behandler kommunens håndtering af udbud og indkøb med henblik på en fortsat optimering af området samt overholdelse af lovgivning.

IR anbefaler derfor bl.a.:

- At øge centraliseringen af udbudshåndteringen og centrale beslutninger for indkøbsområdet
- At udvide standardisering af varer og tjenesteydelser
- At øge den obligatoriske anvendelse af indkøbsaftaler / etablerer fælles obligatoriske indkøbsaftaler, der i højere grad dækker kommunens behov for varer og tjenesteydelser
- At forbedre systemunderstøttelse samt sikre en ensartet datastruktur og registrering af de gennemførte indkøb
- At der afsættes de fornødne ressourcer til håndtering af udbud, risikostyring, contract management, controlling, formidling m.v.
- At der indføres sanktioner som konsekvens af manglende anvendelse af aftaler systemer m.v.
- At der overvejes en tilpasning af organisering, ansvar og beføjelser med henblik på at optimere indkøbsfunktionen og arbejdsgrupper i udbudssager

Aftalt handlingsplan

Forvaltningen [kan tilslutte sig] [kan ikke tilslutte sig] Intern Revisions risikovurderinger for observationsområdet

Forvaltningens handlingsplaner er følgende:

Implementeringsansvarlig:

Tidsfrist:

6. 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

6.1. Definering 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

6.2. 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

6.3. 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 politikker ▪ Mulige borgerklager eller retssager med afledte krav på over 2 mio. kr. ▪ Manglende opfyldelse af overordnede målsætninger ▪ Væsentlige svigt i overordnede ledelses- og kerneprocesser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negativ påvirkning på resultat over 2 mio. kr. ▪ Mindre negativ påvirkning af kommunens omdømme ▪ Mulige besvigelser over 0,2 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"