

20/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om indkøb på videregående uddannelsesinstitutioner



20/2014

Beretning om indkøb på videregående uddannelsesinstitutioner

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2015

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren og uddannelses- og forskningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2015.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-470-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM INDKØB PÅ VIDEREGÅENDE UDDANNELSESINSTITUTIONER

De videregående uddannelsesinstitutioner har alle status som statsfinansierede selvejende institutioner. De skal derfor ikke følge statens indkøbsaftaler, men de skal bl.a. følge forvaltningsloven, offentlighedsloven, Finansministeriets budgetvejledning og tage skyldige økonomiske hensyn, herunder udvise sparsommelighed ved indkøb af varer og tjenesteydelser. Institutionerne er organisatorisk placeret uden for det ministerielle hierarki, og hver har en bestyrelse med ansvar for institutionens samlede virke.

Der er i alt 8 universiteter, 8 professionshøjskoler (inkl. Danmarks Medie- og Journalisthøjskole) og 9 erhvervsakademier. I beretningen er undersøgt 4 universiteter, 4 professionshøjskoler og 4 erhvervsakademier ved en stikprøve på 308 indkøb. Spændet i institutionernes indkøbsvolumen varierer mellem ca. 10 mio. kr. og 2,4 mia. kr.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at institutionerne på en række områder ikke har fulgt gældende regler og god praksis for, at indkøb skal ske bedst og billigst. Det gælder især:

- **Manglende overholdelse af gældende lovgivning om køb, der er omfattet af EU's udbudsregler om køb af varer og tjenesteydelser, når værdien overstiger tærskelværdien på 1.541.715 kr. ekskl. moms. I en stikprøve på 62 køb var 16 køb ikke sendt i udbud som påkrævet (26 %).**
- **Manglende overholdelse af tilbudsloven om at annoncere indkøb, der overstiger 500.000 kr. ekskl. moms, og indhentning af underhåndstilbud ved bygge- og anlægsopgaver til en værdi over 300.000 kr. I en stikprøve på 33 køb var 22 køb ikke annonceret som påkrævet i tilbudsloven (67 %).**

Statsrevisorerne finder det også utilfredsstillende, at der i mange tilfælde ikke udvises sparsommelighed ved væsentlige indkøb under tærskelværdierne, bl.a. når der anvendes faste leverandører til løbende drift og vedligeholdelse.

Mange institutioner mangler eller har uklare retningslinjer for indkøb, og der ses mangelfuld registrering og dokumentation i relation til indkøbsopgaven. Det vanskeliggør ledelsens mulighed for at følge op på de foretagne indkøb og mulige besparelser. Det gælder også bestyrelser i selvejende institutioner, der i højere grad, end det har været tilfældet hidtil, bør interessere sig for og stille krav til et så centralt område som indkøb.

Statsrevisorerne,
den 19. august 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade*

Da Finansministeriet har ansvar for regler og normer for statens indkøb, skal Statsrevisorerne anmode finansministeren om også at afgive en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisionen giver i beretningen en række anbefalinger til, hvordan institutionerne kan professionalisere indkøbsfunktionen og udvise større sparsommelighed.



Beretning til Statsrevisorerne om indkøb på videregående uddannelses- institutioner

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 19. Uddannelses- og Forskningsministerietx ministerium.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2.	Planlægning og gennemførelse af indkøb på 12 videregående uddannelsesinstitutioner	9
2.1.	Organisering af og ansvar for køb på institutionerne	10
2.2.	Køb over EU-udbudsreglernes tærskelværdier	10
2.3.	Køb over tilbudslovens tærskelværdier	13
2.4.	Køb under tilbudslovens tærskelværdier	15
2.5.	Dokumentation og registrering af indkøb	16
3.	Institutionernes rammer for effektive og sparsommelige indkøb	20
3.1.	Organisatorisk ansvar for indkøb	21
3.2.	Nedskrevne retningslinjer for indkøb	22
3.3.	Opfølgning på indkøbsområdet	27
	Bilag 1. Metode	30
	Bilag 2. Ordliste	33

Beretningen vedrører finanslovens § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Morten Østergaard: oktober 2011 - februar 2014

Sofie Carsten Nielsen: februar 2014 - juni 2015

Esben Lunde Larsen: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Uddannelses- og Forskningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om indkøb på 12 videregående uddannelsesinstitutioner.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om indkøbsområdet på de udvalgte videregående uddannelsesinstitutioner er tilrettelagt, så der foretages effektive og sparsommelige indkøb. Effektivitet og sparsommelighed i indkøb kan bidrage til at frigøre resurser til institutionernes kerneydelser.

Med *effektive indkøb* mener vi i denne undersøgelse, at institutionen har sikret, at alle indkøbere har viden om, hvilke køb de enkelte indkøbere må foretage, og hvordan indkøb gennemføres, registreres, dokumenteres og rapporteres. Tydelige rollefordelinger og anvisninger om indkøb – særligt når indkøb både kan foretages centralt og decentralt – er nødvendige for en effektiv indkøbsproces og kan bidrage til, at omkostningerne ved indkøb for institutionen holdes nede. Med *sparsommelige indkøb* mener vi, at institutionen undersøger mulighederne i markedet forud for indkøb, fx ved at indhente flere tilbud, og udnytter stordriftsfordele ved at købe ensartede varer og tjenesteydelser på tværs af institutionen og dermed køber bedst og billigst. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Køber institutionerne bedst og billigst i overensstemmelse med gældende regler og god praksis?
- Understøtter institutionernes rammer for indkøb en effektiv og sparsommelig styring af indkøb?

Undersøgelsen er igangsat, fordi omkostninger til indkøb på de videregående uddannelsesinstitutioner er et økonomisk væsentligt område. Dertil kommer, at den årlige revision på udvalgte uddannelsesinstitutioner har vist, at der på indkøbsområdet er en række forbedringspotentialer. Det har derfor været relevant at undersøge, om disse resultater var kendetegnende på tværs af de videregående uddannelsesinstitutioner. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i januar 2015.

De 12 videregående uddannelsesinstitutioner, som indgår i undersøgelsen, er:

- Copenhagen Business School (CBS)
- Danmarks Tekniske Universitet (DTU)
- Københavns Universitet (KU)
- Aarhus Universitet
- Professionshøjskolen Metropol
- University College Capital
- University College Sjælland
- VIA University College
- Erhvervsakademi Kolding
- Erhvervsakademiet Lillebælt
- Erhvervsakademi Sjælland
- Erhvervsakademi Aarhus.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at de videregående uddannelsesinstitutioner på en række forskellige områder kan tilrettelægge indkøbsområdet, så de i større grad end nu sikrer, at der foretages effektive og sparsommelige indkøb, og så lovgivningen altid overholdes. Undersøgelsen viser også, at der er institutioner, som i de seneste år har identificeret indkøbsområdet som et væsentligt område, der kan bidrage til at frigøre resurser til institutionernes kerneydelser. Som følge deraf har disse institutioner professionaliseret deres indkøb eller er i gang med det.

Rigsrevisionen finder, at institutionerne på en række forskellige områder ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at køb er sket bedst og billigst i overensstemmelse med gældende regler og god praksis. I de konkrete køb efterlevede institutionerne i mange tilfælde ikke gældende lovgivning. Det vedrørte både køb, der var omfattet af EU-reglerne om udbud, og tilbudsloven, herunder særligt kravet om, at køb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr. skal annonceres på www.udbud.dk. Det finder Rigsrevisionen meget utilfredsstillende. Derudover var det ikke alle institutioner, der i tilstrækkelig grad udnyttede muligheden for at konkurrenceudsætte køb under tilbudslovens tærskelværdier. Der er ikke lovpligtige krav om konkurrenceudsættelse af køb under tilbudslovens tærskelværdier, men konkurrenceudsættelse bidrager efter Rigsrevisionens opfattelse til øget sparsommelighed i indkøbene.

Rigsrevisionen finder, at institutionerne skal sikre, at reglerne i tilbudsloven såvel som EU-udbudsreglerne altid overholdes. Institutionerne bør endvidere øge fokus på at agere sparsommeligt, når de foretager køb, der ligger under tærskelværdierne for udbud og indhentning af tilbud.

Rigsrevisionen finder ligeledes, at rammerne for indkøb i hovedparten af institutionerne ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter effektive og sparsommelige indkøb, og at styringen af indkøb på flere af institutionerne kan styrkes. Organiseringen af indkøbsområdet og ansvar forbundet med indkøbsopgaver er generelt klart defineret på institutionerne. De konkrete retningslinjer til medarbejderne om planlægning og gennemførelse af de enkelte køb er dog på flere af institutionerne ikke tilstrækkeligt anvisende for den enkelte medarbejder. Da alle institutionerne har valgt en organisering med decentrale indkøbere, finder Rigsrevisionen det nødvendigt og relevant med konkrete anvisninger til, hvordan medarbejderne skal planlægge og gennemføre indkøb, så disse foretages sparsommeligt og under hensyn til gældende regler og god praksis på indkøbsområdet. Flere institutioner er allerede i gang med at opdatere deres indkøbspolitikker og retningslinjer.

Retningslinjer sikrer ikke i sig selv, at regler for indkøb følges. Der er også behov for fokus på, om retningslinjerne følges, og at reglerne efterleves. Det kan opfølgning fra centralt hold bidrage til. Undersøgelsen har vist, at institutionerne med få undtagelser ikke registrerer og følger op på indkøb, ligesom kun få institutioner udarbejder information til ledelsen om indkøb på tværs af organisationen. Flere af institutionerne har dog oplyst, at de har planer om fremadrettet at indsamle og rapportere information om indkøb til ledelsen. En bedre opfølgning vil i højere grad kunne sikre overholdelse af egne retningslinjer og gældende regler.

ANBEFALING

Rigsrevisionen anbefaler, at institutionernes retningslinjer for indkøb indeholder den nødvendige information om, hvordan indkøbere på institutionerne skal agere sparsommeligt og i henhold til gældende regler og god praksis på indkøbsområdet.

Rigsrevisionen finder, at flere af institutionernes retningslinjer for indkøb kunne styrkes, hvis institutionerne gav indkøberne anvisninger om:

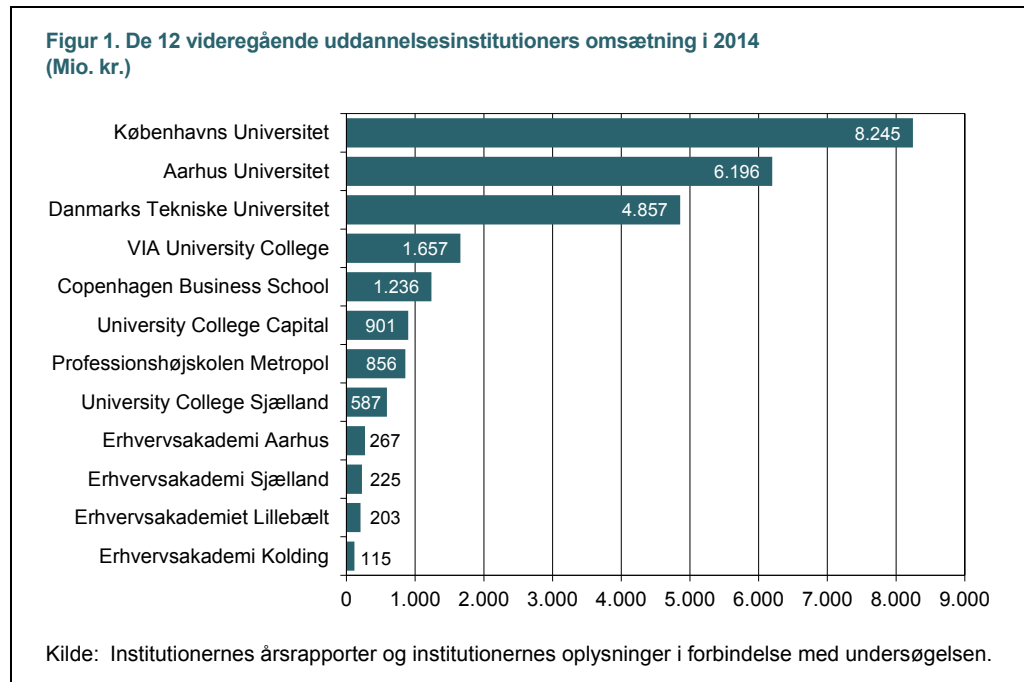
- opgavesnittet mellem decentrale og centrale indkøbere/indkøbsfunktioner i de institutioner, der har centrale indkøbsfunktioner
- institutionens krav i forbindelse med brug og indgåelse af egne indkøbsaftaler
- beregning af kontraktværdier i relation til tærskelværdier knyttet til EU's udbudsregler og tilbudsloven, herunder også tærskelværdier for bygge- og anlægsområdet
- krav til konkurrenceudsættelse af køb under tilbudslovens tærskelværdier, som er fastsat ud fra institutionens væsentlighedskriterier
- krav til, hvordan vigtige dispositioner og beslutninger om indkøbet dokumenteres.

Uddannelses- og Forskningsministeriet er enig i, at institutionernes retningslinjer for indkøb bør indeholde den nødvendige information om, hvordan indkøbere på institutionerne skal agere sparsommeligt og i henhold til gældende regler og god praksis på indkøbsområdet.

1.2. Baggrund

2. Universiteter, professionshøjskoler og erhvervsakademier har siden oktober 2011 været samlet under Uddannelses- og Forskningsministeriets ressort. Tidligere hørte erhvervsakademier og professionshøjskoler under Undervisningsministeriets ressort. Der er i alt 8 universiteter, 8 professionshøjskoler (inkl. Danmarks Medie- og Journalisthøjskole) og 9 erhvervsakademier.

I undersøgelsen indgår 4 af hver institutionstype, som er udvalgt efter omsætning og geografisk placering, jf. bilag 1. Figur 1 viser de 12 udvalgte institutioners omsætning i 2014.



Rigsrevisionen forudsætter, at institutionernes indkøbsvolumen hænger sammen med deres størrelse, idet institutioner, som har en høj omsætning, også vil have en høj indkøbsvolumen, mens institutioner med en mindre omsætning vil have en mindre indkøbsvolumen relativt set.

Institutionerne køber meget forskelligt ind både i forhold til mængde og type af indkøb og i forhold til, om de forestår egne indkøb eller har aftaler med andre institutioner, som køber ind på deres vegne. Især de mindre institutioner er ofte en del af administrative fællesskaber eller har fælles driftsaftaler med andre institutioner og har dermed i mindre grad mulighed for selv at varetage og styre hele indkøbsprocessen. De store institutioner har derimod fuld beslutningsret over indkøbsprocessen, men også her er der forskelle, fordi nogle institutioner lejer deres bygninger, mens andre ejer hele eller dele af deres bygningsmasse. Dermed er der stor forskel på, hvor stor en del af institutionernes driftsomkostninger, ekskl. faste kapacitetsomkostninger som løn og husleje, der er egnet til konkurrenceudsættelse.

Fx har Københavns Universitet (KU), der i 2014 havde en omsætning på 8,2 mia. kr., oplyst, at andelen af deres omkostninger, som var egnet til konkurrenceudsættelse, udgjorde 1,7 mia. kr. i 2014. KU lejer sig ind i deres bygninger. Danmarks Tekniske Universitet (DTU), der selv ejer deres bygninger, og som dermed har en anden indkøbsprofil end KU, havde en omsætning på 4,9 mia. kr. i 2014 og har oplyst, at de omkostninger, som var egnet til konkurrenceudsættelse, beløb sig til 2,4 mia. kr. i 2014. Blandt de mindste institutioner i undersøgelsen er indkøbsvolumen en ganske anden. Erhvervsakademi Kolding, der i 2014 havde en omsætning på 115 mio. kr., har oplyst, at deres driftsomkostninger, som var egnet til konkurrenceudsættelse, udgjorde 10,3 mio. kr. i 2014.

Spændet i institutionernes indkøbsvolumen er således fra ca. 10 mio. kr. til 2,4 mia. kr.

Opgaver og ansvar i den videregående uddannelsessektor

3. De 3 typer videregående uddannelsesinstitutioner (universiteter, professionshøjskoler og erhvervsakademier), som indgår i denne undersøgelse, er forskellige med hensyn til bl.a. deres historie, geografiske placeringer, formål, organisering og størrelse.

4. De 3 typer uddannelsesinstitutioner har dog også en række fælles træk. Bl.a. har de alle status som statsfinansierede selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning. Det betyder, at institutionerne er omfattet af den generelle offentligretlige regulering, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven mv. De skal ligeledes overholde Finansministeriets budgetvejledning og i deres ageren tage skyldige økonomiske hensyn og følge principperne for god offentlig forvaltning og administration, herunder udvise sparsommelighed ved indkøb af varer og tjenesteydelser.

Institutionerne er organisatorisk placeret uden for det ministerielle hierarki, og hver institution har en bestyrelse, som er ansvarlig for institutionernes samlede virke. Bestyrelsen disponerer frit inden for sit formål ved anvendelsen af de statslige tilskud og øvrige indtægter under ét, herunder i forhold til produktion af kerneydelser, administration, ledelse, it mv. Staten hæfter ikke for institutionens dispositioner, og institutionens formue er adskilt fra staten.

5. De videregående uddannelsesinstitutioners uddannelsesaktiviteter finansieres hovedsageligt af såkaldte taxametertilskud fra staten. Institutionernes øvrige aktiviteter finansieres hovedsageligt ved faste basistilskud, konkrete forskningsbevillinger mv. Bevillingerne til de statslige driftstilskud er opført på finanslovens § 19, som uddannelses- og forskningsministeren har ansvaret for. Det fremgår af lovgivningen for de videregående uddannelser, at det er et vilkår for tilskud fra staten, at institutionen som helhed underlægges det i loven fastsatte økonomiske og indholdsmæssige tilsyn fra ministeriet.

6. Ministeriets tilsyn med de videregående uddannelsesinstitutioner er baseret på et tilsynskoncept, der omfatter henholdsvis systematiske tilsyn, tværgående tilsyn, tilsynsmøder og ad hoc-tilsyn. Et væsentligt element i tilsynet er det systematiske økonomiske tilsyn, hvor Styrelsen for Videregående Uddannelser årligt følger op på den enkelte institutions årsrapport samt resultaterne af institutionsrevisors og Rigsrevisionens revision. Et yderligere element i tilsynet er ad hoc-tilsynet, hvor der kan indledes et tilsyn med sager/emneområder ved én eller flere institutioner, hvis ministeriet finder det relevant, herunder ved formodning om overtrædelse af gældende regler eller uhensigtsmæssig praksis. Ministeriets tilsynskoncept indebærer således, at ministeriet gennem det systematiske økonomiske tilsyn og ad hoc-tilsynet følger op, hvis ministeriet via revisionen eller ad anden vej får formodning om overtrædelse af gældende regler eller uhensigtsmæssig praksis, herunder også på indkøbsområdet.

Styrelsen for Videregående Uddannelser har ikke i de seneste år behandlet indkøbsområdet på tilsynsmøder eller i tværgående tilsyn med institutionerne. Styrelsen har som led i det systematiske økonomiske tilsyn fulgt op over for de institutioner, hvor revisionens bemærkninger til indkøbsområdet har givet anledning til det.

7. Uddannelses- og Forskningsministeriet igangsatte i 2012 et effektiviseringsprogram for professionshøjskolerne, hvortil Folketinget afsatte 127,8 mio. kr. på finansloven for 2012. Midlerne skulle anvendes til at understøtte fælles effektiviseringsløsninger inden for professionshøjskolernes administration og studieadministration.

Et af tiltagene i effektiviseringsprogrammet vedrører en effektivisering af indkøbsområdet, herunder udrulning af et indkøbsanalyseprogram, som skal anvendes på alle professionshøjskolerne. Status på implementeringen er, at indkøbsanalyseprogrammet er indkøbt, og der foreligger udkast til en fælles indkøbspolitik samt diverse materiale til brug for effektivisering af indkøbsområdet.

Uddannelsesinstitutionerne modtager flere forskellige typer taxametertilskud fra staten.

Universiteterne modtager uddannelses- og forskningsministeriets taxametertilskud pr. beståede studenterårsværk. Derudover modtager universiteterne færdiggørelsesbonus og tilskud til udvekslingsstuderende.

Professionshøjskolerne og erhvervsakademierne modtager undervisningstaxameter- og bygningstaxametertilskud pr. beståede studenterårsværk og praktiktaxameter pr. praktikårsværk. Derudover modtager institutionerne færdiggørelses- og tilskud til udvekslingsstuderende.

Revisionen af uddannelsesinstitutionerne varetages af institutionsrevisor (den interne revisor) og Rigsrevisionen. Institutionsrevisor er et privat revisionsfirma, som gennemfører en årlig revision og påtegner institutionens årsrapport. Institutionsrevisor antages af uddannelsesinstitutionens bestyrelse. Samarbejdet mellem institutionsrevisor og Rigsrevisionen er fastlagt i en aftale mellem uddannelses- og forskningsministeren og rigsrevisor (en såkaldt § 9-aftale). Institutionsrevisor skal – ligesom Rigsrevisionen – udføre revisionsopgaverne i overensstemmelse med principperne om god offentlig revisionskik.

Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI) er en indkøbsorganisation, der gennemfører EU-udbud på vegne af den offentlige og halvoffentlige sektor og etablerer såkaldte indkøbsaftaler på en række vare- og tjenesteydelsesområder. Det er frivilligt for de statsfinansierede selvejende institutioner at anvende SKI's aftaler.

Ud over effektiviseringsprogrammet på professionshøjskoleområdet indgår Uddannelses- og Forskningsministeriet sammen med Undervisningsministeriet i et partnerskab med SKI om indkøb. Formålet med partnerskabsaftalen er beskrevet i boks 1.

BOKS 1. PARTERSKABSÅFTALE MELLE KOMPETENCEMINISTERIERNE OG SKI

Undervisningsministeriet og SKI indgik partnerskabsaftalen i 2008, og siden 2012 har aftalen også omfattet Uddannelses- og Forskningsministeriet. Formålet er at understøtte og inspirere til fortsat udvikling og professionalisering af effektive indkøb og institutionsforvaltning på ministerområderne. Fokus er – ad frivillighedens vej og via positive incitamenter til brug af bl.a. relevante indkøbsaftaler – at bidrage til at understøtte effektivisering af den samlede resurseanvendelse på ministerområderne og derigennem sikre det størst mulige økonomiske råderum til de selvejende institutioners kerneopgaver inden for de gældende økonomiske og institutionelle rammer. Partnerskabsaftalen implementeres via en *strategiplan*, som udstikker de overordnede linjer og rammer for de institutionsvendte aktiviteter i partnerskabet. Strategiplanen udmøntes via en *aktivitetsplan* for de aktiviteter og projekter, som gennemføres i partnerskabet.

Offentligretlige organer er organer, som er oprettet specielt for at imødekomme almenhedens behov, der ikke har industriel eller kommerciel karakter. Organerne skal have karakter af at være juridiske personer og finansieres for størstedelen af staten, regionale/lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer. Driften af de offentligretlige organer skal endvidere være underlagt kontrol fra staten, regionale/lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller også skal disse udpege mere end halvdelen af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Regler for institutionernes indkøb af varer og tjenesteydelser

8. Uddannelsesinstitutionerne skal følge de regler om konkurrenceudsættelse, som findes i tilbudsloven og EU-udbudsreglerne. Institutionerne er såkaldte "offentligretlige organer". Det betyder, at institutionerne er underlagt en højere tærskelværdi for EU-udbud af kontrakter end statslige myndigheder. Endvidere er uddannelsesinstitutionerne på grund af denne status blevet fritaget for tilbudslovens regler om licitation af bygge- og anlægskontrakter over 3 mio. kr. Fritagelsen var begrundet i et ønske om at lette de administrative byrder for offentligretlige organer og tilbudsgivere og derved at skærpe og øge konkurrencen om offentlige kontrakter. Institutionerne skal dog indhente mindst 2 underhåndsbud på alle bygge- og anlægskontrakter over 300.000 kr. ekskl. moms.

Tilbudsloven indeholdt i 2014 en pligt for ordregivende myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser, der overstiger 500.000 kr. ekskl. moms, på www.udbud.dk, mens EU's udbudsregler foreskriver, at institutionerne skal afholde udbud ved indkøb af varer og tjenesteydelser, hvis værdien overstiger 1.541.715 kr. ekskl. moms. EU's udbudsregler kræver også, at institutionerne gennemfører EU-udbud af bygge- og anlægskontrakter over 34 mio. kr. ekskl. moms.

Ud over disse lovbundne procedurer skal institutionerne generelt agere sparsommeligt, fx ved at koordinere og standardisere indkøb på tværs af organisationen og forhandle priser med leverandører.

9. Uddannelsesinstitutionerne skal ikke følge statens indkøbsaftaler. De har dog mulighed for at tilmelde sig aftalerne i Statens Indkøbsprogram. Institutionerne kan ligeledes tilmelde sig SKI-aftaler. Institutionerne kan også vælge at gennemføre egne udbud og indkøb inden for en given indkøbskategori (enkeltkøb) eller indgå indkøbsaftaler, hvilket i så fald skal foretages efter gældende nationale regler og EU-regler for tilbud og udbud.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

10. Revisionskriterierne i denne undersøgelse er baseret på tilbudslovens og EU-udbudsreglernes bestemmelser om konkurrenceudsættelse af offentlige kontrakter og god praksis på indkøbsområdet.

Både tilbudsloven og EU-udbudsreglerne fastsætter krav til procedurer, som institutionerne skal følge forud for indgåelsen af kontrakter. Procedurene har bl.a. til formål at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, der ikke alene er valgt for laveste pris, men også på grund af en række andre parametre som fx kvalitet eller leveringssikkerhed. Ved at overholde reglerne og gennemføre disse procedurer formodes institutionerne at have udvist sparsommelighed og gennemsigtighed om baggrunden for valg af leverandør.

For køb, som ikke er omfattet af lovkrav om konkurrenceudsættelse, bør institutionerne fastsætte retningslinjer, der sikrer, at markedet afsøges, så institutionerne køber bedst og billigst. Det er i overensstemmelse med god praksis og det overordnede forvaltningsretlige princip om, at en offentlig myndighed skal tildele eksterne kontrakter på et økonomisk forsvarligt grundlag, jf. Konkurrencestyrelsens "Vejledning til tilbudsloven" fra 2005.

Metode

11. Undersøgelsen tager udgangspunkt i indkøb, som er foretaget i 2014, på 12 udvalgte videregående uddannelsesinstitutioner. Vi inddrager dog også oplysninger fra institutionerne om tiltag til forbedring af indkøbsfunktionen mv., som institutionerne har iværksat i løbet af 2014 og starten af 2015.

Vi har besøgt de 12 videregående uddannelsesinstitutioner for at drøfte rammerne for indkøb og gennemgå konkrete indkøb. Vi har på hver institution gennemgået en stikprøve for at teste, om indkøbene var blevet gennemført i overensstemmelse med institutionens rammer for indkøb, gældende regler og god praksis.

12. Stikprøven på i alt 308 køb er udvalgt efter væsentlighed og risiko og med henblik på at kunne gennemgå køb i følgende 3 kategorier: køb omfattet af EU-udbudsregler (varer- og tjenesteydelseskontrakter på over 1.541.715 kr. ekskl. moms), køb omfattet af tilbudsloven (over 300.000 kr. ekskl. moms for bygge- og anlægsopgaver og over 500.000 kr. ekskl. moms for varer og tjenesteydelser) og køb, som ikke er omfattet af tilbudsloven eller EU-udbudsreglerne. I beretningen angives beløb altid ekskl. moms. Udvælgelsen af stikprøven er beskrevet i bilag 1.

Stikprøvens resultater om regeloverholdelse er ikke repræsentative for samtlige indkøb på institutionerne. Resultatet af stikprøven kan dog være en indikation på effektiviteten af de rammer, som institutionerne har etableret for at sikre konkurrenceudsættelse af indkøb og derved udvise sparsommelighed.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 2.

BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

14. Universiteterne, professionshøjskolerne og erhvervsakademierne udgør den væsentligste andel af de videregående uddannelsesinstitutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet, både i forhold til indkøbsvolumen og antal studerende. Vi har derfor afgrænset undersøgelsen fra de maritime uddannelsesinstitutioner, der har en lille volumen og få elever, og de kunstneriske uddannelsesinstitutioner, fordi de for tiden gennemgår en større omstrukturingsproces, både hvad angår administrative forhold og uddannelsernes indhold.

15. Vi har fokuseret på, om institutionerne har ageret sparsommeligt ved de enkelte køb, men vi har ikke undersøgt, hvilken betydning fx indkøbernes kompetence eller forhandlings-evne kan have haft herpå. Vi har heller ikke efterprøvet priserne og kvaliteten af de indkøbte varer og tjenesteydelser. Det skyldes, at de gennemgåede køb er historiske i den forstand, at markedet for de respektive køb vil have ændret sig fra købet til vores sagsgennemgang. Der kan både være sket ændringer i pris og kvalitet såvel som i antallet og arten af leverandører, hvilket vil medføre, at vi kunne få et andet resultat af en markedsafprøvning, end institutionerne måtte have fået, da de foretog de udvalgte køb. Det er således ikke muligt at afprøve de opnåede priser eller kvaliteter på købene på et sammenligneligt grundlag. Vi har i stedet undersøgt, om institutionerne ved at afsøge markedet i henhold til gældende regler og god praksis har ageret sparsommeligt, da de købte ind.

Det har heller ikke været muligt at beregne, hvilket besparelspotentiale institutionerne kunne have opnået ved øget konkurrenceudsættelse af købene, da de historiske markeds-situationer og prisniveauer for de pågældende varer og tjenesteydelser ikke er kendt.

2. Planlægning og gennemførelse af indkøb på 12 videregående uddannelsesinstitutioner

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at uddannelsesinstitutionerne ikke i alle tilfælde har købt bedst og billigst i overensstemmelse med gældende regler og god praksis. 16 ud af 62 køb med en værdi over tærskelværdien i EU-udbudsreglerne havde ikke været i EU-udbud, og 22 ud af 33 køb af varer og tjenesteydelser havde ikke været annonceret som forudsat i tilbudsloven. Det var især på universiteterne og professionshøjskolerne, at dette ikke var sket. I 8 ud af 36 køb af bygge- og anlægsopgaver til en værdi over 300.000 kr. indhentede institutionerne ikke underhåndsbud som krævet i tilbudsloven. Rigsrevisionen finder det meget utilfredsstillende, at institutionerne ikke overholder de gældende love.

Ved køb under tærskelværdierne i tilbudsloven havde institutionerne kun i mindre omfang konkurrenceudsat købene, selv om der var tale om væsentlige beløb. Især ved køb af løbende drifts- og vedligeholdelsesopgaver, hvor flere af institutionerne anvender en fast leverandør til opgaverne, finder Rigsrevisionen, at institutionerne skal følge op på, om den samlede værdi over en periode andrager en størrelse, der kræver, at købet skal konkurrenceudsættes i henhold til tilbudsloven.

Købene var generelt mangelfuldt dokumenteret, og institutionerne havde i flere tilfælde ikke central dokumentation, der fx dokumenterer en afsøgning af markedet eller beskriver leverings- og betalingsbetingelser. Rigsrevisionen finder, at institutionerne skal sikre, at dokumenter som kontrakter og samarbejdsaftaler med oplysninger om leverings- og betalingsbetingelser altid kan fremfindes af en centralt placeret enhed på institutionen, så det er muligt for fx indkøbs- eller økonomifunktionen at følge op på købet.

De fleste institutioner registrerede ikke indkøb på en måde, der gør det muligt for institutionen at få et overblik over indkøb på hele institutionen. Det gør det fx vanskeligt for institutionerne at følge op på regeloverholdelse, opgøre brug og efterlevelse af indkøbsaftaler eller identificere områder, der med fordel kan omfattes af indkøbsaftaler.

16. I dette kapitel har vi undersøgt, om de videregående uddannelsesinstitutioner køber bedst og billigst og i overensstemmelse med gældende regler og god praksis. Det har vi gjort ved at undersøge, om:

- køb er gennemført i overensstemmelse med institutionernes organisering og af bemyndigede personer
- køb over EU-udbudsreglernes tærskelværdier er gennemført i overensstemmelse med EU-direktivets forskrifter
- køb over tilbudslovens tærskelværdier er gennemført i overensstemmelse med lovens forskrifter
- køb under tærskelværdierne i tilbudsloven er sket sparsommeligt og under hensyn til institutionernes eventuelle retningslinjer derom
- institutionerne dokumenterer og registrerer væsentlige informationer og dispositioner vedrørende de enkelte køb, der kan bidrage til at give institutionen overblik over indkøbsområdet.

Vi har gennemgået en stikprøve på 308 køb fordelt på de 12 videregående uddannelsesinstitutioner og derved testet, om købene var gennemført med fokus på sparsommelighed, dvs. i overensstemmelse med institutionens rammer for indkøb, gældende regler og god praksis.

2.1. Organisering af og ansvar for køb på institutionerne

17. Vi har undersøgt, om købene er disponeret og godkendt af de bemyndigede medarbejdere og i overensstemmelse med institutionens formål.

18. Vi har på samtlige institutioner konstateret, at der er disponeret i overensstemmelse med de udmeldte prokuragrænser eller budgetter. De fleste køb er også godkendt af den rette bemyndigede i fakturahåndteringssystemet, men vi konstaterede dog ved enkelte køb, at fuldmagter ikke var opdateret eller stemte overens med den systemmæssige opsætning i fakturahåndteringssystemet, fx som følge af ændringer i organisationen eller kontoplanen.

19. Vi har i forbindelse med vores sagsgennemgang ikke set eksempler på, at der er foretaget køb, som ikke relaterer sig til institutionens opgaver og overordnede formål som uddannelsesinstitution.

Resultater

20. Købene i stikprøven er i alle tilfælde gennemført i overensstemmelse med institutionernes organisering af indkøbsområdet og med få undtagelser i overensstemmelse med institutionernes bestemmelser om ansvar for disponering og godkendelse af køb.

2.2. Køb over EU-udbudsreglernes tærskelværdier

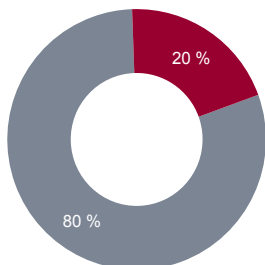
21. Rigsrevisionen har gennemgået 62 køb, som er over EU-udbudsreglernes tærskelværdi på 1.541.715 kr. for køb af varer og tjenesteydelser, og som dermed skal i EU-udbud.

22. Sagsgennemgangen af køb af varer og tjenesteydelser over tærskelværdierne i EU-udbudsreglerne viser, at institutionerne ikke havde sendt 16 ud af de 62 køb i EU-udbud, som de burde. I 4 af disse køb havde institutionerne dog konkurrenceudsat købet, enten ved selv at indhente tilbud fra potentielle leverandører eller ved at annoncere købet. Dette fritager dog ikke institutionerne fra at sende købet i EU-udbud.

I 46 ud af 62 køb havde institutionerne overholdt reglerne.

En prokuragrænse er en løbsmæssig grænse for, hvor meget en medarbejder kan disponere for på institutionens vegne.

Andel af køb i stikprøven over EU-direktivets tærskelværdier



- Varer og tjenesteydelser over grænsen for EU-udbud
- Varer og tjenesteydelser under grænsen for EU-udbud

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel 1 viser, hvor mange af købene af varer og tjenesteydelser til en værdi over 1.541.715 kr., der ikke har været i EU-udbud fordelt på de 3 typer institutioner.

Tabel 1. Køb over EU-udbudsreglernes tærskelværdier (Antal)

	Køb i stikprøve	Køb, der ikke er sendt i udbud som påkrævet
Erhvervsakademier	6	1
Professionshøjskoler	22	5
Universiteter	34	10
I alt	62	16

Kilde: Rigsrevisionen.

EU's udbudsregler foreskriver bl.a., at institutionerne skal afholde udbud ved indkøb af varer og tjenesteydelser, der har en samlet værdi over 1.541.715 kr. ekskl. moms.

Erhvervsakademierne havde relativt set – og qua deres indkøbsvolumen – generelt få køb af en størrelse, der kræver EU-udbud. Professionshøjskolerne og universiteterne havde derimod flere køb, der overskrider tærskelværdierne for EU-udbud, og vores sagsgennemgang har vist, at begge institutionstyper i omkring hver 4. køb ikke har overholdt EU-udbudsreglerne. Enkelte institutioner havde dog færre regelbrud end gennemsnittet. Vi så eksempler på regelbrud i denne kategori hos 8 ud af de 12 institutioner.

23. Der gælder særlige regler for kontraktberegning, når der ikke er fastsat en kontraktsum, eller når der er tale om en tidsbestemt kontrakt. Én institution har nævnt, at det ikke altid er muligt at forudse, om beløbet over en 4-årig periode vil overstige tærskelværdierne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet en vejledning om kontraktberegning, som er vist i uddrag i boks 3.

BOKS 3. UDDRAG FRA "VEJLEDNING OM KONTRAKTBREGNING" OM TILFÆLDE, HVOR DER IKKE ER FASTSAT EN KONTRAKTSUM, ELLER HVOR DER ER TALE OM TIDSUBEGRÆNSEDE KONTRAKTER

Særligt om fast levering af tjenesteydelser

Der gælder særlige beregningsregler for tjenesteydelseskontrakter, hvor der ikke er fastsat en samlet pris, fx en fast aftale om konsulentrådgivning. Er kontrakten tidsbegrænset, er det den anslåede værdi for hele løbetiden, der er afgørende. Kontrakter om specifik assistance til et bestemt projekt skal vurderes ud fra et skøn over, hvor meget assistance der er nødvendig for projektets udførelse, fx hvor lang tid ordregiver forventer projektet vil løbe. Er kontrakten tidsubegrænset, eller har den en løbetid på over 48 måneder, skal den samlede kontraktværdi beregnes ud fra den månedlige værdi ganget med 48.

Værdien for kontrakter, som er omfattet af tilbudsloven, skal beregnes på samme måde, som når ordregiver beregner en kontraktværdi, som skal i EU-udbud.

Kilde: "Vejledning om kontraktberegning", Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, december 2013.

24. Vores sagsgennemgang har vist, at institutionerne ved løbende køb af samme ydelser ikke altid var opmærksomme på at opgøre, hvad der over en 4-årig periode bruges eller forventes brugt af den pågældende tjenesteydelse.

Fx havde ét universitet indgået egne indkøbsaftaler på en række områder. I 4 tilfælde havde universitetet dog ikke haft aftalerne i EU-udbud forud for aftalernes indgåelse, selv om værdien af ydelserne på de 4 aftaler over en 4-årig periode blev opgjort til mellem 2,4 mio. kr. og 18,7 mio. kr.

Én professionshøjskole havde siden 2007 haft et samarbejde med et reklamebureau om levering af en bestemt type ydelse. Professionshøjskolen havde i 2014 endnu ikke haft købet i EU-udbud, selv om det efter Rigsrevisionens vurdering burde have stået professionshøjskolen klart, at den rekvirerede ydelse var tilbagevendende, og at værdien overskred tærskelværdien i EU-udbudsreglerne. Over de seneste 4 år har professionshøjskolen købt for 3,1 mio. kr. hos reklamebureauet.

På ét universitet så vi 2 eksempler på, at der var indgået tidsubegrænsede kontrakter med en fast månedlig ydelse. I sådanne tilfælde skal kontraktværdien ifølge EU-udbudsreglerne beregnes som den månedlige ydelse ganget med 48 for at vurdere, om værdien af kontrakten over en 4-årig periode overstiger tærskelværdierne for EU-udbud. Det gjorde den i de konkrete tilfælde, men universitetet indhentede alene tilbud fra et par potentielle leverandører, og havde ikke de 2 køb i EU-udbud.

25. Vi har også set et eksempel på, at en professionshøjskole over en 4-årig periode havde anvendt en markedsføringskonsulent og i perioden betalt ca. 2,2 mio. kr. til denne. Institutionen havde ikke indgået en samlet aftale for købet, der i stedet blev forhandlet løbende. I forbindelse med forhandlingen om det kommende års markedsføringsstrategi oplyste professionshøjskolen konsulenten om det beløb, de havde til rådighed til ydelsen. Rigsrevisionen vurderer, at det svækker forhandlingspositionen, når en institution oplyser om tilgængelige resurser, inden en aftale indgås.

26. I vores sagsgennemgang er vi også stødt på flere køb, der er såkaldte bilag II B-ydelser. Bilag II B-ydelser er ikke underlagt de samme regler, som gælder for køb over tærskelværdierne i tilbudsloven og EU's udbudsregler, fordi der ikke er pligt til at annoncere eller udbyde køb, som kan betragtes som bilag II B-ydelser.

Vi har dog set eksempler på, at institutionerne alligevel konkurrenceudsætter køb af denne type. Copenhagen Business School (CBS) har fx konkurrenceudsat et køb af undervisning til brug for et ledelsesfagligt grundforløb, mens Erhvervsakademi Aarhus har oplyst, at de overvejer at konkurrenceudsætte deres køb af advokatydelse.

Rigsrevisionen finder det positivt, at institutionerne – uagtet at der er tale om bilag II B-ydelser – afsøger markedet med henblik på at finde den bedste og billigste leverandør. I de tilfælde, hvor der er tale om standardiserede ydelser med mange udbydere, finder Rigsrevisionen, at det vil være muligt at opnå en økonomisk gevinst ved konkurrenceudsættelse.

Resultater

27. 16 ud af 62 køb med en samlet værdi over tærskelværdien i EU-udbudsreglerne havde ikke været i EU-udbud.

I nogle tilfælde indhentede indkøberne flere tilbud på de pågældende køb, men det fritager ikke institutionen fra den lovfastsatte pligt til at udbyde købet.

Det er primært professionshøjskoler og universiteter, som ikke har sikret, at alle køb kom i EU-udbud. Det er især køb af løbende tjenesteydelser, som institutionerne ikke altid er opmærksomme på andrager en værdi, der forudsætter, at købet skal sendes i EU-udbud.

Bilag II B-ydelser er fx ydelser på det sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige område. Ordregiver skal – i forbindelse med tildeling af kontrakter om B-ydelser, der overstiger udbudsdirektivets aktuelle tærskelværdi – ikke følge udbudsdirektivets detaljerede regler. Blot skal udbudsdirektivets bestemmelser om tekniske specifikationer og meddelelse om, at kontrakten er indgået, overholdes. Bilag II B-ydelser er heller ikke omfattet af tilbudslovens annonceringspligt. Kontraktindgåelsen er dog fortsat omfattet af grundlæggende traktatretlige normer og principper, hvis kontrakten har en klar grænseoverskridende interesse.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om køb af B-tjenesteydelser.

2.3. Køb over tilbudslovens tærskelværdier

28. Rigsrevisionen har gennemgået 33 køb, som er omfattet af tilbudslovens regler om annoncering af køb af varer og tjenesteydelser med en værdi over 500.000 kr., samt 36 køb af bygge- og anlægsopgaver med en værdi over 300.000 kr., som dermed er omfattet af tilbudslovens regler om indhentning af underhåndsbud.

Køb af varer og tjenesteydelser med en værdi mellem 500.000 kr. og 1.541.715 kr.

29. Sagsgennemgangen har vist, at 22 ud af 33 køb af varer og tjenesteydelser med en værdi mellem 500.000 kr. og 1.541.715 kr. ikke var annonceret i henhold til kravene i tilbudsloven. I 3 af disse køb havde institutionen dog indhentet flere tilbud. Institutionerne overholder ikke gældende lovgivning ved alene at indhente flere tilbud frem for at annoncere et køb, og institutionen kan dermed gå glip af den mulige gevinst, der ligger i øget konkurrence, ved at flere leverandører får adgang til at byde på den pågældende leverance, når købet annonceres.

Samlet var 11 ud af 33 køb sket i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven. 2 køb var annonceret efter reglerne i tilbudsloven, 5 køb var foretaget via indkøbsaftale, der afløftede forpligtelsen til at konkurrenceudsætte købet, og i 4 andre køb var der tale om bilag II B-ydelser.

Tabel 2 viser, hvor mange af købene af varer og tjenesteydelser til en værdi mellem 500.000 kr. og 1.541.715 kr., der ikke blev annonceret i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven, fordelt på de 3 typer institutioner.

Tabel 2. Køb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og 1.541.715 kr. (Antal)

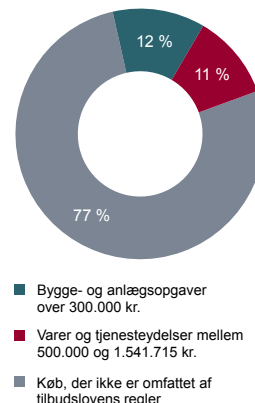
	Køb i stikprøve	Køb, der ikke var annonceret i henhold til tilbudslovens regler
Erhvervsakademier	3	2
Professionshøjskoler	15	12
Universiteter	15	8
I alt	33	22

Kilde: Rigsrevisionen.

Erhvervsakademierne havde relativt set – og qua deres indkøbsvolumen – generelt få køb af en størrelse, der kræver annoncering. På alle 3 typer institutioner var der en stor andel af køb, der skulle have været annonceret, men som ikke var blevet det. Vi så eksempler herpå hos 10 ud af de 12 institutioner.

30. Én professionshøjskole havde fx gennemført et varekøb til 1,3 mio. kr., uden at det blev annonceret. Professionshøjskolen indhentede dog tilbud fra 3 forskellige leverandører, inden købet blev gennemført, men ifølge reglerne i tilbudsloven, burde købet have været annonceret på www.udbud.dk.

Andel af køb i stikprøven omfattet af reglerne i tilbudsloven



Kilde: Rigsrevisionen.

Ved køb af varer og tjenesteydelser til en værdi over 500.000 kr. ekskl. moms, men under tærskelværdien i udbudsdirektivet, skal institutionerne annoncere det påtænkte køb på www.udbud.dk, medmindre købet foretages gennem indkøbsaftaler, der har været i EU-udbud.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

En anden professionshøjskole havde købt udvikling af en app, hvor kontraktsummen løb på 497.000 kr., og institutionen vurderede derfor, at købet ikke skulle annonceres. Rigsrevisionen konstaterede under revisionen, at dette beløb ikke omfattede værdien af optioner og en nødvendig serviceaftale. Det samlede køb inkl. optioner og en serviceaftale var på 927.500 kr. Det er Rigsrevisionens vurdering, at institutionen forud for indgåelsen af kontrakten havde oplysninger, der efter et forsigtigt skøn viste, at den samlede værdi af kontrakten var over tærskelværdien på 500.000 kr., og at købet dermed skulle annonceres.

På ét universitet blev der indkøbt bustransport til en række forskellige introforløb for nye studerende. Købene blev foretaget af de respektive introvejledere på vegne af universitetet og havde forskellig værdi, men over en periode på ca. et halvt år blev der købt bustransport for mere end 700.000 kr. Rigsrevisionen finder, at der dels er tale om en tilbagevendende årlig ydelse, hvorfor behovet og det erfaringsmæssige forbrugsniveau burde være kendt, og at der dels var tale om ensartede ydelser, der indgås over en afgrænset periode, hvorfor købet som minimum skulle have været annonceret i henhold til tilbudsloven.

Køb af bygge- og anlægsopgaver over 300.000 kr.

31. Sags gennemgangen har vist, at institutionerne i 28 ud af 36 køb af bygge- og anlægsopgaver med en værdi over 300.000 kr. har indhentet underhåndsbud og meddelt tildeling i overensstemmelse med det udmeldte tildelingskriterium som foreskrevet i tilbudsloven.

Tabel 3 viser, hvor mange af købene af bygge- og anlægsopgaver til en værdi over 300.000 kr. der ikke har været konkurrenceudsat i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven, fordelt på de 3 typer institutioner.

Underhåndsbud er en udbudsform efter tilbudsloven, hvor udbyderen kan rette henvendelse direkte til et antal tilbudsgivere og anmode dem om at afgive tilbud på løsningen af en bygge- og anlægsopgave.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Ved køb af bygge- og anlægsopgaver til en værdi over 300.000 kr. ekskl. moms skal institutionerne indhente mindst 2 og højst 3 underhåndsbud. Der kan dog indhentes et 4. underhåndsbud, men det skal være fra en leverandør, der ikke kommer fra lokalområdet.

Ved indhentning af underhåndsbud kan ordregiver direkte indbyde potentielle leverandører til at give tilbud på en opgave, og ordregiver har ret til frit at forhandle med de potentielle leverandører, og tidspunktet for afgivelse af tilbud behøver ikke at være det samme for alle tilbudsgivere.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Tabel 3. Køb af bygge- og anlægsopgaver over 300.000 kr. (Antal)

	Køb i stikprøve	Køb, hvor der ikke er indhentet underhåndsbud i henhold til tilbudslovens regler
Erhvervsakademier	2	1
Professionshøjskoler	14	4
Universiteter	20	3
I alt	36	8

Kilde: Rigsrevisionen.

32. Erhvervsakademierne havde relativt set – og qua deres indkøbsvolumen – generelt få køb af en størrelse, der krævede indhentning af underhåndsbud. Samlet var 8 ud af de 36 køb ikke konkurrenceudsat i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven om at indhente mindst 2 underhåndsbud. 4 ud af de 12 institutioner havde ikke overholdt reglerne om indhentning af underhåndsbud i henhold til tilbudsloven.

3 ud af de 8 køb vedrører samme byggeprojekt på en professionshøjskole. Institutionen fandt, at tidspressen for at få igangsat arbejderne inden årets udgang nødvendiggjorde, at der ikke blev brugt tid på at indhente underhåndsbud, hvorfor institutionen alene havde til hensigt at indhente tilbud fra potentielle leverandører til de enkelte køb. Institutionen har oplyst, at de aftalte med et arkitektfirma, at firmaet skulle stå for at finde leverandører, men at firmaet alligevel ikke fik indhentet tilbuddene, og købene blev derfor ikke konkurrenceudsat.

33. Ved køb af bygge- og anlægsopgaver, der vedrører større projekter eller entrepriser, forstås konkurrenceudsættelsen ofte af en byggerådgiver eller en arkitekt, som institutionen har hyret til at bistå med projektet. Sagsgennemgangen har vist, at de professionelle rådgivere i enkelte tilfælde ikke var opmærksomme på at sikre, at reglerne i tilbudsloven om indhentning af underhåndsbud blev overholdt, herunder at der ikke sker usaglig opdeling af opgaver i mindre køb.

Rigsrevisionen finder, at det er institutionens ansvar at sikre, at gældende lovgivning overholdes, når fx eksterne rådgivere disponerer på vegne af institutionen.

Resultater

34. 22 ud af 33 køb var ikke annonceret, som tilbudsloven foreskriver. Det er primært professionshøjskoler og universiteter, der ikke har sikret, at alle køb har været annonceret efter reglerne i tilbudsloven. I nogle tilfælde inkluderes alle køb af ensartede ydelser ikke i beregningen af den samlede værdi af købet for institutionen, ligesom Rigsrevisionen har set eksempler på, at optioner ikke medregnes.

I 8 ud af 36 køb af bygge- og anlægsopgaver var der ikke indhentet underhåndsbud, som reglerne i tilbudsloven kræver.

2.4. Køb under tilbudslovens tærskelværdier

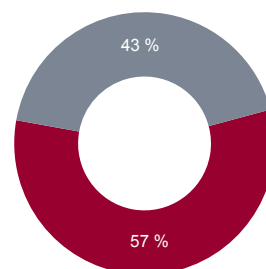
35. Rigsrevisionen har gennemgået 177 køb, som ikke er omfattet af tilbudslovens regler, fordi købene af varer og tjenesteydelser har en værdi under 500.000 kr., og købene af bygge- og anlægsopgaverne har en værdi under 300.000 kr.

36. Der er ikke lovgivet om, at institutionerne skal indhente flere tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser under tilbudslovens tærskelværdier, eller hvordan tilbud i givet fald skal indhentes. Rigsrevisionen finder dog, at indhentningen af flere tilbud kan bidrage til sparsommelighed, da det giver indkøberen viden om prisniveauet i markedet for det pågældende køb, hvilket kan bidrage til at sikre, at den bedste og billigste leverandør vælges.

For mindre køb af enkeltstående varer og tjenesteydelser er det Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke nødvendigvis er en gevinst ved at indhente flere tilbud, da omkostningerne ved at indhente tilbud for ordregiver skal stå mål med en potentiel besparelse. For større køb af varer og tjenesteydelser med mange udbydere finder Rigsrevisionen dog, at købene er velegnede til konkurrenceudsættelse, og at afsøgningen af markedet forud for købet kan sikre, at købet er det bedste og billigste.

37. Sagsgennemgangen har vist, at institutionerne ved 66 ud af de 177 køb med en værdi under tærskelværdierne i tilbudsloven havde afsøgt markedet ved at indhente alternative tilbud eller foretaget købet via en indkøbsaftale, fx institutionernes egen aftale eller en SKI-aftale. I 111 køb var der ikke sket en konkurrenceudsættelse af købet, selv om der blandt disse var en lang række større køb af varer og tjenesteydelser med en værdi helt op til knap 500.000 kr. Alle institutioner havde køb i denne kategori, som ikke var konkurrenceudsat, men der var stor variation i, hvor mange køb der var tale om.

Andel af køb i stikprøven under tilbudslovens tærskelværdier



■ Varer og tjenesteydelser under tærskelværdierne i tilbudsloven
■ Varer og tjenesteydelser over tærskelværdierne i tilbudsloven

Kilde: Rigsrevisionen.

38. I forbindelse med køb af mindre håndværksmæssige opgaver viste sagsgennemgangen flere eksempler på, at institutionerne typisk bruger samme håndværker til den pågældende opgavetype, fx en fast maler, tømrer eller elektriker, med den argumentation, at det er nemmere, fordi den pågældende leverandør kender huset, opgavearten m.m.

Institutionerne har oplyst, at der ofte er tale om mere eller mindre akut opståede behov som fx reparationer eller vedligeholdelsesopgaver, hvor det kan være vanskeligt at forudsige det konkrete behov for et kommende år. Rigsrevisionen finder dog, at institutionerne bør overveje, hvordan de bedst kan sikre, at institutionens samlede indkøb af de forskellige opgaver forbundet med drift og vedligehold af deres bygninger varetages effektivt og sparsommeligt. Det kan fx være indgåelse af indkøbsaftaler med faste leverandører, så institutionen fra centralt hold sørger for at afløfte konkurrenceudsættelsen, og det dermed sikres, at de decentrale bestillinger sker inden for de rammer for sparsommelighed, som institutionen har fastlagt.

Facility-området dækker typisk over drift, service og vedligehold af institutionernes bygninger og øvrige faciliteter, fx kantinedrift.

2 erhvervsakademier har oplyst, at de allerede gør sig overvejelser herom. Ét erhvervsakademi, som fremover ønsker at eje en større del af deres bygninger, har oplyst, at de vil tage initiativ til at afledække området for løbende drift og vedligehold. Et andet erhvervsakademi har oplyst, at de har gjort sig overvejelser om sammen med omkringliggende skoler at lave aftaler for facility-området (drift og vedligeholdelse af bygninger, faciliteter mv.).

39. Flere af institutionerne ejer ikke deres egne bygninger, men lejer sig ind hos fx private udlejere. Ved vores sagsgennemgang har vi set eksempler på, at institutionerne skal bruge en udlejers håndværkere, hvis institutionerne ønsker opsætning af vægge, installation af it-hardware eller andet ad hoc bygge- og anlægsarbejde i de lokaler, hvor de lejer sig ind. Institutionerne har i disse situationer ikke mulighed for at forestå eller påvirke valget af leverandør, men må bero sig på, at udlejer disponerer sparsommeligt på deres vegne, selv om det er institutionerne, der betaler regningen.

Resultater

40. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 111 ud af 177 køb under tærskelværdierne ikke var blevet konkurrenceudsat, selv om flere af disse køb havde en væsentlig økonomisk værdi.

41. Især når det drejer sig om løbende drifts- og vedligeholdelsesopgaver, hvor flere af institutionerne anvender en fast leverandør til opgaverne, finder Rigsrevisionen, at institutionerne skal være opmærksomme på, om den samlede værdi over en periode andrager en størrelse, der kræver, at købet skal konkurrenceudsættes i henhold til tilbudsloven.

2.5. Dokumentation og registrering af indkøb

42. Vi har i forbindelse med sagsgennemgangen undersøgt, om institutionerne har dokumenteret væsentlige beslutninger og dispositioner vedrørende de enkelte køb, og om institutionerne foretager en registrering af købet, der kan bidrage til at skabe overblik over indkøbsvolumen, efterlevelse og brug af aftaler (compliance) og anden relevant information for området.

Dokumentation for dispositioner

43. Rigsrevisionen finder generelt, at det er vigtigt, at institutionerne dokumenterer og er i besiddelse af dokumentation for væsentlige beslutninger og dispositioner vedrørende indkøb, herunder dokumentation for, at regler er overholdt. Væsentlige beslutninger og dispositioner kan fx vedrøre de overvejelser, der ligger forud for købet, og de overvejelser, der har været bestemmende for valg af leverandør. Desuden er det vigtigt, at der er dokumentation for, hvilke tilbud der er indhentet, og hvilket tilbud der er accepteret, herunder betingelserne for købet, fx i form af bestillingsseddel, ordrebekræftelse og eventuelle indgåede kontrakter. Dokumentationen af købene skal dels sikre, at der foretages grundige faglige og økonomiske overvejelser forud for købet, dels sikre at beslutninger og dispositioner vedrørende købet er tilgængelige, fx hvis nye medarbejdere skal kunne finde tilbage i sagens historik, hvis institutionen vil følge op på købet som led i institutionens økonomiopfølgning, hvis der opstår tvist om det bestilte, eller hvis en klage vedrørende institutionens gennemførelse af køb indbringes for Klagenævnet for Udbud.

Der kan selvfølgelig være en bagatelgrænse for, hvor meget et køb skal dokumenteres, og for mindre køb af standardiserede varer kan det være tilstrækkeligt, at institutionen er i besiddelse af fx ordrebekræftelse fra leverandøren og faktura. Men som udgangspunkt bør institutionerne sikre en dækkende dokumentation.

44. Vores sagsgennemgang viser imidlertid, at dokumentationen i op mod hvert 3. køb fremstår mere eller mindre mangelfuld.

Den manglende dokumentation vedrører fx underskrevet kontrakt, accept af et fremsendt tilbud eller fuld dokumentation for, at gældende regler er overholdt. Ved køb under tærskelværdierne i tilbudsloven kunne institutionerne i mange tilfælde ikke fremvise anden dokumentation for dispositioner end den modtagne faktura, selv om varen eller tjenesteydelsen havde en sådan karakter, at det ville være relevant at have en nedskrevet aftale på fx leverings- og betalingsbetingelser og en tilkendegivelse af, at institutionen havde accepteret den tilbudte pris.

45. Vi har også gennemgået en række køb, hvor en ekstern rådgiver har bistået institutionen med valg af leverandør eller disponeret på institutionens vegne og i den forbindelse haft kontakten til leverandøren. I flere køb af denne type var institutionen ikke selv i besiddelse af dokumentation for centrale beslutninger i sagsforløbet, fx for konkurrenceudsættelse og leverandørvalg. Dokumentationen måtte i forbindelse med vores sagsgennemgang indhentes fra den eksterne rådgiver.

Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at institutionerne selv er i besiddelse af dokumentation for dispositioner – også selv om opgaverne ikke har en værdi over tilbudslovens tærskelværdier. Det drejer sig dels om dokumentation for opgavens indhold og pris, inden arbejdet påbegyndes, så institutionerne efterfølgende kan kontrollere, at det leverede og fakturerede svarer til det bestilte, dels om dokumentation for, at købet er indgået med øje for, hvad der er bedst og billigst og i henhold til gældende regler.

Registrering af indkøb

46. Rigsrevisionen finder, at en ensartet registrering af oplysninger om leverandør, varetype, aftalebrug m.m. om de enkelte køb i institutionen er væsentlig for institutionernes muligheder for at få overblik over indkøbsområdet.

47. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at en række institutioner har etableret et registreringssystem, som løbende giver indkøbsafdelingen information om, hvor meget der købes hos forskellige leverandører over en længere periode, jf. boks 4. Det giver institutionerne mulighed for at vurdere, om de indgåede indkøbsaftaler anvendes som foreskrevet, og om der konkurrenceudsættes i overensstemmelse med reglerne.

BOKS 4. EKSEMPLER PÅ INSTITUTIONERS TILGANG TIL REGISTRERING

DTU registrerer alle indkøb via et indkøbsanalyzesystem, uanset om købet er foretaget via DTU's e-handelssystem eller ej. Registreringen betyder, at DTU's Koncernindkøb kan monitorere alle aktiviteter på indkøbsområdet og derved skabe grundlaget for strategiske indkøbsaktiviteter. I september 2014 blev der på DTU endvidere oprettet en central godkenderfunktion med 22 regnskabsmedarbejdere organisatorisk placeret i Koncernindkøb. Denne funktion har bl.a. til opgave at kontrollere alle fakturaer og rejseafregninger for overholdelse af regler og procedurer, herunder at påse, at der tages skyldige økonomiske hensyn i indkøbet.

KU har opsat en registreringsramme i sin opsætning af økonomisystemet, hvor der sker en registrering af, om købet sker inden for eller uden for KU's aftaler.

Professionshøjskolerne har som led i deres effektiviseringsprogram indkøbt et indkøbsanalyzesystem, som kan bidrage til at skabe overblik over aftaleloyalitet og give et overblik over brugen af leverandører over en længere periode. Indkøbsanalysesystemet forventes fuldt implementeret på de enkelte professionshøjskoler ved udgangen af 2015.

48. Vores undersøgelse viser, at der på en række institutioner alene sker en registrering af købet i institutionens fakturahåndteringssystem. Fakturahåndteringssystemerne har dog primært til formål at sikre korrekt kontering og generere regnskabsdata og er typisk ikke opbygget med henblik på at skulle følge, om egne retningslinjer og gældende regler overholdes.

49. En central registrering af indgåede aftaler, aftaleperioder og -omfang giver også institutionerne mulighed for at tjekke, om de aftaler, institutionen har indgået, fortsat er relevante i forhold til institutionens behov. Overblik over brugen af aftalerne giver også institutionen et bedre udgangspunkt for en eventuel genforhandling, ligesom opmærksomhed omkring, hvornår aftaler skal fornys, sikrer, at institutionen får taget hånd herom i rette tid.

I vores sagsgennemgang så vi et eksempel på, at et universitet ikke havde annonceret et køb af tjenesteydelser over 500.000 kr., da universitetet ikke var opmærksom på, at en indkøbsaftale, som institutionen tidligere havde indgået med leverandøren, var udløbet.

University College Capital har indført et kontraktstyringssystem, der bl.a. kan skabe overblik over kontraktudløb og udgifter på de enkelte aftaler, og Erhvervsakademi Sjælland har oplyst, at de har indkøbt en kontraktdatabase, hvor alle institutionens kontrakter skal registreres fra 2015. Det fulde udbytte af kontraktstyringssystemerne forudsætter dog systematisk vedligeholdelse, så systemet altid er opdateret med gældende aftaler og kontrakter.

50. En manglende registrering af, om institutionerne køber ind via de aftaler, som institutionen har tilmeldt sig eller selv indgået, medfører efter Rigsrevisionens opfattelse en øget risiko for, at efterlevelse og brug af aftaler (compliance) ikke kan opgøres.

Resultater

51. De gennemgåede køb var generelt mangelfuldt dokumenteret i forhold til beslutninger og dispositioner vedrørende købene, og institutionerne var i flere tilfælde ikke i besiddelse af central dokumentation som en kontrakt, aftalevilkår eller andet, der beskriver fx leverings- og betalingsbetingelser.

Rigsrevisionen finder, at institutionerne skal være bedre til at journalisere relevante dokumenter vedrørende disponeringer og som minimum sikre sig, at centrale dokumenter som kontrakter og samarbejdsaftaler med oplysninger om leverings- og betalingsbetingelser, altid kan findes frem af institutionen.

52. Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at mange institutioner ikke har etableret en ensartet praksis for registrering af væsentlige informationer om de enkelte køb, der gør institutionen i stand til at følge op og analysere på indkøb på tværs af institutionen eller sikre, at institutionen ikke overskrider tærskelværdier for, hvornår der skal ske konkurrenceudsættelse. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en ensartet registrering kan bidrage til at give de enkelte institutioner viden om indkøbsvolumen, regeloverholdelse samt efterlevelse og brug af aftaler. Dog skal implementeringen af redskaberne til registrering og opfølgning altid stå mål med den forventede besparelse.

3. Institutionernes rammer for effektive og sparsommelige indkøb

Eksempel på opgaver i en central indkøbsfunktion – KU

- Gennemføre egne udbud og supportere enkeltstående udbud på universitetet
- Sikre rammer for anvendelse af indkøbsaftaler under SKI, herunder gennemføre miniudbud og foretage tildelinger i henhold til indkøbsaftalerne
- Anden løbende konkurrencesættelse, bl.a. nationale udbud og tilbudsindhentning
- Løbende analyser af universitetets indkøb og behov med henblik på passende behovsunderstøttelse, mulige besparelser og udbudspligt
- Vedligeholdelse og udvikling af universitetets indkøbsorganisation
- Kontakt og dialog med leverandører
- Opfølgning på indkøbsmønstrene gennem rapporter, herunder udvikling af rapporter med henblik på meningsfuld ledelsesinformation og indkøbsviden til indkøbsorganisationen.

Rammerne for indkøb understøtter i varierende grad en effektiv og sparsommelig styring af indkøb på institutionerne. Selv om det organisatoriske ansvar på indkøbsområdet, herunder ansvar for disponering, generelt er klart fastlagt og meldt ud på institutionerne, manglede ca. halvdelen af institutionerne helt eller i væsentligt omfang retningslinjer for indkøb. Dertil kommer, at institutionernes retningslinjer for indkøb på en række områder var meget lidt anvisende i forhold til, hvordan medarbejdere skal agere i indkøbsprocessen. Hovedparten af institutionerne fulgte derudover ikke løbende op på indkøb, fx om regler overholdes, og om indkøberne agerer sparsommeligt. DTU, KU og University College Capital følger op på indkøbsområdet, fx ved at opgøre brug af aftaler og indkøbsvolumener, og udarbejder som de eneste løbende rapporter til ledelsen af institutionen herom. Flere andre institutioner har planer om at gøre det samme.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at opfølgning på indkøbsområdet kan bidrage til en bedre resurseudnyttelse, samt at egne retningslinjer og gældende regler overholdes. Indsamling og rapportering af relevant ledelsesinformation kan bidrage til at øge institutionernes fokus på effektive og sparsommelige indkøb og dermed bidrage til at frigøre resurser til institutionernes kerneydelser.

53. I dette kapitel har vi undersøgt, om de videregående uddannelsesinstitutioners rammer for indkøb understøtter effektiv og sparsommelig styring af indkøb. Det har vi gjort ved at undersøge, om:

- institutionerne har fastlagt et klart organisatorisk ansvar for indkøbsområdet, herunder om institutionerne har klare rammer for disponering og godkendelse af køb
- institutionerne har nedskrevet, hvordan indkøb skal planlægges, gennemføres og registreres med henblik på at understøtte, at indkøb sker effektivt og sparsommeligt
- institutionernes ledelse løbende følger op på indkøbspraksis, herunder om indkøbsreglerne overholdes, og på om indkøbene er sparsommelige.

3.1. Organisatorisk ansvar for indkøb

54. Vi har undersøgt, om de enkelte institutioner klart har defineret organiseringen af indkøbsområdet. Ligeledes har vi undersøgt, om det er klart meldt ud i institutionen, hvem der kan disponere og godkende indkøb, og hvilke beløb de dispositionsberettigede kan disponere for.

Organisering af indkøb

55. De videregående uddannelsesinstitutioner varierer meget i størrelse, som figur 1 også viser. Det afspejler sig også i den måde, institutionerne har valgt at organisere deres indkøb på.

56. På alle institutionerne gennemføres der indkøb decentralt. Nogle institutioner har oplyst, at det bl.a. er for at tilgodese, at de faglige enheder, der sidder med specifik viden om de varer og tjenesteydelser, der er behov for, er involveret i købene. Andre har oplyst, at det bl.a. er for at tilgodese, at indkøb kan ske, når behov opstår. Flere af de største institutioner har ligeledes en central indkøbsfunktion, der gennemfører udbud, indgår aftaler, rådgiver de faglige enheder om indkøb mv., og som i nogle tilfælde også er ansvarlig for at gennemføre centrale indkøb. Dertil kommer, at nogle institutioner også i de decentrale enheder har udpeget indkøbskoordinatorer eller indkøbsansvarlige, som rådgiver decentrale indkøbere i deres enheder og er bindeled til den centrale indkøbsfunktion.

57. Aarhus Universitets ledelse har bl.a. på baggrund af revisionen i 2015 besluttet at ændre organiseringen af området for at tydeliggøre opgavesnittet i forbindelse med indkøb. Den nye organisering vil dermed minde om organiseringen på KU og DTU, hvor institutionerne har udpeget indkøbskoordinatorer og/eller indkøbsansvarlige på institutter/centre.

CBS og University College Capital har valgt en organisering, hvor der er mange decentrale indkøbere og en central indkøbsfunktion, men uden decentrale indkøbskoordinatorer. Erhvervsakademi Aarhus og VIA University College har ligeledes decentrale indkøbere og derudover en ankerperson, som kan bistå de decentrale indkøbere og eventuelt rådgive i forbindelse med udbud, brug af aftaler mv. Denne opgave er forankret i økonomienhederne. Erhvervsakademi Sjælland har valgt en lignende organisering fra primo 2015. University College Sjælland har oprettet en selvstændig indkøbsfunktion ultimo 2014.

Ansvar for disponering og godkendelse af køb

58. Institutionerne imellem er der stor forskel på, hvor mange medarbejdere der kan disponere og dermed købe ind på institutionens vegne.

59. De 4 professionshøjskoler samt KU og DTU har alle fastlagt beløbsmæssige grænser for disponering i forbindelse med køb af varer og tjenesteydelser. DTU har fx opdelt de beløbsmæssige beføjelser i forhold til medarbejdernes ansvarsniveauer, så fx afdelingschefer, kontorchefer og sektionsledere med under 25 medarbejdere kan disponere for op til 500.000 kr., mens afdelingschefer, kontorchefer og sektionsledere med over 25 medarbejdere kan disponere for op til 2 mio. kr. Professionshøjskolen Metropol har fx udarbejdet fuldmagter, hvor den enkelte medarbejder sammen med fuldmagtsgiveren skriver under på, hvilket beløb medarbejderen kan disponere over.

CBS og Aarhus Universitet opererer ikke med disponeringsrammer eller prokuragrænser for de enkelte indkøbere og budgetansvarlige, men alene med et rammebudget. Det er således op til de enkelte budgetansvarlige, hvordan de disponerer i forhold til forbrug af varer og tjenesteydelser, så længe gældende regler overholdes, og det samlede budget for det pågældende ansvarsområde ikke overskrides.

Decentrale indkøbskoordinatorer varetager fx den løbende dialog mellem de decentrale indkøbere og den centrale indkøbsfunktion for at sikre, at de indgåede indkøbsaftaler dækker brugernes behov. Desuden medvirker indkøbskoordinatorerne til at udvide kendskabet til institutionernes indkøbsaftaler og til at bistå medarbejdere med vejledning i konkrete køb.

Ved disponering forstås indgåelse af aftaler mv., der medfører eller kan medføre forpligtelser for institutionen.

Det betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at der først sker en godkendelse, når fakturaen godkendes af den budgetansvarlige. Når en vare eller tjenesteydelse er leveret, er det væsentligt sværere at omgøre dispositionen. Et eksempel kan være, at en institution har besluttet, at brugen af eksterne konsulenter skal udfases, eller at alle ikke-akutte vedligeholdelsesarbejder midlertidigt skal udsættes. Når ydelsen er leveret, eller malingen er på væggen, vil det alt andet lige være vanskeligere for institutionerne at omgøre købene. Hvis ikke de decentrale indkøbere har været opmærksomme på løbende udmeldinger om indkøb, og der ikke er en beløbsmæssig grænse for, hvornår en anden medarbejder skal godkende dispositionen, øges risikoen for fejl disponeringer. Institutionerne har dog oplyst, at denne model er valgt for at sikre fleksibilitet i indkøbsprocessen.

60. Ingen af erhvervsakademierne havde i 2014 nedskrevet beløbsmæssige dispositionsrammer for indkøberne. Erhvervsakademi Sjælland har dog i 2015 indført, at den enkelte dispositionsberettigede medarbejder og dennes overordnede skriver under på en dispositionsbeføjelse gældende for 1 år med angivelse af, hvilke beløb medarbejderen kan købe ind for på institutionens vegne. Dispositionsbeføjelserne vil også her variere efter medarbejdernes ansvarsniveau. På Erhvervsakademiet Lillebælt oplyste de, at der er en forventning om, at medarbejderne inddrager økonomi- og resursedirektøren i beslutninger vedrørende køb over 100.000 kr. eller i øvrige køb efter behov.

61. Såfremt der var fastsat beløbsmæssige dispositionsrammer på institutionerne, var det afspejlet og klart meldt ud i institutionernes regnskabsinstruks.

Resultater

62. Institutionerne har generelt fastlagt en klar overordnet organisering af indkøbsområdet. Én institution har dog konstateret behov for at tydeliggøre opgavesnittet i forbindelse med institutionens indkøbskoordinering.

Indkøb foretages i overvejende grad af decentrale indkøbere på alle institutionerne, men flere af de største institutioner har ligeledes en central indkøbsfunktion.

63. Der er stor forskel på institutionernes rammer for disponering og godkendelse af køb. Nogle har valgt at operere med prokuragrænser for medarbejdere med beføjelse til at købe ind, så prokuragrænsen for medarbejderne stiger med medarbejdernes position og ansvar på institutionen. Andre har valgt at lade decentrale budgetansvarlige medarbejdere forvalte disponering og uddelegering af beføjelser i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser.

Rigsrevisionen finder, at de institutioner, der har valgt en disponeringsmodel uden beløbsmæssige begrænsninger, vælger at påtage sig en større risiko for fejl disponering end de institutioner, der har fastlagt beløbsmæssige begrænsninger på disponeringsbeføjelser.

3.2. Nedskrevne retningslinjer for indkøb

64. Rigsrevisionen har undersøgt, om institutionerne i 2014 havde nedskrevne retningslinjer for indkøb, der understøtter, at medarbejdere, som er bemyndigede til at købe ind på institutionens vegne, har fokus på sparsommelighed og overholdelse af gældende regler. Rigsrevisionen finder, at institutionerne bør have nedskrevne retningslinjer med klare beskrivelser af, hvordan indkøberne skal agere i konkrete indkøbssituationer, fordi indkøb i høj grad foretages decentralt på uddannelsesinstitutionerne af medarbejdere, der ikke jævnligt køber ind. Institutioner med decentrale indkøbere kombineret med centrale indkøbsfunktioner bør endvidere sikre sig, at retningslinjerne for indkøb klart giver anvisning om, hvornår decentrale indkøbere skal inddrage den centrale indkøbsfunktion.

*Vi har valgt at bruge **retningslinjer** som en samlet betegnelse for nedskrevne anvisninger til medarbejdere om, hvordan de skal forholde sig ved planlægning og gennemførelse af indkøb. Vi har ikke skelnet mellem, om anvisningerne til medarbejderne står i et dokument, som er betegnet retningslinjer for indkøb, indkøbspolitik, regnskabsinstruks e.l.*

Rigsrevisionen har lagt vægt på, at institutionerne som minimum adresserer emnerne, som fremgår af boks 5, i retningslinjer e.l. for at sikre fokus på sparsommelighed og regeloverholdelse og for at understøtte den decentrale organisering af indkøbsområdet på institutionerne bedst muligt.

BOKS 5. EMNER, DER BØR ADRESSERES I RETNINGSLINJER FOR INDKØB

- Institutionens krav og anvisninger i forbindelse med brug af og indgåelse af indkøbsaftaler
- Anvisninger om beregning af kontraktværdier i relation til overholdelse af tærskelværdier
- Anvisninger om gennemførelse af køb i henhold til EU's udbudsregler og tilbudsloven
- Institutionens væsentlighedskriterier for, hvornår der skal indhentes tilbud fra flere leverandører ved køb under tilbudslovens tærskelværdier
- Institutionens krav til og anvisninger om dokumentationskrav på indkøbsområdet.

Kilde: Rigsrevisionen.

65. For at understøtte, at indkøbere på institutionerne efterlever de beslutninger, ledelsen har taget vedrørende brug af indkøbsaftaler, finder Rigsrevisionen, at det bør fremgå af institutionernes retningslinjer, hvordan medarbejderne skal forholde sig til brug af indkøbsaftaler.

66. Retningslinjerne bør også indeholde oplysninger om beregning af kontraktværdier, da dette erfaringsmæssigt kan være kompliceret og dermed et risikoområde i forhold til, om de rette regelsæt finder anvendelse. Ligeledes bør handlingsanvisende retningslinjer henvise til relevante regelsæt for indkøb og understøtte, at indkøberne nemt kan orientere sig i de regler, der er gældende for det konkrete køb, og hvordan den enkelte indkøber sikrer regeloverholdelse i forbindelse med købet.

67. Institutionerne bør også fastsætte, hvilke beløbsgrænser og kriterier for indhentning af flere tilbud, der skal gælde for institutionens køb under tærskelværdierne i tilbudsloven. Selv om der ikke er lovgivet om, at institutionerne skal indhente flere tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser under tilbudslovens tærskelværdier, eller hvordan tilbud i givet fald skal indhentes, finder Rigsrevisionen, at indhentningen af flere tilbud kan bidrage til sparsommelighed.

68. Institutionerne bør også konkretisere, hvor og hvordan væsentlige beslutninger og dispositioner vedrørende køb skal dokumenteres, og at centrale dokumenter om aftale- og leveringsbetingelser skal være underskrevne. Underskrevne kontrakt- eller aftaledokumenter sikrer, at rekvirent og leverandør er enige om, hvad der skal leveres, og gør det muligt for institutionen at kontrollere, om det aftalte er leveret, og at kvaliteten eller prisen svarer til det aftalte. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at processen med at dokumentere dispositioner og beslutninger kan ske ved at journalisere relevant korrespondance, tilbud, eventuelle ledelsesindstillinger og kontrakter undervejs i processen, ligesom en kontraktdatabase til brug for større køb kan bidrage til overblik over institutionernes aftaler og bindingsperioder.

69. I tabel 4 har vi markeret, hvilke emner institutionerne medtager i indkøbspolitik, retningslinjer for indkøb, regnskabsinstruks eller lignende dokumenter. Hvis emnet var beskrevet, har vi markeret det med +. Hvis emnet var delvist beskrevet, har vi markeret det med (), og hvis emnet ikke var beskrevet, har vi markeret det med -. Tabellen afspejler de retningslinjer, der var gældende i 2014.

Erhvervsakademi Kolding og Erhvervsakademiet Lillebælt har hidtil ikke haft nedskrevne retningslinjer e.l., der specifikt er relateret til indkøbsområdet. De 2 erhvervsakademier er derfor ikke medtaget i tabellen.

Tabel 4. Institutionernes retningslinjer gældende i 2014

	Anvisninger vedrørende institutionens beslutninger om anvendelse og indgåelse af aftaler	Anvisninger om beregning af kontraktværdier i relation til overholdelse af tærskelværdier	Anvisninger om gennemførelse af køb i henhold til EU-udbudsregler	Anvisninger om gennemførelse af køb i henhold til tilbudsloven	Hvornår der skal indhentes flere tilbud på køb under tilbudslovens tærskelværdier	Krav til, hvordan købet skal dokumenteres
Københavns Universitet	+	+	+	() ¹⁾	-	+
Aarhus Universitet	+	-	+	+	+	+
Danmarks Tekniske Universitet	+	+	+	() ¹⁾	-	+
VIA University College	+	+	+	+	() ²⁾	() ³⁾
Copenhagen Business School	+	+	+	() ¹⁾	() ²⁾	() ³⁾
University College Capital	+	-	-	-	-	+
Professionshøjskolen Metropol	+	-	-	-	() ²⁾	-
University College Sjælland	+	-	-	-	() ²⁾	-
Erhvervsakademi Aarhus	+	-	-	-	() ²⁾	-
Erhvervsakademi Sjælland	+	-	-	-	-	-

¹⁾ På Københavns Universitet, Danmarks Tekniske Universitet og Copenhagen Business School er der ikke henvisning til regler om underhåndsbud ved køb over 300.000 kr. på bygge- og anlægsområdet.

²⁾ På VIA University College er der krav til at indhente flere tilbud, selv om købene er under tilbudslovens tærskelværdier, når der er tale om køb af bygge- og anlægsopgaver under 300.000 kr. På Copenhagen Business School gælder tilsvarende krav i forbindelse med køb af konsulenter. På Professionshøjskolen Metropol gælder kravet på bygge-/driftsområdet, mens det på University College Sjælland gælder køb, der gennemføres af Facility Service. På Erhvervsakademi Aarhus gælder kravet for udvalgte områder, bl.a. Facility Management.

³⁾ På VIA University College er det beskrevet, hvordan kontrakter skal journaliseres. Copenhagen Business School har dokumentationskrav for konsulentkøb.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra retningslinjer for indkøb, indkøbspolitik, regnskabsinstruks e.l.

70. Som det fremgår af tabellen, omhandler ingen af institutionernes retningslinjer alle de op-listede emner, dog har KU, Aarhus Universitet, DTU, CBS og VIA University College adresseret de fleste af emnerne i deres retningslinjer. Flere af institutionerne har oplyst, at de er ved at opdatere indkøbspolitik og/eller retningslinjer for indkøb, herunder professionshøjskolerne, bl.a. som led i projektet om effektivisering af indkøb. University College Sjælland og Erhvervsakademi Sjælland har allerede medtaget en del af emnerne i deres opdaterede eller nye retningslinjer for 2015.

71. Alle institutioner, der har retningslinjer e.l., henviser til **anvendelse og indgåelse af aftaler** i deres nedskrevne procedurer for indkøb, bl.a. via indkøbsaftaler, som institutionen fx har tilmeldt sig hos SKI eller Statens Indkøb, eller via institutionens egne aftaler. Institutionerne har oplyst, at de i nogle tilfælde vælger at indgå egne aftaler, fordi området ikke er aftaledækket hos de etablerede indkøbsfællesskaber, eller fordi institutionerne ikke kan se deres behov afspejlet i de allerede etablerede aftaler hos indkøbsfællesskaberne. Flere af institutionerne har også oplyst, at de på nogle områder selv kan opnå bedre priser end de priser, der kan indkøbes til via SKI eller Statens Indkøb. Nogle institutioner har valgt, at det er et krav, at der anvendes aftaler, hvis institutionen har indgået aftaler på et bestemt område. I andre tilfælde har institutionerne valgt at gøre anvendelsen af aftalerne frivillig. Retningslinjerne er dog ikke i alle tilfælde specielt anvisende i forhold til, hvordan medarbejderen gennemfører et køb på en aftale, eller hvem der kan indgå eller tilslutte sig eksisterende aftaler på vegne af institutionen.

72. I de retningslinjer, der var gældende i 2014, var det kun KU, DTU, CBS og VIA University College, der specifikt gav anvisning til **beregning af kontraktværdi**, når det skal fastlægges, om købet fx skal i udbud. University College Capital har i deres opdaterede retningslinjer fra 2015 ligeledes givet anvisning til, hvordan kontraktværdien beregnes. University College Sjælland har oplyst, at de ultimo 2014 har udarbejdet retningslinjer for effektive og sparsommelige indkøb, der bl.a. indeholder en vejledning til beregning af kontraktværdier.

73. Halvdelen af institutionerne, der har retningslinjer e.l., henviste i deres retningslinjer i 2014 til **EU-udbudsregler og tilbudslovens bestemmelser**. Nogle retningslinjer henviser dog kun til reglerne, hvor andre uddyber med mere specifikke handlingsanvisninger for, hvordan medarbejdere skal agere for at sikre sig, at institutionen efterlever reglerne.

VIA University College og Aarhus Universitet var dog de eneste institutioner, der i 2014 beskrev reglerne for, hvordan medarbejderne skal konkurrenceudsætte bygge- og anlægskontrakter med en værdi over 300.000 kr. i henhold til tilbudsloven. University College Capital og Erhvervsakademi Sjælland har oplyst, at de også vil medtage dette i deres nye indkøbspolitik.

74. Aarhus Universitet havde i 2014 som den eneste institution præciseret væsentligheds-kriterier for, hvornår der skal indhentes flere tilbud ved indkøb under **tilbudslovens tærskelværdier**. På 5 andre institutioner findes der krav til indkøberne om at indhente flere tilbud på afgrænsede dele af institutionens køb under tilbudslovens tærskelværdier.

Erhvervsakademi Sjælland har i retningslinjer, der er opdateret i 2015, præciseret væsentligheds-kriterier, hvoraf det fremgår, at der skal indhentes 2 tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser over 25.000 kr. og 3 tilbud ved køb over 50.000 kr. Flere andre institutioner har tilkendegivet, at de overvejer at fastsætte krav til konkurrenceudsættelse, herunder at fastsætte væsentligheds-kriterier for, hvornår der skal indhentes tilbud for køb under tilbudslovens tærskelværdier.

Eksempler på anvisninger om beregning af kontraktværdi

CBS har bl.a. udgivet en pjece, der giver en række eksempler på, hvordan kontraktværdier skal beregnes, herunder hvordan optioner og tilkøbsmuligheder skal medregnes, og at værdien af tidsbestemte tjenesteydelseskontrakter skal beregnes som den estimerede månedlige kontraktværdi ganget med 48 måneder.

Retningslinjerne for indkøb på VIA University College oplyser de decentrale indkøbere om, at de skal overveje, om en kontrakt overstiger 500.000 kr. over en 4-årig periode, inden aftalen indgås. Hvis beregningen fører til, at tærskelværdien på 500.000 kr. forventes overskredet, skal de decentrale indkøbere kontakte indkøbsschefen for at sikre overholdelse af tilbudsloven og udbudsreglerne.

Eksempler på krav om indhentning af tilbud ved køb under tilbudslovens tærskelværdier

- På CBS skal der indhentes flere tilbud på køb af konsulentytelser over 150.000 kr.
- På Professionshøjskolen Metropol skal der på bygningsområdet indhentes 2 tilbud ved køb mellem 25.000 kr. og 100.000 kr. og 3 tilbud ved køb mellem 100.000 kr. og 200.000 kr. Opgaver over 200.000 kr. vil ofte være projekter, der skal gennem en større udbuds-runde.
- Erhvervsakademiet Lillebælt har oplyst, at ledelsen har tilkendegivet over for medarbejdere, der har indkøbsansvar, at de så vidt muligt – og i hvert fald ved større indkøb – skal indhente flere tilbud.

KU har oplyst, at deres indkøbsområde er dækket af indkøbsaftaler og inddelt efter varekategorier, som de decentralt udpegede bestillere skal købe via. Universitetet har derfor vurderet, at det ikke i udgangspunktet er relevant at definere specifikke krav til konkurrenceudsættelse af køb under tilbudslovens tærskelværdier, fordi køb er konkurrenceudsat, hvis der købes ind på de eksisterende aftaler, men også for disse køb vil universitetet fremadrettet fastsætte krav til konkurrenceudsættelse. Det samme gør sig gældende for DTU, som overvejer at definere specifikke krav til konkurrenceudsættelse af køb under tilbudslovens tærskelværdier, når der ikke købes ind på aftaler.

75. Institutionerne stiller generelt i deres regnskabsinstruks krav om, at regninger, fakturaer o.l. skal **dokumenteres** elektronisk eller i papirformat. Men kun 4 ud af de 12 institutioner har specifikt beskrevet institutionens dokumentationskrav på indkøbsområdet i regnskabsinstruksen, fx hvordan bestilleren skal dokumentere overvejelser i forbindelse med dispositioner, bevis for konkurrenceudsættelse eller dokumentation for beslutninger om ikke at konkurrenceudsætte købet, begrundelse for valg af leverandør og de indgåede kontrakter/aftaler. 2 andre institutioner har krav til dokumentation på afgrænsede områder eller krav til dokumentation af enkeltdele af købet.

Erhvervsakademi Aarhus har oplyst, at det giver god mening at dokumentere indkøb, fx ved senere behandling af lignende opgaver, og vurderer, at nytteværdien heraf umiddelbart er højere end det relativt beskedne merarbejde, der vil være forbundet med dokumentationen. Erhvervsakademiet har derfor oplyst, at de vil iværksætte en procedure for dokumentation af indkøb.

KU har oplyst, at de har noteret sig anbefalingen om at give klarere anvisninger til indkøbere om, hvordan vigtige dispositioner og beslutninger om købet dokumenteres.

Resultater

76. Bortset fra 2 erhvervsakademier har alle institutionerne retningslinjer eller lignende vedrørende indkøb. Erhvervsakademi Kolding var i gang med at udarbejde en indkøbspolitik med retningslinjer, og Erhvervsakademiet Lillebælt havde planer om det. Flere af institutionerne var desuden i gang med at opdatere deres indkøbspolitik og/eller retningslinjer for indkøb.

77. Ingen af institutionernes retningslinjer omhandler alle de forhold, som Rigsrevisionen finder centrale i forhold til at understøtte sparsommelighed og regeloverholdelse, men de største institutioner medtager de fleste emner i deres retningslinjer. Der er dog stor variation i, hvor anvisende indholdet af institutionernes retningslinjer er i forhold til, hvordan medarbejdere skal planlægge, gennemføre, registrere og dokumentere indkøb. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at institutionernes retningslinjer mv. generelt ville fremstå mere understøttende for decentrale indkøbere og med et større fokus på sparsommelighed og overholdelse af gældende regler, hvis de var let tilgængelige (fx samlet ét sted), mere handlingsanvisende og alle adresserede følgende punkter:

- Typen af køb og opgaver, som decentrale indkøbere kan varetage, og hvilke opgaver eventuelle centrale indkøbere/indkøbsfunktioner skal varetage
- Oversigter over, hvilke aftaler institutionen har på forskellige områder, hvordan medarbejderen skal forholde sig i forhold til brug af og indgåelse af aftaler, og hvordan medarbejderen skal forholde sig, hvis der skal dispenseres fra brug af aftaler.
- Anvisninger i kontraktberegning i relation til tilbudslovens og EU-udbudsreglernes tærskelværdier, herunder også tærskelværdier for bygge- og anlægsområdet
- Krav til konkurrenceudsættelse af køb under tilbudslovens tærskelværdier, fastsat ud fra institutionens væsentlighedskriterier
- Institutionens krav til dokumentation af indkøb.

Detaljegraden og anvisningerne i retningslinjerne skal selvfølgelig stå mål med overskueligheden i retningslinjernes budskaber og arbejdet med at vedligeholde retningslinjerne i tilfælde af ændrede regler og procedurer.

3.3. Opfølgning på indkøbsområdet

78. Vi har undersøgt, om institutionernes ledelse løbende følger op på indkøbsområdet, så der er et vedvarende fokus på indkøbsvolumen, efterlevelse og brug af aftaler (compliance), regeloverholdelse m.m., herunder om institutionerne systematisk indsamler og rapporterer om indkøb til ledelsen. Vi har lagt vægt på, at informationen om indkøb går til ledelsen med ansvar for den daglige drift, fx direktion, økonomidirektør eller tilsvarende. Rigsrevisionen finder, at opfølgning på institutionernes indkøb og information herom til ledelsen kan understøtte fokus på effektive og sparsommelige indkøb, fordi der dermed bliver sat fokus på forbedringspotentialer i indkøbsprocessen, besparelspotentialer og regeloverholdelse. Den enkelte institution bør tilpasse omfanget af opfølgning og kontrol med indkøbsområdet ud fra institutionens organisering, indkøbsvolumen og institutionens øvrige interne kontroller, så indsatsen står mål med institutionens vurdering af risikoen for manglende sparsommelighed og regeloverholdelse.

Løbende opfølgning på indkøb

79. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 3 institutioner gennemførte en systematisk opfølgning på indkøbsområdet.

På DTU er det især aftaleloyalitet, udbudsgraden af de indgåede indkøbsaftaler, anvendelse af det fælles e-handelssystem, rettidig afregning og estimerede gevinster ved koordinering af indkøb, der er fokus på i opfølgningen. I en rapport fra 2013 estimerer DTU et besparelspotentiale på ca. 100 mio. kr. ved en sådan koordinering, bl.a. ved opnåelse af bedre aftalepriser som følge af øget forhandlingsstyrke og storkunderabatter samt et mindre tidsforbrug i forhold til afsøgning af leverandørmarkedet, indgåelse af kontrakter mv. Ifølge DTU's egne opgørelser var efterlevelsen af aftaler i 2013 på 71 %. DTU's målsætning er 80 %.

På KU er der også fokus på efterlevelse af indkøbsaftaler, prisafvigelse mellem varekatalog og faktura samt adfærd hos bestillere, herunder om der købes varer uden for aftalekatalogerne. Derudover udarbejder indkøbssektionen kvartalsvise opfølgingsrapporter, der er underopdelt pr. institut, og som bl.a. dokumenterer det enkelte fakultets indkøbsvolumen pr. varekategori sammenlignet med det forgående kvartal. KU's egen indkøbsrapportering for 2012 og 2013 viste dog, at KU i vidt omfang ikke følger egne indkøbsaftaler, da det kun var ca. 50 % af de foretagne indkøb, der var sket inden for indkøbsaftalerne. KU har oplyst, at de tager et nyt faktura- og indkøbssystem i brug fra medio 2015, hvilket vil forbedre universitetets mulighed for at følge op på indkøbsområdet. Universitetet har videre oplyst, at de har iværksat en række initiativer med henblik på at sikre overholdelse af regler og indkøbsaftaler. Det drejer sig om større ledelsesfokus på at sikre korrekt indkøbsadfærd, præcis ansvarsfordeling og -placering mellem centrale og decentrale indkøbsfunktioner, passende viden om aftaler og regler hos alle indkøbere og disponenter, målrettet kommunikation om indkøbsaftaler og regler for indkøb og udbud via flere kommunikationskanaler på universitetet samt forbedret ledelsesrapportering til den løbende ledelsesmæssige opfølgning.

University College Capital er i løbet af 2014 gået i gang med at udarbejde indkøbsanalyser via et indkøbsanalysesystem, der bl.a. opgør overholdelse af aftaler (compliance), hvilke varer og tjenesteydelser der indkøbes, og fra hvilke leverandører der indkøbes. Indkøbsanalysesystemet giver endvidere mulighed for kontraktstyring og udbudsplanlægning.

80. De øvrige 9 institutioner foretog ikke en løbende opfølgning på indkøb i 2014, og de fleste af disse institutioner kan reelt ikke følge, om egne retningslinjer og gældende regler overholdes, eller hvad og hvor meget der købes på aftaler, da der ikke sker en registrering heraf i forbindelse med kontering af købene. Dog oplyser flere af institutionerne, at de i forbindelse med den generelle økonomiopfølgning overvåger, hvordan forbruget udvikler sig i forhold til det budgetterede, og i forbindelse med den generelle controlling, bl.a. på baggrund af stikprøver, har fokus på, om der købes ind på aftaler.

Aarhus Universitet har på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse – foruden den førnævnte ændring i organiseringen af indkøbsområdet – iværksat 3 tiltag vedrørende opfølgning på indkøbsområdet. Universitetsledelsen har besluttet at styrke den systemmæssige understøttelse af indkøbsområdet. Fremadrettet vil universitetet også anvende indkøbsfunktionen i deres indkøbs- og faktureringsystem Indfak, der bl.a. giver mulighed for at udnytte en elektronisk indkøbsportal, hvor der er adgang til at se og bestille varer, som universitetet har indkøbsaftaler på. Derudover har universitetsledelsen besluttet, at andelen af indkøbsområdet, der er dækket af aftaler, skal øges markant over de kommende år. Aftaledækningen var i 2013 anslået til ca. 26 %. Samtidig skal der fortsat være fokus på brug af aftaler på de områder, hvor der allerede er indgået aftaler. Endelig har universitetsledelsen besluttet at øge det ledelsesmæssige fokus på indkøbsområdet ved at etablere en overordnet indkøbsstyringsgruppe med repræsentanter fra hvert fakultet og administration. Styregruppen skal i samarbejde med indkøbsenheden koordinere og prioritere, hvilke udbud der skal igangsættes, ligesom de skal sikre den nødvendige ledelsesmæssige opbakning til anvendelse af aftalerne. Indkøbsenheden skal levere indkøbsdata til de decentrale ledelser, så indkøb kan følges lokalt, og enheden skal ligeledes én gang årligt rapportere til universitetsledelsen om fx aftaledækning, aftaleoverholdelse, besparelser, antal nye udbud og genudbud. Tiltagene er tiltrådt af Aarhus Universitets bestyrelse i april 2015.

CBS har allerede indført, at der fra 2015 mindst én gang årligt udarbejdes oversigter over indkøb, der viser indkøbsvolumen, brug af aftaler m.m., og professionshøjskolerne har planer om at følge indkøbsområdet, når indkøbsanalyzesystemerne er implementeret i løbet af 2015. University College Sjælland har ultimo 2014 indført stikprøvevis opfølgning på indkøb på udvalgte områder, hvor de vurderer, at regeloverholdelse mv. kan forbedres. Erhvervsakademi Sjælland har oplyst, at opfølgning på indkøbsområdet fremadrettet vil være et prioritetsområde, bl.a. for at skabe en ensartet indkøbskultur på tværs af organisationen, der er spredt på flere lokaliteter i forskellige byer. Erhvervsakademi Sjælland vurderer, at et øget fokus på området kan bidrage til, at flere køb, der er egnet til det, også konkurrenceudsættes, og har forsigtigt skønnet, at dette alt andet lige kan medføre en besparelse på op mod 35 % i forhold til, hvis købene ikke blev konkurrenceudsat. Erhvervsakademiet Lillebælt har ligeledes oplyst, at der vil blive fulgt op på efterlevelsen af den fremtidige indkøbspolitik fra 2016, hvor institutionen er blevet samlet på 2 campusser i Vejle og Odense.

Ledelsesinformation

81. 3 institutioner udarbejdede i 2014 løbende ledelsesinformation om indkøbsområdet. Informationerne vedrører fx udvikling i indkøbsvolumen (eventuelt fordelt på kategorier), efterlevelse og brug af aftaler (compliance) samt besparelspotentiale.

DTU har et rapporteringsværktøj (dashboard) i deres indkøbsanalysesystem, som opdateres 2 gange om ugen, og som bruges af ledelsen, koncernindkøb og de enkelte institutter/centre til løbende opfølgning. Én gang årligt udarbejder DTU's Koncernindkøb endvidere en rapport til direktionen om udviklingen på indkøbsområdet og status på implementering af indkøbspolitikken på baggrund af analyser udarbejdet ved hjælp af deres indkøbsanalysesystem.

KU's indkøbssektion udarbejder kvartalsvise opfølgingsrapporter, der tilgår Økonomisk Koordinerings Udvalg, der består af alle økonomi- og regnskabschefer fra fakulteterne og vice-direktøren og koncernbudgetchefen fra Koncernøkonomi. Opfølgingsrapporterne, der er underopdelt pr. institut, dokumenterer det enkelte fakultets indkøbsvolumen pr. varekategori. Rapporterne præsenterer desuden sammenligning med forrige kvartal.

University College Capitals ledelsesinformation udarbejdes kvartalsvist og rapporteres til direktør, økonomichef og dekaner med henblik på at følge aftaleloyalitet og aftaletyper samt at give et overblik over de største leverandører, antal fakturaer og aftaledækning på udvalgte indkøbsområder.

82. De øvrige 9 institutioner har valgt ikke at udarbejde ledelsesinformation om indkøbsområdet. Nogle institutioner nævner, at deres indkøbsvolumen er lille på nuværende tidspunkt, og/eller at drøftelse af indkøb sker i forbindelse med budgetopfølgning efter behov. Andre oplyser, at der hidtil ikke har været efterspørgsel efter ledelsesinformation på indkøbsområdet, eller at det har været for resursetungt at udarbejde analyser manuelt.

4 ud af de 9 institutioner har dog planer om fremadrettet at indsamle og rapportere indkøbsdata til ledelsen. CBS vil udarbejde kvartalsvise oversigter over indkøb fra 2015. 3 professionshøjskoler vil med de nyindkøbte analysesystemer kunne tilvejebringe indkøbsdata, som institutionerne tidligere kun kunne tilvejebringe ved manuelle analyser. Indkøbsanalyse-systemet forventes fuldt implementeret i 2015.

Rigsrevisionen finder, at et bedre overblik på indkøbsområdet kan bidrage til at identificere besparelspotentialer, der vil kunne komme institutionernes kerneydelser til gavn.

83. Efter aftale med den daglige ledelse på institutionerne orienteres bestyrelsen ikke om indkøbsområdet, men bestyrelsen skal typisk godkende lejekontrakter af en vis størrelse samt køb og salg af fast ejendom. Bestyrelsen er dog i forbindelse med budgetlægning og -opfølgning på et overordnet plan oplyst om fx forventet indkøbsvolumen på institutionerne.

Resultater

84. Undersøgelsen viser, at 3 institutioner (DTU, KU og University College Capital) særligt følger op på indkøbsområdet – fx efterlevelse og brug af aftaler og overholdelse af interne regler – eller samler information om indkøbsvolumen på udvalgte indkøbskategorier mv. 4 institutioner er i gang med at implementere opfølgning på området. De 3 institutioner, der følger op på indkøbsområdet, indsamler og rapporterer også informationer om indkøb til ledelsen. Institutionerne imellem er der stor forskel på, om de vurderer, at der er behov for opfølgning på indkøbsområdet og rapportering af indkøbsdata til ledelsen. Forskellene kan ikke alene forklares ved forskelle i institutionernes indkøbsvolumen, men skyldes fx, at der ikke har været en efterspørgsel efter ledelsesinformation om indkøbsområdet på institutionerne.

De institutioner, der har valgt at gennemføre opfølgning på indkøbsområdet, og som udarbejder information til ledelsen om institutionens indkøb, fx opfølgning på brug af aftaler, overholdelse af regler samt kontrol af priser og kvalitet, er fortrinsvis institutioner med en stor indkøbsvolumen og centrale indkøbsfunktioner.

Flere institutioner er i 2014 og 2015 gået i gang med eller har planer om at følge indkøbsområdet mere systematisk end hidtil med henblik på at identificere forbedrings- eller besparelspotentialer.

Rigsrevisionen, den 12. august 2015

Lone Strøm

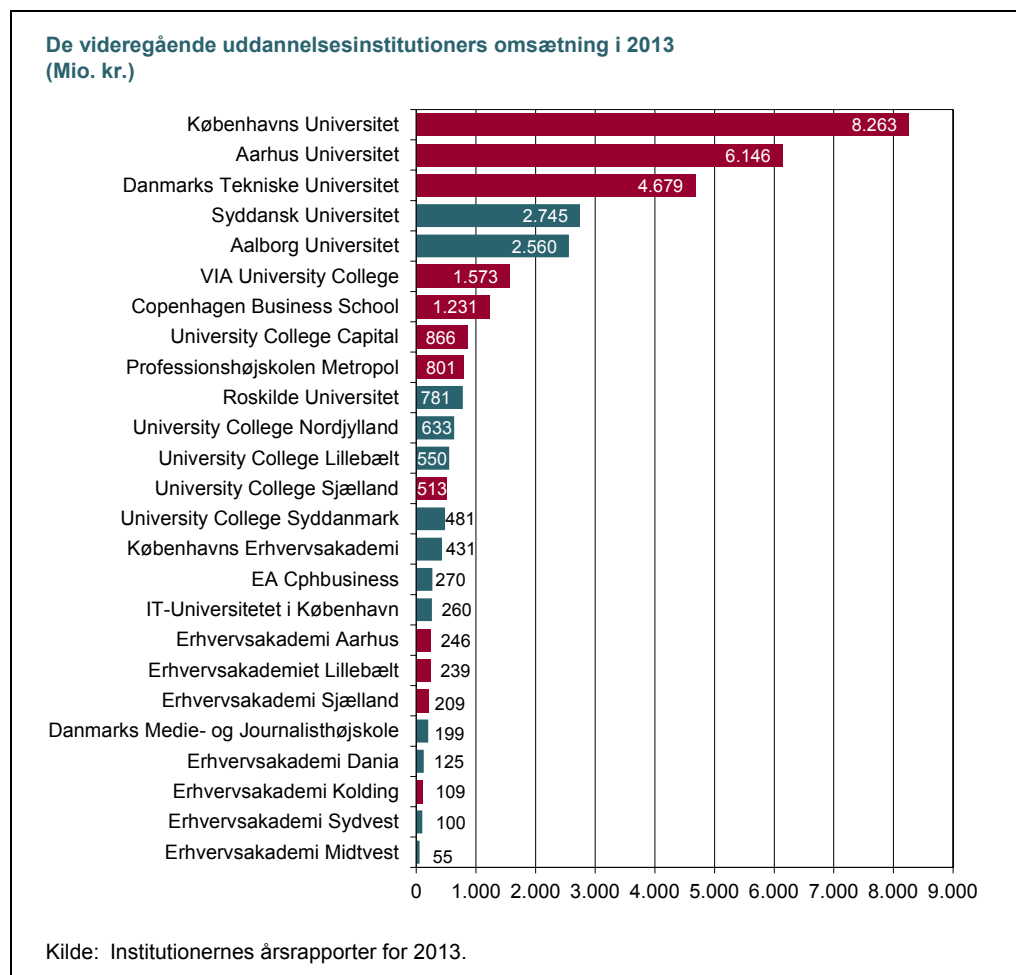
/Lene Schmidt

Bilag 1. Metode

Rigsrevisionen har blandt de 25 videregående uddannelsesinstitutioner undersøgt 12 institutioners organisering af deres indkøbsområde. Institutionerne omfatter 4 universiteter, 4 professionshøjskoler og 4 erhvervsakademier.

Vi har udvalgt de 12 videregående uddannelsesinstitutioner på baggrund af deres omsætning og under antagelse af, at indkøbsvolumen kan ses i relation til omsætningen på den enkelte institution. Institutionerne er udvalgt, så undersøgelsen både dækker institutioner med en høj indkøbsvolumen, institutioner med en mellem indkøbsvolumen og institutioner med en lav indkøbsvolumen.

Figuren viser de 25 videregående uddannelsesinstitutioners omsætning i 2013, som institutionerne er udvalgt på baggrund af. Institutionerne med en rød søjle er de institutioner, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse.



Vi har endvidere sikret en vis geografisk spredning i udvælgelsen af institutionerne.

Vi har gennemgået centrale styringsdokumenter på indkøbsområdet, herunder indkøbspolitik, retningslinjer mv., drøftet kontekst og rammer for indkøb samt planlægning og gennemførelse af indkøb med institutionerne. Vi har også efterprøvet institutionernes indkøbsorganisering og -rammer ved at gennemgå konkrete køb på hver institution.

For at udvælge vores stikprøve har vi gennemgået institutionernes kontospecifikationer for 2014 vedrørende indkøb af varer og tjenesteydelser via både drifts- og anlægsbudgetterne.

Institutionerne har forskellig opbygning og navngivning af deres finanskonti, men de udvalgte konti omfatter typisk dem, vi har gengivet i tabellen nedenfor.

Artskonti, hvorfra fakturaerne til brug for stikprøve er udtaget

Annoncering
Bygningsdrift
Fremmede lærer/censur
It hardware
It software
It tjenesteydelser
Konsulentbistand (ekskl. it-tjenesteydelser)
Møbler/inventar
Rengøring
Reparation og vedligeholdelse
Tryksager
Undervisningsmaterialer

Kilde: Oversigter over institutionernes finanskonti.

Fra kontiene har vi på hver institution udvalgt i omegnen af 30 fakturaer, som kan anvendes til at efterprøve institutionernes:

- efterlevelse af egne regler på indkøbsområdet
- praksis ved køb under 500.000 kr.
- efterlevelse af nationale regler i tilbudsloven (køb mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi for varer og tjenesteydelser, 1.541.715 kr. (2014-værdi) og køb mellem 300.000 kr. og EU's tærskelværdi for bygge- og anlægsopgaver, 34 mio. kr. (2014-værdi))
- efterlevelse af EU's udbudsregler (køb over 1.541.715 kr. henholdsvis 34 mio. kr.).

Via fakturaerne har vi identificeret købene og revideret de bagvedliggende indkøbsbeslutninger. I de tilfælde, hvor flere af de udtagne fakturaer på en institution har vist sig at omhandle samme køb, har vi gennemgået og konkluderet på de pågældende fakturaer som ét køb. Vi har udvalgt købene med øje for, at varen eller tjenesteydelsen som udgangspunkt er egnet til konkurrenceudsættelse, dvs. at der er et marked med flere udbydere af den pågældende vare eller tjenesteydelse. I det omfang de udtagne køb har vist sig ikke at være egnet til konkurrenceudsættelse, fx lovpligtige kontingenter eller deltagelse på specifikke konferencer, er de taget ud af stikprøven, da denne type køb ikke kan konkurrenceudsættes.

Tabellen nedenfor viser fordelingen af vores stikprøve efter købenes størrelse.

Fordelingen af Rigsrevisionens stikprøve efter købenes størrelse (Antal)

	Køb i stikprøve
Køb over EU's tærskelværdi for varer og tjenesteydelser (1.541.715 kr.)	62
Køb over tilbudslovens tærskelværdi for varer og tjenesteydelser i tilbudsloven (500.000 kr.)	33
Køb over tilbudslovens tærskelværdi for bygge- og anlægsopgaver (300.000 kr.)	36
Køb under tærskelværdierne	177
I alt	308

Kilde: Rigsrevisionen.

Formålet med sagsgennemgangen har været at skabe et grundlag for at vurdere effektiviteten af institutionens forretningsgange og rutiner i relation til at konkurrenceudsætte indkøb af varer og tjenesteydelser.

Stikprøven er ikke repræsentativ for uddannelsesinstitutionernes indkøb generelt, men vi har anvendt den til at efterprøve, om institutionerne lever op til egne målsætninger for indkøb og overholder gældende regler og god praksis.

Bilag 2. Ordliste

§ 9-aftale	En aftale mellem en minister og rigsrevisor om at oprette en intern revision for udvalgte institutioner, institutions- eller forvaltningsområder på det pågældende ministerområde. På baggrund af en § 9-aftale kan det aftales, at revisionsopgaver kan varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem Rigsrevisionen og den interne revision. Den interne revision skal – ligesom Rigsrevisionen – udføre revisionsopgaverne i overensstemmelse med principperne om god offentlig revisionssskik.
Annoncering	Tilbudsloven indeholdt i 2014 en pligt for selvejende institutioner til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. (2014-værdi) og EU's tærskelværdi på 1.541.715 kr. (2014-værdi). Annonceringspligten indebærer, at institutionen som minimum skulle offentliggøre en annonce på www.udbud.dk , der indeholdt en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier (ikke krav om vægtning eller prioritering), eventuelle krav til tilbudsgiveren, kontaktperson og tidsfrist.
Bilag II B-ydelser	EU's udbudsregler gælder kun i begrænset omfang for de tjenesteydelser, der er angivet i direktivets bilag II B. Tjenesteydelser omfattet af bilag II B er ikke omfattet af direktivets fulde udbudspligt, men er fortsat omfattet af almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning, herunder forbuddet mod varetagelsen af private hensyn, ligebehandlingsprincippet og kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning.
Disponering	Ifølge regnskabsbekendtgørelsen skal det i regnskabsinstruksen bl.a. fastsættes, hvem der i institutionen kan disponere over udgifter og indtægter, og hvem der kan godkende udgifts-/indtægtsbilag.
EU's udbudsregler	EU's udbudsdirektiv indeholder regler om, hvordan en ordregiver skal agere, når ordregiveren vil indgå en kontrakt om køb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder. Reglerne i udbudsdirektivet betyder overordnet set, at ordregiver – forud for indgåelse af kontrakter om bygge- og anlægsarbejder med en værdi over 34 mio. kr. (2014-værdi) eller varer og tjenesteydelser med en værdi over 1.541.715 kr. (2014-værdi) – som udgangspunkt har pligt til at sende kontrakten i udbud. Udbudspligten skal styrke konkurrencen om offentlige kontrakter og varetage EU's indre marked og reglerne om fri bevægelighed for bl.a. e-varer og tjenesteydelser.
Facility-område	Omfatter typisk drift, service og vedligehold af institutionernes bygninger og øvrige faciliteter, fx kantinedrift.
IFIRS	Et indkøbsfællesskab for erhvervsskoler og selvejende institutioner, som gennemfører koordinerende udbud for medlemsskolerne. Pr. maj 2015 havde IFIRS 67 medlemsskoler.
Indkøbsaftale	En aftale om levering af en vare eller tjenesteydelse, som er indgået mellem én eller flere ordregivende myndigheder og én eller flere økonomiske aktører. Formålet med en indkøbsaftale er at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og påtænkte mængder. Når selve indkøbsaftalen har været sendt i udbud, og én eller flere leverandører er udvalgt til at levere de af aftalen omfattede varer eller tjenesteydelser, kan de konkrete aftaler som udgangspunkt indgås, uden at der skal ske konkurrenceudsættelse – også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale er over tærskelværdien. Ved nogle aftaler er der dog mulighed for, at den ordregivende myndighed kan afholde miniudbud blandt de af aftalen omfattede leverandører. Den udbudte indkøbsaftale indebærer ikke en endelig forpligtelse til at aftage bestemte mængder på bestemte tidspunkter.
Indkøbsanalyzesystem	Et softwareprogram, der kan give indsigt i og overblik over indkøb og adfærd, herunder hvad, hvor meget, hvor ofte, og hos hvem institutionen køber ind. Programmet kan også give overblik over, hvad institutionen køber henholdsvis inden for og uden for aftaler, samt anvendes til fakturakontrol og benchmarking på varer og priser.

Indkøbsfællesskab	Er typisk en sammenslutning af institutioner eller virksomheder, der på medlemmernes vegne gennemfører udbud og annonceringer, indgår indkøbsaftaler, bistår med indkøbsvejledning m.m.
Klagenævnet for Udbud	Nævnets hovedopgave er at behandle klager over offentlige ordregiveres overtrædelser af EU-udbudsreglerne og klager over overtrædelser af tilbudsloven, dvs. lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter.
Offentligretlige organer	Er oprettet specielt for at imødekomme almenhedens behov, der ikke har industriel eller kommerciel karakter. Organerne skal have karakter af at være juridiske personer og finansieres for størstedelen af staten, regionale/lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer. Driften af de offentligretlige organer skal endvidere være underlagt kontrol fra staten, regionale/lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller også skal disse udpege mere end halvdelen af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet.
Prokuragrænse	Beløbsmæssig grænse for, hvor meget en medarbejder kan disponere for på en institutions vegne.
Selvejende uddannelsesinstitution	De selvejende uddannelsesinstitutioner er oprettet ved lov og er undergivet den forvaltningsretlige lovgivning (forvaltningslov, offentlighedslov mv.). Selvejende institutioner har egen formue, kan eje deres egne bygninger og er oprettet med et formål om at udbyde uddannelse. Institutionens øverste myndighed er en bestyrelse.
SKI	SKI er en indkøbsorganisation, der indgår indkøbsaftaler på en række centrale områder. Formålet er at sikre mængderabatter på de mest almindelige varer og ydelser, som offentlige institutioner bruger.
SKI-aftaler	SKI's aftaler er frivillige at benytte for selvejende institutioner. Institutionerne kan tilmelde sig de aftaler, der er relevante for dem, men er hverken forpligtet til at tilmelde sig alle aftaler eller til at bruge de tilmeldte aftaler.
Statens indkøbsaftaler	Aftaler, som statslige myndigheder i henhold til cirkulæret om indkøb i staten er forpligtet til at benytte, når de køber de produkter eller ydelser, som er dækket af disse fællesstatslige aftaler.
Taxametertilskud	Dækker over flere forskellige typer taxametertilskud fra staten. Universiteterne får en fast takst pr. studenterårsværk (det såkaldte STÅ-tal), der består eksamen. Derudover modtager universiteterne færdiggørelsesbonus og tilskud til udvekslingsstuderende. Professionshøjskolerne og erhvervsakademierne modtager undervisningstaxameter pr. studenterårsværk, færdiggørelsesbonus, bygningstaxameter og praktiktaxameter. Langt den største del af bevillingen tildeles som uddannelsesstaxameter på baggrund af antal eksamener, de studerende består. Derudover modtager institutionerne færdiggørelsesbonus og taxameter pr. udvekslingsstuderende.
Tilbudsloven	Regulerer indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver. Tilbudsloven indeholdt i 2014 en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser med en værdi mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi på 1.541.715 kr. (2014-værdi). Tilbudsloven indeholder også en forpligtelse til, at den ordregivende myndighed skal indhente underhåndsbud på køb af bygge- og anlægsopgaver med en værdi mellem 300.000 kr. og EU's tærskelværdi på 34 mio. kr. for bygge- og anlægsopgaver.
Underhåndsbud	Udbudsform efter tilbudsloven, hvor udbyderen kan rette henvendelse direkte til et antal potentielle leverandører og anmode dem om at afgive tilbud på løsningen af en bygge- og anlægsopgave.