

10/2015

STATSREVISORERNE



Beretning om indkøb på Kulturministeriets område



10/2015

Beretning om indkøb på Kulturministeriets område

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 2016

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.

Kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2016.

Ministerens redegørelse, 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 2015, som afgives i februar 2017.

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 978-87-7434-485-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM INDKØB PÅ KULTURMINISTERIETS OMRÅDE

Kulturministeriets område omfatter 26 institutioner i henhold til finansloven. I undersøgelsen indgår indkøb på Det Kongelige Teater og Kapel, Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme, Det Kongelige Bibliotek, Kulturstyrelsen, Statens Arkiver og Statens Museum for Kunst. De 6 institutioner er blandt ministeriets 11 største kulturinstitutioner, og de havde en udgiftsbevilling i 2015 på mellem 773 mio. kr. og 95 mio. kr. De 6 institutioners indkøb er undersøgt ved en stikprøve på i alt 187 indkøb. Stikprøven er ikke repræsentativ for institutionernes indkøb eller for indkøb på Kulturministeriets område, men indkøbene er udvalgt på baggrund af væsentlighed og risiko med henblik på at undersøge, om institutionerne overholder gældende love, regler og retningslinjer for indkøb.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Kulturministeriets institutioner i mange tilfælde ikke har fulgt gældende regler og god praksis for indkøb i staten. Disse skal sikre, at offentlige institutioner køber bedst og billigst ved fx at undersøge markedet, sende i udbud, indhente flere tilbud eller købe ind via statens indkøbsaftaler.

Statsrevisorerne finder det i den forbindelse utilfredsstillende:

- at institutionerne ikke overholdt lovgivningen ved mere end 25 % af de indkøb, der var omfattet af EU-udbudsreglerne, og ved mere end 60 % af de indkøb, der skulle annonceres efter reglerne i tilbudsloven
- at der ved mere end 35 % af bygge- og anlægsopgaverne på over 300.000 kr. ikke var indhentet underhåndsbud eller afholdt licitation efter tilbudsloven
- at institutionerne i ca. 20 % af stikprøven ikke har benyttet aftalerne i Statens Indkøbsprogram, selv om de har pligt til det
- at institutionerne i mere end 60 % af tilfældene ikke har indhentet flere tilbud i de tilfælde, hvor det var anbefalet i Kulturministeriets koncernfælles retningslinjer for indkøb.

Statsrevisorerne kritiserer, at Kulturministeriet ikke har indtaget en mere aktiv rolle og ikke i højere grad har fulgt op på, om institutionerne overholder gældende love og regler samt ministeriets retningslinjer for køb af varer og tjenesteydelser.

Statsrevisorerne,
den 27. januar 2016

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



Beretning til Statsrevisorerne om indkøb på Kulturministeriets område

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 § 21. Kulturministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Regeloverholdelse og rammer for indkøb i institutioner på Kulturministeriets område	6
2.1.	Statens Indkøbsprogram	6
2.2.	Køb omfattet af EU-udbudsreglerne og tilbudsloven	9
2.3.	Køb under grænserne for lovmæssige krav om konkurrenceudsættelse	14
2.4.	Styring og opfølgning på indkøb	18
	Bilag 1. Metode	22
	Bilag 2. Ordliste	25

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Marianne Jelved: december 2012 - juni 2015

Bertel Haarder: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om indkøb hos 6 institutioner på Kulturministeriets område. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2015.

Rigsrevisionen har tidligere undersøgt bl.a. statens brug af konsulenter (beretning nr. 20/2013) og indkøbsområdet på de videregående uddannelsesinstitutioner (beretning nr. 20/2014).

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om institutionerne køber sparsommeligt ind. Med *sparsommelige indkøb* mener vi, at institutionerne undersøger markedet forud for indkøb, fx ved at indhente flere tilbud, og køber ensartede varer og tjenesteydelser på tværs af institutionen, så indkøb sker bedst og billigst.

Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Køber institutionerne ind i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper og gældende lovgivning samt retningslinjer for køb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver?
- Understøtter institutionernes og Kulturministeriets styring og opfølgning, at indkøb gennemføres på en sparsommelig måde?

KONKLUSION

Undersøgelsen viser, at hverken Kulturministeriets departement eller Koncern Udbud og Indkøb følger indkøbsområdet i de enkelte institutioner eller på tværs af ministerområdet. Rigsrevisionen vurderer samlet set, at Kulturministeriets departement, Koncern Udbud og Indkøb samt institutionerne i højere grad bør styre og følge op på indkøbsområdet og dermed bidrage til, at indkøb gennemføres på en sparsommelig måde, og så reglerne på området overholdes.

Undersøgelsen viser, at institutionerne ikke har benyttet statens forpligtende indkøbsaftaler i godt hvert femte af de køb i stikprøven, hvor der er krav om det. Rigsrevisionen finder, at køb uden om de statslige aftaler betyder, at ikke bare kulturinstitutionerne, men staten som helhed, kan gå glip af besparelser, da de priser, staten kan opnå på aftalerne, afhænger af den indkøbsvolumen, de statslige institutioner samlet kan stille leverandørerne i udsigt. Rigsrevisionen finder derfor, at alle statens institutioner som udgangspunkt bør følge Statens Indkøbsprogram.

De 6 institutioner, der indgår i undersøgelsen, er:

- Det Kongelige Bibliotek
- Det Kongelige Teater og Kapel
- Kulturstyrelsen¹⁾
- Statens Arkiver (Rigsarkivet)
- Statens Museum for Kunst
- Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme¹⁾.

¹⁾ Kulturstyrelsen og Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme er pr. 1. januar 2016 lagt sammen til Slots- og Kulturstyrelsen.

De forvaltningsretlige principper handler overordnet set om saglig forvaltning (magtfordretningsgrundsætningen). Principperne skal iagttages, uanset hvad der måtte følge af EU-udbudsreglerne, tilbudsloven eller grundlæggende traktatretlige normer og principper. Efter almindelige og uskrevne forvaltningsretlige principper skal alle forvaltningsmyndigheder som ordregivere sikre, at der ikke efterfølgende kan rejses tvivl om sagligheden ved ordregiverens dispositioner. Det indebærer bl.a., at ordregiveren skal sørge for, at indkøbsprocessen gennemføres på et sagligt grundlag, og at dette i fornødent omfang er dokumenteret. Det indebærer også, at ordregiveren skal sikre sig, at kontrakten indgås med den virksomhed, som kan levere varen på den bedste og billigste måde, hvilket ofte forudsætter, at ordregiveren inden gennemførelsen af et indkøb foretager en reel afsøgning af markedet.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

I hvert andet køb, der var omfattet af EU-udbudsreglerne eller tilbudsloven, overholdt institutionerne ikke lovgivningen. Det gælder særligt kravet om annoncering ved køb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr., som institutionerne ikke har overholdt i næsten 2 ud af 3 køb. Det finder Rigsrevisionen meget utilfredsstillende. Det Kongelige Bibliotek og Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme har dog færre overtrædelser af EU-udbudsreglerne og tilbudsloven end de øvrige institutioner i undersøgelsen.

I hvert tredje køb havde institutionerne ikke dokumentation for vigtige dispositioner og beslutninger, og i flere tilfælde er der eksempler på, at den manglende dokumentation har stillet institutionerne dårligt, fordi der efterfølgende er opstået tvivl om, hvorvidt den leverede ydelse svarer til det aftalte.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Kulturministeriet har udarbejdet koncernfælles retningslinjer for køb af varer og tjenesteydelser, der bl.a. omfatter anbefalinger om at konkurrenceudsætte køb under tilbudslovens grænseværdier. Undersøgelsen viser dog, at institutionerne kun i mindre omfang følger Kulturministeriets retningslinjer. Der er ikke lovkrav om at konkurrenceudsætte køb under tilbudslovens grænseværdier, men konkurrenceudsættelse vil efter Rigsrevisionens opfattelse kunne bidrage til øget sparsommelighed i indkøbene. Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriet bør sikre, at de koncernfælles retningslinjer efterleves, og at retningslinjerne også omfatter bygge- og anlægsområdet.

Rigsrevisionen finder videre, at Koncern Udbud og Indkøb med fordel kan indtage en mere aktiv rolle, da undersøgelsen har identificeret en række områder, hvor der vil kunne være et effektiviseringspotentiale ved at indgå koncernfælles indkøbsaftaler. Dermed kan Koncern Udbud og Indkøb i højere grad bidrage til at sikre, at køb af ensartede varer og ydelser på tværs af ministeriets institutioner sker sparsomt.

Kulturministeriet vil indskærpe over for institutionerne, at gældende regler om indkøb og EU-udbud skal overholdes, og at institutionerne som udgangspunkt bør anvende statens forpligtende indkøbsaftaler og følge ministeriets retningslinjer for indkøb med henblik på at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning og bedre dokumentation af indkøb. Alle institutionerne har endvidere oplyst, at de kan tilslutte sig undersøgelsens konklusioner og anbefalinger, og at de vil præcisere regler og dokumentationskrav over for deres indkøbere.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at denne og tidligere undersøgelser viser, at der fortsat er behov for, at statens institutioner har opmærksomhed på indkøbsområdet med henblik på at sikre en økonomisk forsvarlig forvaltning og overholdelse af regler.

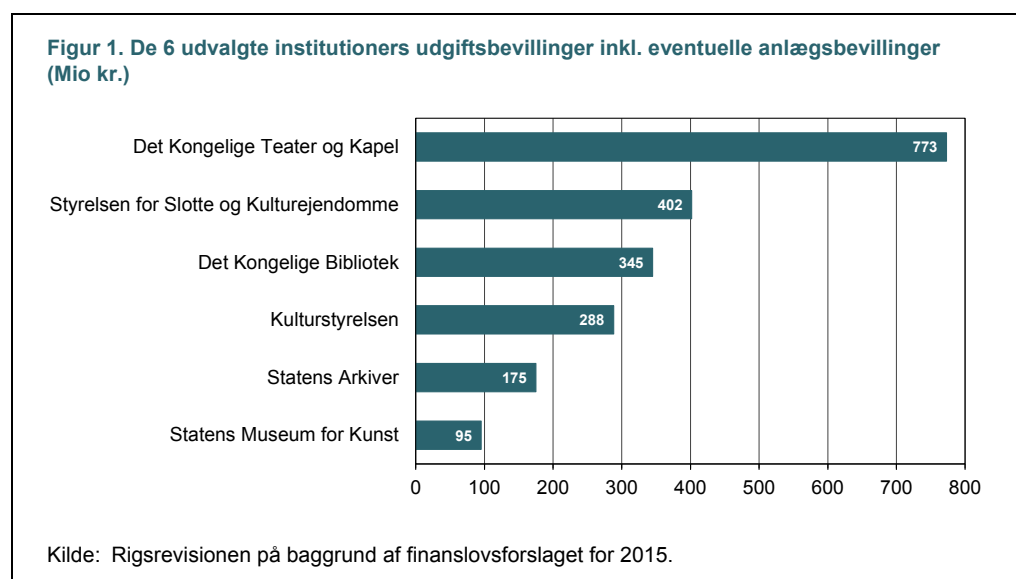
1.2. Baggrund

2. I henhold til finansloven for 2015 omfatter Kulturministeriets område 26 institutioner, der spænder fra uddannelsesinstitutioner, biblioteker og museer til teatre og koncerthuse. Institutionerne har meget varierende størrelse fra Det Kongelige Akademi for de Skønne Kunster, der i 2015 havde en udgiftsbevilling på ca. 3 mio. kr., til Det Kongelige Teater og Kapel, der havde en udgiftsbevilling på ca. 773 mio. kr.

Vi har udvalgt 6 af de største institutioner på Kulturministeriets område til undersøgelsen for at sikre, at institutionerne har en vis indkøbsvolumen. Hermed kan vi afprøve den enkelte institutions håndtering af indkøb med forskellige beløbsstørrelser og efter forskellige regelsæt.

Vi forudsætter, at institutionernes indkøbsvolumen hænger sammen med størrelsen af deres bevilling, altså at institutioner med en større bevilling vil have en højere indkøbsvolumen end institutioner med en lavere bevilling. Det har ikke været muligt at opgøre et sammenligneligt beløb for institutionernes samlede køb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver, der er egnet til konkurrenceudsættelse, da institutionerne ikke selv opgør et tal herfor, og da institutionerne har forskellig praksis for, hvad der registreres på de respektive konti for disse typer køb i statens kontoplan.

Figur 1 viser de 6 udvalgte institutioners udgiftsbevillinger inkl. eventuelle anlægsbevillinger.



Det fremgår af figur 1, at Det Kongelige Teater og Kapel har den største udgiftsbevilling blandt de 6 udvalgte institutioner, mens Statens Museum for Kunst med en udgiftsbevilling på 95 mio. kr. har den mindste bevilling.

3. Institutionerne har alle organiseret sig forskelligt og har typisk enten en forholdsvis central indkøbsfunktion eller decentrale indkøbere. Det er dermed også forskelligt, hvor stor en del af indkøbene der planlægges eller gennemføres centralt og decentralt. Det er økonomienhederne i de enkelte institutioner, der generelt har ansvaret for og kontrollen med, at indkøb registreres på rette regnskabskonto og indkøbskategori samt sendes til godkendelse hos de relevante bemyndigede medarbejdere.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

4. Undersøgelsens revisionskriterier er baseret på EU-udbudsreglernes og tilbudslovens bestemmelser om konkurrenceudsættelse af offentlige kontrakter, reglerne i cirkulære om indkøb i staten og forvaltningsretlige principper. Ud over at følge lovbundne regler og procedurer finder Rigsrevisionen, at institutionerne generelt skal agere sparsommeligt, fx ved at koordinere og standardisere indkøb på tværs af institutionerne og forhandle priser med leverandører.

5. Generelt bør institutionerne sikre og dokumentere, at markedet undersøges forud for indkøb, så institutionerne køber bedst og billigst. Det er i overensstemmelse med god forvaltning, at en offentlig myndighed tager skyldige økonomiske hensyn, når den køber ind. Endelig bør institutionerne udarbejde procedurebeskrivelser eller anvisninger for, hvordan de enkelte indkøbere i institutionerne skal agere i indkøbssituationen, så lovkrav såvel som egne retningslinjer overholdes.

Både EU-udbudsreglerne og tilbudsloven 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 på grund af 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 sikret gennemsigtighed om baggrunden for valg af leverandør.

Metode

6. Undersøgelsen tager udgangspunkt i bilag, som er bogført i 2. halvår 2014 og 1. halvår 2015 hos de udvalgte institutioner. De køb, de enkelte bilag vedrører, omfatter dog også kontrakter eller aftaler, der er indgået før denne periode.

Ud fra bilagene har vi udtaget en stikprøve på i alt 187 køb, der er udvalgt efter væsentlighed og risiko inden for en række regnskabskonti, hvor institutionerne bogfører køb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver. Købene er endvidere udvalgt med henblik på at kunne gennemgå, om reglerne i cirkulære om indkøb i staten, EU-udbudsreglerne og tilbudsloven overholdes. Derudover har vi undersøgt, i hvilket omfang institutionerne konkurrenceudsætter køb, som ikke er omfattet af indkøbscirkulæret, EU-udbudsreglerne eller tilbudsloven, samt om indkøbene er gennemført i overensstemmelse med Kulturministeriets koncernfælles regler for indkøb. I beretningen angives beløb altid ekskl. moms. Udvælgelsen af stikprøven er beskrevet i bilag 1.

Vi har besøgt de 6 institutioner for at drøfte deres rammer for indkøb og gennemgå de udvalgte indkøb.

7. Undersøgelsens resultater er ikke repræsentative for alle indkøb i institutionerne eller for Kulturministeriets område generelt. Resultatet kan dog være en indikation på effektiviteten af de rammer og retningslinjer for indkøb, som Kulturministeriet og institutionerne har etableret for at sikre sparsommelighed såvel som regeloverholdelse.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

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

Afgrænsning

8. Vi har fokuseret på, om institutionerne har ageret sparsommeligt ved de enkelte køb, men vi har ikke efterprøvet priserne på eller kvaliteten af de indkøbte varer og tjenesteydelser. Det skyldes, at de gennemgåede køb er historiske i den forstand, at markedet kan have ændret sig fra køkets gennemførelse til vores gennemgang. Der kan både være sket ændringer i pris og kvalitet såvel som i antallet og arten af leverandører, hvilket vil medføre, at vi kun få et andet resultat af en markedsafprøvning, end institutionerne fik. Det er således ikke muligt at afprøve de opnåede priser på eller kvaliteten af købene på et sammenligneligt grundlag. Vi har i stedet undersøgt, om institutionerne ved at undersøge markedet i henhold til gældende regler og forvaltningsretlige principper 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 indkøbene, da de historiske markedsituationer og prisniveauer for de pågældende varer og tjenesteydelser ikke er kendt.

9. Ud over at købe ind på de forpligtende indkøbsaftaler, der er omfattet af reglerne i cirkulære om indkøb i staten, har institutionerne også mulighed for at købe varer og tjenesteydelser via indkøbsaftaler indgået af Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI). Det er frivilligt for institutionerne at benytte SKI's aftaler. Aftalerne giver, ligesom Statens Indkøbsprogram, institutionerne mulighed for at høste en administrativ besparelse, da SKI har konkurrenceudsat aftalerne. Vi har i forbindelse med gennemgangen kun set 2 eksempler på, at institutionerne har købt ind via en SKI-aftale, men institutionernes brug af SKI indgår ikke yderligere i undersøgelsen, da det er frivilligt for institutionerne at anvende aftalerne.

10. I bilag 1 er undersøgelsens metode uddybet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Regeloverholdelse og rammer for indkøb i institutioner på Kulturministeriets område

2.1. Statens Indkøbsprogram

Staten køber ind for ca. 28,6 mia. kr. om året.

Moderniseringsstyrelsen administrerer **Statens Indkøbsprogram**, hvorigennem styrelsen standardiserer og koordinerer institutionernes indkøb inden for en række varer og tjenesteydelser, som institutionerne ofte køber. Indkøbskategorier omfatter fx it-udstyr, kontorvarer, sikkerhedssoftware og konferencefaciliteter.

Statslige institutioner, der er forpligtet til at anvende Statens Indkøbsprogram, køber ind for ca. 1,5 mia. kr. årligt på de forpligtende aftaler.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen.

11. Statens Indkøbsprogram består af 27 indkøbsaftaler, som statslige institutioner har pligt til at benytte i henhold til cirkulære om indkøb i staten. Pligten til at anvende indkøbsaftalerne fremgår også af Kulturministeriets koncernfælles retningslinjer for indkøb. De forpligtende indkøbsaftaler dækker standardprodukter og serviceydelser, som hovedparten af statens institutioner køber relativt ofte, fx arbejdscomputere, kontor rengøring og kontormøbler. Målsætningen med de fællesstatslige indkøbsaftaler er at effektivisere indkøb i staten.

12. Staten har efter Rigsrevisionens vurdering klare fordele ved at have et indkøbsprogram med forpligtende indkøbsaftaler. Indkøbsprogrammet giver staten mulighed for at opnå bedre priser og vilkår end den enkelte institution, fordi staten som helhed kan blive betragtet som storkunde.

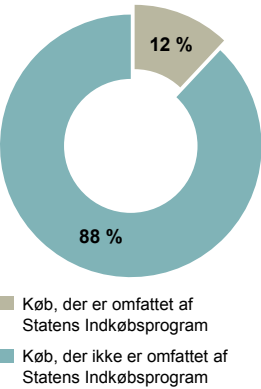
Priserne og vilkårene i indkøbsprogrammet opnås bl.a. på baggrund af den volumen, leverandørerne bliver stillet i udsigt. Fremtidige priser og vilkår afhænger dermed af, om leverandørerne opnår den forventede volumen. Rigsrevisionen finder derfor, at det er væsentligt, at institutionerne benytter de forpligtende aftaler.

Køb via de forpligtende indkøbsaftaler giver også mulighed for, at institutionerne kan reducere deres administrative omkostninger forbundet med indkøb. Når institutionerne benytter Statens Indkøbsprogram, skal de ikke indhente alternative tilbud eller bruge resurser på EU-udbud eller annoncering. Disse administrative opgaver er allerede varetaget af Moderniseringsstyrelsen.

Køb omfattet af Statens Indkøbsprogram

13. Vores stikprøve omfatter 23 køb, hvor institutionerne var forpligtet til at benytte en indkøbsaftale. Tabel 1 viser, i hvor mange af disse køb institutionerne benyttede aftalerne.

Andel af køb i stikprøven, der er omfattet af Statens Indkøbsprogram



Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel 1. Køb omfattet af Statens Indkøbsprogram (Antal)

Køb, hvor den forpligtende aftale <u>ikke</u> er anvendt	5
Køb via forpligtende aftale	18
Køb i alt	23

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve.

Det fremgår af tabel 1, at institutionerne ikke har benyttet de forpligtende indkøbsaftaler i 5 ud af de 23 køb, svarende til godt hvert femte køb. Institutionernes forklaring er typisk, at der var tale om hasteopgaver, eller at institutionen ønskede en bedre kvalitet eller en anden vare, end der kunne tilbydes på aftalen. Vi har set eksempler på, at Statens Arkiver og Statens Museum for Kunst har købt uden om aftalerne.

14. Hos Statens Museum for Kunst har vi gennemgået en række køb under 30.000 kr., der er omfattet af de forpligtende indkøbsaftaler. I 4 køb har museet købt ind uden om indkøbsaftalerne. Et af eksemplerne vedrører køb af mobiltelefoner. Museet har oplyst, at årsagen var, at priserne i aftalen var for høje, og udvalget af telefoner minimalt. Ifølge indkøbsaftalen om telefoni skal leverandøren sikre, at produkterne, herunder mobiltelefoner, prissættes med udgangspunkt i leverandørens til enhver tid gældende listepriis fratrukket en rabat. Sortiment og priser på mobiltelefoner m.m. bliver løbende opdateret og justeret i kontraktens løbetid, hvilket burde sikre et tidssvarende sortiment til konkurrencedygtige priser. Rigsrevisionen kan også konstatere, at samme indkøbsaftale benyttes af andre kulturinstitutioner, der således har fundet sortimentet acceptabelt. Museet har oplyst, at de fremover vil benytte indkøbsaftalerne, men at museet via Konkern Udbud og Indkøb vil gøre opmærksom på de u hensigtsmæssige eller fordyrende strukturer, aftalerne indeholder, med henblik på at disse forhold kan tages op og få opmærksomhed på et højere niveau.

I et andet eksempel har museet fået udarbejdet en turistfolder hos en leverandør uden om den forpligtende indkøbsaftale om trykkeri-, kopi og printerydelser. Indkøbsaftalen om trykkeriydelser mv. giver adgang til minimum 5 forskellige leverandører, og sortimentet omfatter bl.a. foldere. Museet har alligevel købt forskellige ydelser for mere end 733.000 kr. over de seneste 4 år hos en anden leverandør – og dermed uden om den forpligtende aftale.

Køb, hvor institutionerne ikke er forpligtet af indkøbsaftalerne

15. Der er dog også eksempler på køb, hvor institutionerne ikke er forpligtet af indkøbsaftalerne, fordi deres behov ikke kan dækkes af det standardsortiment, der findes i aftalerne. Fx køber Det Kongelige Bibliotek ikke rengøring via den forpligtende aftale om rengøring. Det skyldes, at bibliotekets behov for rengøring er væsentligt anderledes end den kontor-rengøring, som hovedparten af statens institutioner har behov for, og som derfor tilbydes i den forpligtende aftale.

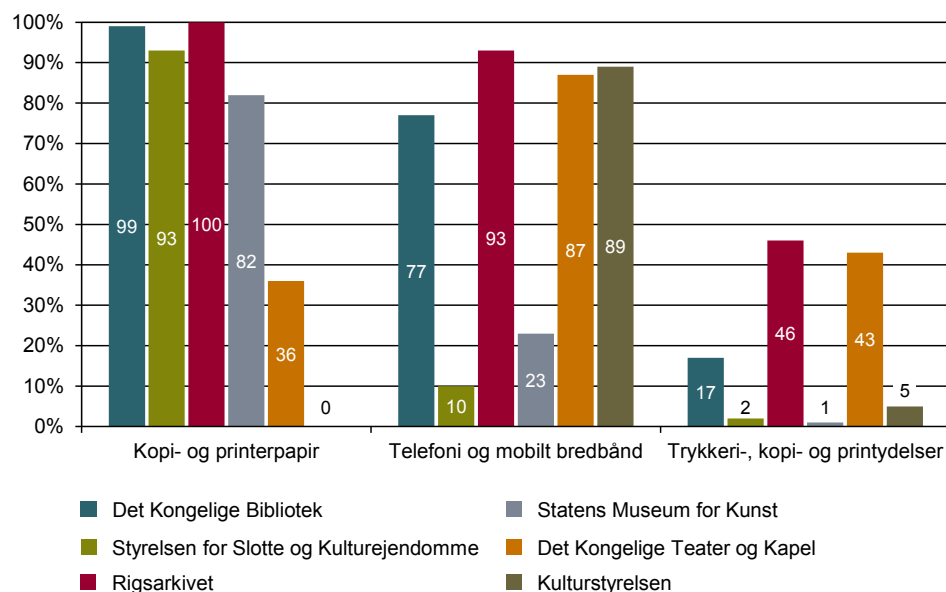
Compliance beregnes som den andel af ministeriets indkøb inden for en indkøbskategori, som købes hos godkendte leverandører på de forpligtende indkøbsaftaler på området. Compliance på 100 % svarer til, at institutionen køber alle varer og tjenesteydelser hos en leverandør på en forpligtende aftale.

Opgørelser af compliance for de forpligtende indkøbsaftaler

16. Moderniseringsstyrelsen opgør hvert kvartal institutionernes compliance, der er et mål for, i hvilken grad institutionerne køber ind via de forpligtende indkøbsaftaler.

De 6 institutioners gennemsnitlige compliance på tværs af 20 ud af de 27 aftaler, hvor Moderniseringsstyrelsen beregner compliance, svinger meget. Nogle institutioner bruger hovedparten af aftalerne, mens andre kun bruger enkelte aftaler. Der er også forskel på, hvor meget institutionerne bruger de enkelte aftaler. Figur 2 viser de 6 institutioners compliance på 3 udvalgte indkøbskategorier.

Figur 2. Institutionernes compliance for udvalgte indkøbskategorier i 1.-3. kvartal 2015 (%)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Moderniseringsstyrelsen.

Statens Indkøb har defineret 79 **indkøbskategorier**, som institutionerne er forpligtet til at registrere deres indkøb på. Hertil kommer muligheden for at oprette institutionsspecifikke indkøbskategorier.

Det fremgår af figur 2, at der er meget stor forskel på institutionernes compliance på de enkelte indkøbskategorier. Institutionernes compliance er relativt høj, når de køber kopi- og printerpapir, idet 4 ud af 6 institutioner har en compliance på over 80 %. Det Kongelige Teater har en compliance på 36 %, og Kulturstyrelsens compliance er 0 %, fordi de har købt kopi- og printerpapir sammen med Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme.

For nogle indkøbskategorier er der meget stor forskel på, om institutionerne benytter de forpligtende indkøbsaftaler. Fx har halvdelen af institutionerne en compliance på over 80 % for køb af telefoni og mobilt bredbånd, mens 2 af institutionerne har en compliance på under 25 %.

Institutionernes compliance er generelt lav, når de køber trykkeri-, kopi- og printydelser. Det Kongelige Teater og Rigsarkivet har en compliance på omkring 45 %, når de køber trykkeri- og printydelser mv., Det Kongelige Bibliotek har en compliance på 17 %, mens Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme, Statens Museum for Kunst og Kulturstyrelsen har en compliance på under 10 %. Koncern Udbud og Indkøb oplyser, at den lave compliance skyldes, at den kvalitet, der kan leveres inden for rammerne af den statslige aftale, ikke altid er tilstrækkelig, og at Koncern Udbud og Indkøb er i dialog med Moderniseringsstyrelsen angående denne problemstilling.

17. Der er nogle usikkerheder forbundet med opgørelsen af institutionernes compliance. For det første tager beregningen ikke hensyn til de tilfælde, hvor institutionerne er undtaget fra en forpligtende aftale, fordi de har et behov, der ikke er dækket af en aftale. For det andet viser undersøgelsen, at der ofte er fejlregistreringer, når institutionerne skal påføre indkøbskategori, hvilket påvirker compliance. Fx har Koncern Udbud og Indkøb oplyst, at kulturinstitutioner, der har købt sikre linjer og satellitkommunikation, ved en fejl har registreret dette på indkøbskategorien for telefoni og mobilt bredbånd i 1. halvår 2015, hvilket påvirker opgørelsen af compliance for de pågældende institutioner.

Endelig har Koncern Udbud og Indkøb oplyst, at der opstår fejl i opgørelsen af compliance for trykkeri-, kopi- og printydelser, fordi CopyDan-afgifter skal registreres på denne indkøbskategori, selv om der er tale om en afgift. Koncern Udbud og Indkøb oplyser, at de har gjort Moderniseringsstyrelsen opmærksom på problemet.

I Rigsrevisionens stikprøve er 34 ud af 187 bilag registreret på en forkert indkøbskategori. Rigsrevisionen finder, at der er tale om et højt fejlniveau. Fx har Kulturstyrelsen registreret køb af børnebøger på kategorien "Forplejning af medarbejdere, føde- og drikkevarer mv." Dermed kommer prisen på børnebøger fejlagtigt til at tælle med i opgørelsen over indkøbsvolumen for forplejning af medarbejdere.

18. Kulturministeriet har oplyst, at det ikke er tilfredsstillende, at institutionerne i flere tilfælde ikke indkøber standardiserede varer og tjenesteydelser via statens forpligtende indkøbsaftaler og dermed ikke realiserer et besparelspotentiale. Ministeriet finder, at der kan være konkrete årsager til, at institutionerne ikke i alle tilfælde anvender statens indkøbsaftaler, men vil indskærpe over for institutionerne, at statens forpligtende indkøbsaftaler som udgangspunkt skal anvendes.

Resultat

19. Undersøgelsen viser, at institutionerne i godt hvert femte køb, der er omfattet af forpligtende indkøbsaftaler, har købt uden om aftalerne. Moderniseringsstyrelsens opgørelse af compliance viser tilsvarende, at institutionerne i flere tilfælde ikke benytter de forpligtende indkøbsaftaler.

Rigsrevisionen finder, at institutionerne bør benytte de forpligtende indkøbsaftaler, fordi der er et besparelspotentiale for den enkelte institution, og fordi aftalerne er med til at sænke priserne for statens som helhed. Aftalerne er også med til at reducere institutionernes administrative omkostninger, fordi de ikke skal bruge tid på at undersøge markedet eller gennemføre udbud.

2.2. Køb omfattet af EU-udbudsreglerne og tilbudsloven

20. Vi har undersøgt, om institutionerne overholder EU-udbudsreglerne og tilbudsloven, når de køber ind.

Køb over EU-udbudsreglernes tærskelværdier

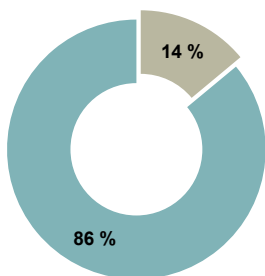
21. Ifølge EU's udbudsregler skal institutionerne afholde udbud ved køb af varer og tjenesteydelser, hvor værdien overstiger 998.019 kr. (2014- og 2015-priser). Nogle typer af køb er dog underlagt en højere tærskelværdi, fx visse køb af forskning og udvikling eller teletjenester og de såkaldte B-tjenesteydelser med en værdi over 1.541.715 kr., hvor der gælder færre procesregler i forhold til udbud. Ifølge EU's udbudsregler skal institutionerne også foretage EU-udbud af bygge- og anlægsopgaver med en værdi over 38,6 mio. kr.

22. Vi har gennemgået 27 køb af varer og tjenesteydelser, der har en værdi over tærskelværdierne i EU's udbudsregler. Generelt gælder, at de større institutioner har flere køb, der overstiger tærskelværdierne, mens de mindre institutioner har færre køb over tærskelværdierne. Tabel 2 viser, hvor mange af købene der ikke har været i EU-udbud, og hvor mange køb der er sket i henhold til EU-udbudsreglerne.

B-tjenesteydelser er fx ydelser på sundhedsområdet og visse kulturelle aktiviteter. B-tjenesteydelser er ikke omfattet af EU-udbudsreglernes fulde udbudspflicht, men er fortsat omfattet af almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning, herunder forbudet mod varetagelsen af private hensyn, ligebehandlingsprincippet og kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Institutionen skal bl.a. undersøge, om det påtænkte køb har grænseoverskridende interesse, og offentliggøre en bekendtgørelse i EU-Tidende om, at kontrakten er indgået med den valgte leverandør.

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

Andel af køb i stikprøven, der ligger over EU-udbudsreglernes tærskelværdier



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

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel 2. Køb over EU-udbudsreglernes tærskelværdier (Antal)

Køb, der <u>ikke</u> er sendt i udbud som påkrævet	7 ¹⁾
Køb, hvor EU-reglerne for B-tjenesteydelser <u>ikke</u> er overholdt	2
Køb, hvor undtagelsesbestemmelse eller indkøbsaftale har afløstet udbudspligten	6
Køb, der har været i EU-udbud	12
Køb i alt	27¹⁾

¹⁾ Det Kongelige Teater har købt balletsko hos 2 leverandører uden at konkurrenceudsætte købene. Værdien af de 2 køb er samlet over tærskelværdien, og da der er tale om samme type vare, burde teatret have afholdt EU-udbud af det samlede køb. De 2 køb tæller dog kun som ét samlet bud på EU-reglerne.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve.

Det fremgår af tabel 2, at institutionerne i 7 ud af 27 køb ikke har udbudt opgaver i henhold til EU-udbudsreglerne. Vi har set eksempler på, at køb ikke har været i udbud i henhold til EU-udbudsreglerne hos Det Kongelige Teater, Kulturstyrelsen og Statens Museum for Kunst.

23. Det Kongelige Teater har siden 2010 købt balletsko for ca. 1 mio. kr. årligt. Ifølge teatret findes der kun 2 leverandører, som lever op til teatrets kvalitetskrav, hvorfor teatret alene har købt ind hos disse 2 leverandører. Både EU-udbudsreglerne og reglerne i tilbudsloven giver mulighed for, at ordregiver i tilbudsmaterialet kan vælge parameteren kvalitet som det altovervejende eller eneste tildelingskriterium, når en opgave annonceres eller udbydes. Et udbud bidrager også til at synliggøre opgaven blandt potentielle leverandører, og teatret kunne herigennem blive bekendt med andre leverandører, der eventuelt ville kunne tilbyde en lavere pris og bedre kvalitet på balletskoene end de 2 kendte leverandører. Endvidere kan et udbud bidrage til priskonkurrence om den udbudte opgave. Teatret har oplyst, at de vil være opmærksomme på at anvende kvalitet som altovervejende eller eneste parameter ved et muligt fremtidigt udbud. Teatret mener ikke, at købene af balletskoene kan betragtes som et samlet køb, da det ene firma leverer håndsyede sko, mens det andet firma leverer håndsyede sko efter mål. Det fremgår dog af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktberegning, at køb af ensartede varer, der indgås tidsmæssigt sammenhængende, skal betragtes som et samlet køb.

Hos Det Kongelige Teater har vi i 4 tilfælde set, at teatret indhenter tilbud frem for at sende købet i EU-udbud. I de 4 køb har teatret konkurrenceudsat købene ved selv at indhente tilbud fra potentielle leverandører. Til brug for indhentningen af tilbud har teatret bl.a. udarbejdet kravsspecifikation og tildelingskriterier, ligesom teatret har udarbejdet evalueringer over modtagne tilbud og orienteret vindende og tabende parter. Rigsrevisionen kan konstatere, at teatret har gennemført en del af de procedurer, der kræves i forbindelse med et EU-udbud, men at teatret ikke har haft de pågældende køb i EU-udbud.

Ét at de 4 køb vedrører en ny hjemmeside til en værdi af ca. 2,5 mio. kr. Behovet for den nye hjemmeside opstod, da teatret sent i processen erfarede, at deres daværende hjemmeside ikke kunne fungere sammen med et nyhvervet billetsystem. Teatret fandt derfor, at de meget hurtigt måtte udskifte hjemmesiden. Teatret indhentede tilbud fra potentielle leverandører og evaluerede de indkomne tilbud, men fik ikke sendt opgaven i EU-udbud. Teatret har oplyst, at de i forbindelse med udskiftningen af billetsystemet ikke har foretaget en tilstrækkelig risikoanalyse i forhold til integrationen med den daværende hjemmeside. Teatret vil derfor fremover sikre, at der foretages tilstrækkelige risikoanalyser i forbindelse med udskiftningen af væsentlige systemer, og sikre, at reglerne om EU-udbud overholdes ved lignende situationer.

Kulturstyrelsen indgik i 2010 en aftale med en leverandør om produktion og opstilling af skilte i forbindelse med projektet "Danmarks fortid i landskabet". Aftalen blev indgået på baggrund af tilbud indhentet fra 3 leverandører. Det fremgår af tilbudsmaterialet, at styrelsen forventer at udvide opgaven med yderligere 2 faser. Den samlede værdi af projektet inkl. optionen om yderligere 2 faser udgjorde 2,1 mio. kr. beregnet ud fra priserne i det billigste tilbud. Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktberegning, at værdien af optioner skal medtages i opgørelsen af en kontrakts værdi, uanset om optionen udnyttes. På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at projektet burde have været i EU-udbud.

Statens Museum for Kunst har en aftale om frokostleverance til museet. Kontrakten er indgået i 2008, og museet har ikke kunnet dokumentere, at købet har været konkurrenceudsat. Siden den oprindelige kontraktindgåelse i 2008 er der alene sket årlige justeringer af prisen frem til oktober 2015, hvor aftalen med leverandøren endnu en gang er forlænget. Museet har oplyst, at det er en fejl fra museets side, at købet ikke er blevet konkurrenceudsat i henhold til reglerne.

24. Som det fremgår af tabel 2, har institutionerne ikke overholdt EU-udbudsreglerne ved 2 køb, der er omfattet af reglerne for B-tjenesteydelser. Institutionerne har ikke dokumenteret, at de har vurderet, om opgaven har grænseoverskridende interesse, eller offentliggjort en ordretildelingsbekendtgørelse, som det er påkrævet efter reglerne.

6 ud af de 27 køb er undtaget fra udbudspligten, idet 2 køb er foretaget via en indkøbsaftale, og 4 køb er underlagt en undtagelsesbestemmelse i EU-udbudsreglerne, fx et udviklingsprojekt, der er kørt som et offentlig-privat samarbejde.

Køb over grænserne for konkurrenceudsættelse i tilbudsloven

25. Tilbudsloven indeholdt i 2015 en pligt for ordregivende myndigheder til at annoncere køb af varer og tjenesteydelser, der har en værdi mellem 500.000 kr. og 998.019 kr. på www.udbud.dk. For bygge- og anlægsopgaver, der har en værdi mellem 300.000 kr. og 3 mio. kr., skal institutionerne indhente mindst 2 og højst 4 underhåndsbud, dog skal det 4. underhåndsbud indhentes fra institutioner uden for institutionens eget lokalområde. For køb af bygge- og anlægsopgaver over 3 mio. kr. skal institutionerne følge tilbudslovens regler om licitation.

Køb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og 998.019 kr.

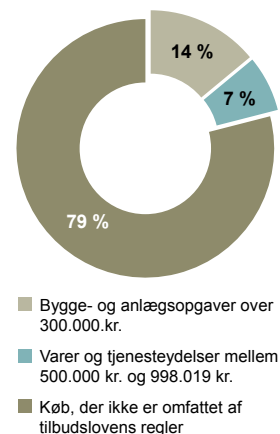
26. Vi har gennemgået 14 køb af varer og tjenesteydelser, som er omfattet af reglerne om annoncering i tilbudsloven. Tabel 3 viser, hvor mange af disse køb der ikke har været annonceret i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven, og hvor mange køb, der er sket i henhold til reglerne.

Tabel 3. Køb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og 998.019 kr. (Antal)

Køb, der <u>ikke</u> er annonceret i henhold til tilbudslovens regler	9
Køb, hvor reglerne for B-tjenesteydelser <u>ikke</u> er overholdt	3
Køb, hvor undtagelsesbestemmelse eller indkøbsaftale har afløst annonceringspligten	1
Køb, der har været annonceret	1
Køb i alt	14

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve.

Andel af køb i stikprøven, der er omfattet af reglerne i tilbudsloven



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at 9 ud af de 14 køb af varer og tjenesteydelser ikke var annonceret i henhold til reglerne i tilbudsloven. I 3 af disse køb havde institutionen dog selv indhentet mindst ét andet tilbud fra potentielle leverandører, men det fritager ikke institutionen fra at annoncere købet på www.udbud.dk.

Vi har set eksempler på, at køb ikke er annonceret i henhold til tilbudslovens regler hos 4 institutioner, men ikke hos Statens Museum for Kunst og Det Kongelige Bibliotek.

27. Blandt de eksempler på køb, der ikke har været annonceret efter reglerne i tilbudsloven, er et køb hos Kulturstyrelsen, der i 2013 indgik en kontrakt med en privat leverandør om rådgivning og projektledelse i forbindelse med en analyse af den kulturelle bygningsmasse. Den samlede kontraktsum var på 500.000 kr., men styrelsen har ikke konkurrenceudsat købet, da der efter styrelsens opfattelse ikke er andre private udbydere med tilsvarende kompetencer på området. Rigsrevisionen finder, at opgaven burde have været annonceret, og at en annoncering kunne have synliggjort, om der var andre aktører på markedet, der kunne løse opgaven.

28. Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktberegning, at hvis der er en betydelig grad af usikkerhed om, hvorvidt værdien af et køb vil overstige tærskelværdien, bør ordregiver sende kontrakten i udbud.

Rigsarkivet har i flere tilfælde bedt om tilbud, hvor den samlede pris ikke må overstige 500.000 kr. Rigsarkivet har oplyst, at grænserne var sat ud fra budgetmæssige restriktioner. Et eksempel vedrører rekvirering af et nyt system i forbindelse med relancering af deres hjemmeside. Rigsarkivet angiver i tilbudsmaterialet til 3 udvalgte leverandører, at det forventes, at tilbuddet ikke overstiger 500.000 kr. De 3 udvalgte leverandører tilbød at løse opgaven for henholdsvis 486.900 kr. ekskl. optioner, 494.000 kr. og 495.000 kr. Rigsarkivet endte med at betale 513.000 kr. for opgaven. Det er Rigsrevisionens vurdering, at købet ud fra et forsigtighedsprincip burde være annonceret, hvilket Rigsarkivet har erklæret sig enig i.

29. Det fremgår af tabel 3, at 3 ud af de 14 køb er en såkaldt B-tjenesteydelse, som ikke i alle tilfælde er omfattet af tilbudslovens annonceringspligt. 2 af købene vedrører vagt- og sikringsydelser. Institutionerne har indgået aftaler med leverandører, der varetager den samlede sikringsydelse for institutionen. Aftalerne er typisk tidsubestemte, og samlet har udgifterne til systemerne en værdi over 500.000 kr. Institutionerne har oplyst, at institutionerne er bundet til at betale service, tilpasninger m.m. til den valgte leverandør, da ingen andre må servicere systemerne. Selv om ydelserne er at betragte som B-tjenesteydelser, finder Rigsrevisionen, at institutionerne med passende mellemrum bør undersøge, om sikringsydelsen fortsat løses bedst og billigst af den valgte leverandør. Ligeledes fremgår det af Kulturministeriets koncernfælles retningslinjer for indkøb, at institutionerne som minimum skal sikre, at også B-tjenesteydelser med en værdi over 500.000 kr. bliver konkurrenceudsat ved at institutionerne indhenter mere end et tilbud. I ingen af de 3 køb har institutionen dog dokumenteret, at de har vurderet, om opgaven har grænseoverskridende interesse, eller at der er sket en afsøgning af markedet.

Endelig fremgår det af tabel 3, at ét køb er foretaget via indkøbsaftale, hvor pligten til at konkurrenceudsætte allerede er afløftet, og ét køb har været annonceret i henhold til tilbudslovens regler.

Køb af bygge- og anlægsopgaver over 300.000 kr.

30. Vi har gennemgået 26 bygge- og anlægsopgaver, som er omfattet af tilbudslovens regler om underhåndsbud eller licitation. Tabel 4 viser bygge- og anlægsopgaver, hvor der ikke har været indhentet underhåndsbud eller afholdt licitation i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven.

Tabel 4. Køb af bygge- og anlægsopgaver over 300.000 kr. (Antal)

Køb af bygge- og anlægsopgaver mellem 300.000 kr. og 3 mio. kr.	
Køb, hvor der <u>ikke</u> er indhentet underhåndsbud	7
Køb, hvor der er indhentet underhåndsbud	14
Køb i alt	21
Køb af bygge- og anlægsopgaver mellem 3 mio. kr. og 38,6 mio. kr.	
Køb, der <u>ikke</u> har været i licitation	3
Køb, der har været i licitation	2
Køb i alt	5

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve.

Licitation er en procedure, ordregiver skal anvende, hvis værdien af et bygge- og anlægsarbejde er mellem 3 mio. kr. og 38,6 mio. kr. Ved en licitation udbydes en bygge- og anlægsopgave til flere leverandører, der inden for et i licitationen bestemt tidspunkt opfordres til på samme grundlag at afgive tilbud på opgaven.

Licitation forekommer i 2 hovedformer: offentlig licitation, hvor opfordringen til at afgive tilbud rettes til en ubestemt kreds (fx ved annonce i pressen), og begrænset licitation, hvor opfordringen rettes direkte til en bestemt kreds, som udbyderen har udvalgt (eventuelt efter en forudgående prækvalifikationsrunde).

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Det fremgår af tabel 4, at institutionerne i 7 ud af 21 køb af bygge- og anlægsopgaver mellem 300.000 kr. og 3 mio. kr. ikke har indhentet underhåndsbud i henhold til reglerne i tilbudsloven, og at institutionerne i 3 ud af 5 køb over 3 mio. kr. ikke har afholdt licitation som krævet i tilbudsloven, men alene har indhentet underhåndsbud på opgaverne.

Vi har set eksempler på, at 3 institutioner ikke har indhentet underhåndsbud eller afholdt licitation i henhold til tilbudslovens regler, men ikke hos Rigsarkivet, Kulturstyrelsen eller Det Kongelige Bibliotek.

31. Blandt de 7 køb, hvor der ikke er indhentet underhåndsbud, er et eksempel fra Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme, der har haft en leverandør til at opsætte silkefløj i dronningens repræsentationslokale Fløjls-gemakket på Christiansborgs Slot. Styrelsen vurderede, at udgiften ville beløbe sig til 600.000 kr., hvorfor styrelsen burde have indhentet 3 underhåndsbud på opgaven. Styrelsen har dog oplyst, at købet ikke blev konkurrenceudsat, da styrelsen vurderede, at kun én virksomhed i Danmark besad den nødvendige ekspertise til at udføre opgaven. Styrelsen har ikke i forbindelse med køkets gennemførelse dokumenteret dette eller beslutningen om ikke at konkurrenceudsætte købet.

32. Vi har set eksempler på, at konkurrenceudsættelsen af bygge- og anlægsopgaver på Det Kongelige Teater er foretaget af en arkitekt eller ingeniør på vegne af teatret. Ét køb drejer sig om brandsikring af døre med et budget på over 3 mio. kr., hvormed opgaven burde have været sendt i licitation. Dette er dog ikke sket, idet opgaven er opdelt i 2 mindre entrepriser, som teatrets arkitekt har indhentet underhåndsbud på. I et andet køb om udskiftning af et køleanlæg er det samlede budget opgjort til 3,4 mio. kr., og købet burde derfor have været sendt i licitation. Men også her er den samlede opgave opdelt i 2 mindre entrepriser, som en ingeniør på vegne af teatret har indhentet underhåndsbud på.

I begge sager har teatret henvist til, at det er deres rådgiver, der har forestået konkurrenceudsættelsen af opgaverne. Rigsrevisionen finder, at det er institutionens ansvar at sikre, at gældende lovgivning overholdes, når eksterne rådgivere disponerer på vegne af institutionen.

33. Kulturministeriet har oplyst, at de ikke finder det tilfredsstillende, at institutionerne i et betydeligt antal køb ikke overholder gældende regler.

Resultat

34. Undersøgelsen viser, at 7 ud af 27 køb af varer og tjenesteydelser med en samlet værdi over tærskelværdien i EU-udbudsreglerne ikke har været i EU-udbud, og i yderligere 2 ud af de 27 køb, der er B-tjenesteydelser, har institutionerne ikke overholdt reglerne.

9 ud af 14 køb af varer og tjenesteydelser er ikke annonceret i overensstemmelse med reglerne i tilbudsloven. Hertil kommer, at institutionerne ikke har overholdt reglerne omkring B-tjenesteydelser i 3 ud af 14 køb.

I 10 ud af 26 køb af bygge- og anlægsopgaver over 300.000 kr. har institutionerne ikke indhentet underhåndsbud eller afholdt licitation efter reglerne i tilbudsloven.

2.3. Køb under grænserne for lovmæssige krav om konkurrenceudsættelse

35. Der er ikke lovgivet om, at institutionerne skal indhente flere tilbud, når de køber ind under tilbudslovens grænser. Rigsrevisionen finder dog, at det kan bidrage til sparsommelighed at indhente flere tilbud, da det giver indkøberen viden om prisniveauet for det pågældende køb, hvilket kan bidrage til at sikre, at den bedste og billigste leverandør vælges. Det er samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at omkostningerne ved at indhente tilbud skal stå mål med en potentiel besparelse.

36. Kulturministeriet har udarbejdet fælles retningslinjer for køb af varer og tjenesteydelser.

Retningslinjerne indeholder en oversigt over gældende regler og love vedrørende køb af varer og tjenesteydelser, som statslige institutioner skal overholde. Kulturministeriets retningslinjer omtaler dog ikke tilbudslovens regler for køb af bygge- og anlægsopgaver. Retningslinjerne indeholder også Kulturministeriets anbefalinger om, hvornår og hvordan institutionerne skal indhente flere tilbud ved køb, der ikke er omfattet af EU-udbudsreglerne eller tilbudslovens bestemmelser.

37. Vi har undersøgt, om institutionerne overholder Kulturministeriets fælles retningslinjer for indkøb af varer og tjenesteydelser.

Vi har gennemgået 119 køb, der har en værdi under tilbudslovens grænser for konkurrenceudsættelse. 82 ud af de 119 køb er omfattet af Kulturministeriets retningslinjer om, at der bør indhentes tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser, mens Kulturministeriet ingen formkrav har til de 20 køb med værdi under 30.000 kr. De resterende 17 køb er bygge- og anlægsopgaver, der ikke er omfattet af Kulturministeriets retningslinjer.

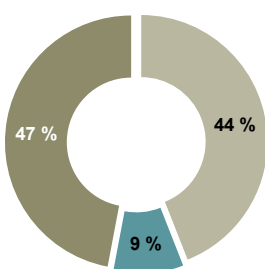
Køb omfattet af Kulturministeriets retningslinjer

38. Det fremgår af Kulturministeriets retningslinjer, at institutionerne bør indhente mindst 2 tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser under tilbudslovens grænser, i nogle tilfælde kun såfremt det økonomisk og administrativt kan svare sig. Kulturministeriet har dog ikke angivet i retningslinjerne, hvilke kriterier institutionerne skal lægge til grund, når institutionerne skal vurdere, om indhentning af tilbud er økonomisk og administrativt fordelagtigt.

Tabel 5 viser de køb, der er omfattet af Kulturministeriets fælles retningslinjer om at indhente mindst 2 tilbud. Tabellen viser også, hvor mange af købene der ikke er sket i henhold til retningslinjerne.

Kulturministeriets fælles retningslinjer for indkøb af varer og tjenesteydelser i Kulturministeriet er tilgængelige på ministeriets hjemmeside og på Vidennet, der er ministeriets hjemmeside for koncernhederne HR, IT samt Udbud og Indkøb. Flere af institutionerne har integreret eller linket til retningslinjerne i deres egen indkøbsvejledning eller regnskabsinstruks.

Andel af køb i stikprøven, der er under grænserne i tilbudsloven



■ Varer og tjenesteydelser, der er omfattet af Kulturministeriets retningslinjer
 ■ Bygge- og anlægsopgaver under grænserne i tilbudsloven
 ■ Øvrige bilag i stikprøven

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel 5. Konkurrenceudsættelse af varer og tjenesteydelser, der er omfattet af Kulturministeriets retningslinjer (Antal)

Køb af varer og tjenesteydelser mellem 30.000 kr. og 99.999 kr. (Virksomhederne bør indhente mindst 2 skriftlige tilbud, hvis det økonomisk og administrativt kan svare sig)	
Køb, hvor der <u>ikke</u> er indhentet mindst 2 skriftlige tilbud	23
Køb i alt	39
Køb af varer mellem 100.000 kr. og 499.999 kr. (Virksomhederne bør indhente mindst 2 skriftlige tilbud, hvis det økonomisk og administrativt kan svare sig)	
Køb af varer, hvor der <u>ikke</u> er indhentet mindst 2 skriftlige tilbud	9
Køb i alt	16
Køb af tjenesteydelser mellem 100.000 kr. og 499.999 kr. (Virksomhederne bør indhente mindst 2 skriftlige tilbud)	
Køb af tjenesteydelser, hvor der <u>ikke</u> er indhentet mindst 2 skriftlige tilbud	18
Køb i alt	27
Køb i alt (alle kategorier)	82

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve.

Det fremgår af tabel 5, at institutionerne ikke har indhentet mindst 2 tilbud i 23 ud af 39 køb til en værdi mellem 30.000 kr. og 99.999 kr. Det fremgår endvidere af tabellen, at institutionerne ikke har indhentet mindst 2 tilbud i 9 ud af 16 køb af varer mellem 100.000 kr. og 499.999 kr. Institutionerne har ikke i alle tilfælde dokumenteret, hvorfor de ikke fandt det økonomisk og administrativt forsvarligt at indhente tilbud.

Ved køb af tjenesteydelser til en værdi mellem 100.000 kr. og 499.999 kr. bør institutionerne ifølge Kulturministeriets retningslinjer altid indhente mindst 2 skriftlige tilbud. Tabel 5 viser, at institutionerne ikke har fulgt retningslinjerne i 18 ud af 27 køb.

Samlet har institutionerne ikke indhentet flere tilbud i 50 ud af de 82 køb, der er omfattet af Kulturministeriets retningslinjer om, at institutionerne bør indhente mindst 2 skriftlige tilbud. Det svarer til mere end hvert andet køb.

5 køb drejer sig om ydelser, hvor institutionerne har oplyst, at de er tvunget til at anvende en specifik leverandør, da ingen andre end leverandøren må udføre drift, vedligeholdelse eller anden service relateret til systemerne. Rigsrevisionen finder alligevel, at institutionerne med passende mellemrum bør undersøge, om ydelserne løses bedst og billigst af den valgte leverandør.

Vi har hos alle institutionerne set eksempler på, at de ikke følger Kulturministeriets retningslinjer. Flere af institutionerne har oplyst, at de opfatter retningslinjerne som frivillige på grund af formuleringen "at de *bør* indhente tilbud".

39. Flere af købene er tilbagevendende køb hos den samme leverandør, hvor de enkelte køb er under grænserne for konkurrenceudsættelse i tilbudsloven.

Hos Det Kongelige Teater har vi fx set et eksempel på løbende køb af stålelementer til scenografi. Teatret har i mindst 10 år købt dette hos den samme leverandør, uden der er indhentet alternative tilbud eller indgået aftale med leverandøren. I gennemsnit har teatret købt for mere end 1 mio. kr. årligt i løbende bestillinger over de seneste 10 år. Teatret har oplyst, at de køber fast hos leverandøren, da han erfaringsmæssigt er den billigste, men har dog ikke dokumentation for at have efterprøvet dette.

Hos Kulturstyrelsen bruger de løbende en byggefaglig konsulent. Konsulenten har varetaget rådgivningsopgaver for styrelsen i 25 år, uden at styrelsen har indgået kontrakter om opgaverne. Rigsrevisionen finder, at Kulturstyrelsen bør konkurrenceudsætte købet, så styrelsen får afprøvet markedet og dermed sikrer sig, at den valgte leverandør er den bedste og billigste. Styrelsen har oplyst, at de fra juni 2015 er begyndt at tegne kontrakter med rådgivere, og at styrelsen har planlagt at indhente tilbud fra en række leverandører, der skal kunne levere samme specialiserede rådgivning.

40. Kulturministeriet har oplyst, at det ikke er tilfredsstillende, at institutionerne ikke følger anbefalingerne i ministeriets fælles retningslinjer og dermed ikke konkurrenceudsætter køb under tilbudslovens grænser eller på anden måde sikrer, at prisen på varer og tjenesteydelser ikke overstiger markedsprisen.

Køb af bygge- og anlægsopgaver under tilbudslovens grænser

41. 17 ud af de 119 køb under tilbudslovens grænser er køb af bygge- og anlægsopgaver, som ikke er omfattet af Kulturministeriets retningslinjer. Tabel 6 viser køb af bygge- og anlægsopgaver under tilbudslovens grænser, hvor institutionerne ikke har indhentet flere tilbud.

Tabel 6. Køb af bygge- og anlægsopgaver under tilbudslovens grænser (Antal)

Køb af bygge- og anlægsopgaver under 300.000 kr.	
Køb, der <u>ikke</u> er konkurrenceudsat	11
Køb i alt	17

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve.

Det fremgår af tabel 6, at i 11 ud af de 17 køb af bygge- og anlægsopgaver under tilbudslovens grænser har institutionerne ikke indhentet flere tilbud. Vi har set eksempler på dette hos Rigsarkivet, Statens Museum for Kunst, Det Kongelige Bibliotek og Kulturstyrelsen.

42. Statens Museum for Kunst har anvendt en fast leverandør til malerarbejder. Det samlede køb hos leverandøren de seneste 4 år er opgjort til 1,2 mio. kr. Museet har begrundet valget af leverandør med, at maleren kender og har erfaring med museets farvebrug, og at der mellem udstillingsarkitekt og maler er et kendt, veletableret samarbejde. Museet har oplyst, at der jævnligt indhentes alternative tilbud, men har ikke kunnet dokumentere dette. Museet har oplyst, at de fremadrettet vil opprioritere at dokumentere indhentning af tilbud.

43. Gennemgangen har vist, at institutionerne i flere tilfælde løbende køber tjenesteydelser og håndværksmæssige opgaver hos den samme leverandør. Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at der udvises sparsommelighed ved køb under tilbudslovens grænser, bl.a. når der anvendes faste leverandører til løbende drift og vedligeholdelse. Institutionerne bør derfor overveje, hvordan de bedst kan sikre, at institutionens løbende indkøb af ensartede opgaver varetages sparsommeligt. Det kan fx være indgåelse af indkøbsaftaler med faste leverandører.

Forudbetaling

44. Ifølge Budgetvejledning 2014 bør institutionerne tilstræbe, at der ikke er væsentlige tidsmæssige forskydninger mellem det tidspunkt, hvor en udgift afholdes og udbetalingen, hvis der ikke er tilvejebragt særlig hjemmel hertil.

Undersøgelsen har vist, at institutionerne i en række tilfælde har købt klippekort til fx konsulentytelser. Klippekortene har en værdi på ca. 100.000 kr. Et klippekort er en forudbetaling af et nærmere aftalt antal konsulenttimer. Vi er opmærksomme på, at der kan være fordele ved køb af klippekort i form af en reduceret timepris, men det medfører samtidig en risiko for manglende modtagelse af den købte ydelse ved leverandørens eventuelle konkurs og en dårligere retsstilling ved manglende opfyldelse af kontrakten i øvrigt.

45. Hos Det Kongelige Teater og Rigsarkivet har vi set flere eksempler på, at institutionen forudbetaler hele eller dele af en opgave, før denne er tilendebragt, endsige påbegyndt.

Rigsarkivet har fx betalt hele beløbet for en konsulentopgave til en værdi af 195.000 kr. i december 2014, hvor kun 2 ud af opgavens 3 faser var leveret, primært i form af interviews med interessenter og afholdelse af workshops. Produktet i form af en afrapporteringen er leveret i marts 2015. Rigsarkivet har oplyst, at de ved fremtidige køb vil påse, at betalingsstrømmene mere sikkert og tydeligt følger et købt produkts ibrugtagning og en leverandørs levering af ydelser.

Det Kongelige Teater har et krav i regnskabsinstruksen om, at en forudbetaling kræver bankgaranti fra leverandøren, men i 3 ud af de 4 forudbetalte køb, vi har gennemgået, er dette ikke sket. Fx har teatret forudbetalt 30 % af købesummen for en værkstedsmaskine, svarende til 392.242 kr., og 30 % forud ved tildeling af ordre på opsætning af et køleanlæg, svarende til 474.090 kr. Teatret har oplyst, at de vil indskærpe reglerne for forudbetaling, så det så vidt muligt undgås, og i de tilfælde, hvor forudbetaling er nødvendig, skal indkøberen sikre sig, at der foreligger en bankgaranti, hvis der er mere end 3 måneder mellem udbetaling og udgift.

Kulturministeriet har oplyst, at de finder, at institutionerne skal være meget tilbageholdende med at indgå aftale om forudbetaling, men at det inden for enkelte brancher, fx it-området, er kutyme at aftale forudbetaling, hvilket kan sikre institutionerne en lavere pris eller en hurtigere leverance. Ministeriet vil præcisere reglerne om forudbetaling i de fælles retningslinjer for indkøb.

Resultat

46. Undersøgelsen viser, at institutionerne ikke har indhentet flere tilbud i 50 ud af de 82 køb, svarende til mere end hvert andet køb, der er omfattet af Kulturministeriets koncernfælles retningslinjer om, at institutionerne bør indhente mindst 2 skriftlige tilbud. Institutionerne har generelt ikke dokumenteret, hvis de har vurderet, at det ikke var økonomisk og administrativt forsvarligt at indhente tilbud.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Kulturministeriet har udarbejdet koncernfælles retningslinjer for indkøb, men undersøgelsen viser, at institutionerne ikke følger anbefalingerne i retningslinjerne. Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriet bør sikre, at retningslinjerne efterleves, og at retningslinjerne omfatter alle gældende lovkrav, herunder også tilbudslovens regler ved køb af bygge- og anlægsopgaver.

47. Endelig finder Rigsrevisionen det u hensigtsmæssigt, at institutionerne i flere tilfælde helt eller delvist forudbetaler for ydelser. Rigsrevisionen finder, at institutionerne bør følge reglerne i budgetvejledningen, herunder overveje, hvordan de sikrer sig mod risikoen for, at forudbetalinger tapes ved en leverandørs manglende opfyldelse af sine forpligtelser, fx ved konkurs.

2.4. Styring og opfølgning på indkøb

48. Vi har undersøgt, om købene er godkendt inden for de rammer, der er givet til de bemyndigede medarbejdere, og relateret til institutionens opgaver og formål. Vi har også undersøgt, om institutionen har sikret, at væsentlige beslutninger og dispositioner vedrørende de enkelte køb dokumenteres, og om institutionerne og Kulturministeriet følger op på indkøbsområdet.

Ansvar for disponering og godkendelse af køb

49. Alle institutionerne har generelt disponeret i overensstemmelse med udmeldte disponeringsgrænser (prokuragrænser). Vi har dog set eksempler på, at disponeringsgrænserne ikke er integreret i IndFak hos institutionerne. Det giver mulighed for, at disponenter kan godkende køb over deres disponeringsgrænse. Rigsrevisionen finder, at institutionerne bør udnytte mulighederne i IndFak for en automatiseret kontrol af, at beslutninger vedrørende disponeringer og bemyndigelser overholdes.

Vi har i forbindelse med vores gennemgang ikke set eksempler på køb, som ikke relaterer sig til institutionens opgaver og formål.

Dokumentation

50. I henhold til de forvaltningsretlige principper skal ordregiver sørge for, at indkøbsprocessen gennemføres på et sagligt grundlag, og at dette i fornødent omfang er dokumenteret. Det er derfor vigtigt, at der er dokumentation for, hvilke tilbud der er indhentet, og hvilket tilbud der er accepteret, herunder betingelser for købet, fx i form af bestillingsseddel, ordrebekræftelse og eventuelle kontakter. Herudover kan dokumentationen bestå af de faglige og økonomiske overvejelser, der lå forud for købet. Endelig bidrager krav om dokumentation til at sikre, at overvejelserne er tilgængelige, fx hvis sagen skal overgå til en anden medarbejder, hvis der opstår en tvist med leverandør, eller hvis en tredjepart indgiver en klage for Klagenævnet for Udbud.

Der er naturligvis 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 leverandør og faktura. Dokumentationskravet stiger med køkets størrelse og kompleksitet.

51. Institutionerne stiller via deres regnskabsinstruks krav om, at køb skal dokumenteres i form af faktura e.l., men institutionerne stiller generelt ikke krav om, hvordan indkøbere skal dokumentere overvejelser i forbindelse med dispositioner, bevis for konkurrenceudsættelse eller dokumentere en beslutning om ikke at konkurrenceudsætte købet og begrundelse for valg af leverandør.

52. Det fremgår af Kulturministeriets retningslinjer, at institutionerne bør udarbejde en skriftlig opgavebeskrivelse og altid indgå en skriftlig kontrakt, når køkets værdi udgør mere end 100.000 kr. Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriets krav til institutionerne er relevant.

Gennemgangen har vist, at 59 ud af 187 køb var utilstrækkeligt dokumenteret, idet institutionerne ikke kunne fremskaffe en kontrakt eller anden dokumentation, hvoraf det fremgik, hvad der var købt og på hvilke betingelser. Gennemgangen har afdækket flere eksempler på, at manglende dokumentation har stillet institutionerne dårligt, når der er opstået tvivl om, hvorvidt leverede ydelser svarer til det aftalte.

Prokuragrænser er ledelsesfastsatte grænser for, hvor meget en medarbejder kan disponere for på institutionens vegne.

IndFak er et indkøbs- og fakturahåndteringssystem, der skal lette administration af indkøb og fakturahåndtering i staten. Systemet stilles til rådighed af Moderniseringsstyrelsen og skal anvendes af alle statslige myndigheder, der bliver serviceret af Økonomiservicecentret (ØSC).

Fx har Kulturstyrelsen fået udviklet en app, der skulle sikre borgerne mobil adgang til bibliotekernes ydelser. Styrelsen modtog efterfølgende et tilbud på drift og integration af appen fra leverandøren. Styrelsen bad mundtligt leverandøren om at stå for drift, men ikke yderligere integration. Leverandøren udførte efterfølgende både drifts- og integrationsydelser for i alt 825.225 kr., og der opstod en tvist om, hvorvidt styrelsen skulle betale for den del af opgaven, der ikke var blevet accepteret. Parterne indgik efterfølgende forlig, hvor styrelsen betalte 650.000 kr.

Et andet eksempel vedrører Styrelsen for Slotte og Kulturejendommers køb af transport og opsætning af skulpturer mv. Styrelsen har oplyst, at opgavens omfang ikke på forhånd kunne defineres særligt præcist, så de foretog alene en mundtlig forhandling om en timepris for arbejdet med opsætning af skulpturer. Fakturaen for arbejdet lød på 270.880 kr., hvoraf de 100.000 kr. viste sig at vedrøre andre ydelser end løn, som der ikke var noget aftalegrundlag for. Ifølge Kulturministeriets koncernfælles retningslinjer burde der være udarbejdet en opgavebeskrivelse og indgået en skriftlig kontrakt med leverandøren.

53. Vi har endvidere set flere eksempler på, at institutionerne har haft vanskeligt ved at fremvise dokumentation for, at de har overholdt EU-udbudsreglerne og reglerne i tilbudsloven. I nogle sager har det været meget tidskrævende for institutionerne at finde dokumentation, fordi den skulle indhentes decentralt hos forskellige medarbejdere. I andre tilfælde har institutionen ikke kunnet finde informationen, fordi den medarbejder, der gennemførte konkurrenceudsættelsen, var fratrådt. Endelig har vi set eksempler på køb, hvor konkurrenceudsættelsen er gennemført af en ekstern rådgiver, hvorfra institutionen ikke har kunnet rekvirere tilstrækkelig dokumentation for, at reglerne om konkurrenceudsættelse er overholdt.

Rigsrevisionen finder, at institutionerne altid skal kunne dokumentere væsentlige beslutninger og dispositioner vedrørende indkøb, herunder dokumentation for, at regler er overholdt. Selv om institutionen har haft en ekstern rådgiver til at bistå sig med konkurrenceudsættelsen, er det stadig institutionens ansvar at ligge inde med dokumentation for, at gældende regler er overholdt. Hos de institutioner, hvor konkurrenceudsættelsen foregår decentralt, bør institutionerne sikre, at dokumentation for indgåede aftaler, konkurrenceudsættelse og anden relevant dokumentation, der forpligter institutionen, opbevares centralt i institutionen, så den altid kan findes frem.

Kulturministeriet har oplyst, at det ikke er tilfredsstillende, at institutionernes indkøb i et betydeligt omfang ikke er dokumenteret, og at den manglende dokumentation har stillet institutionerne dårligt i situationer, hvor der efterfølgende er opstået tvivl om, hvorvidt den leverede ydelse svarer til det aftalte. Flere af institutionerne har oplyst, at de vil styrke de interne dokumentationskrav knyttet til indkøbsområdet.

Opfølgning på indkøb

54. Rigsrevisionen finder, at ledelsen i institutionerne løbende bør følge op på indkøbsområdet i deres institution med henblik på at sikre, at regler og retningslinjer overholdes.

Ingen af de undersøgte institutioner inddrager oplysninger om fx regeloverholdelse, volumen eller compliance på indkøbsområdet som en fast del af ledelsesinformation, men oplyser, at indkøb følges som et led i den almindelige budgetopfølgning. Ingen af institutionerne følger derfor fra centralt hold, om indkøberne overholder gældende love og forvaltningsretlige principper, når de køber ind. Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme oplyser dog, at de siden foråret 2014 har udarbejdet evalueringer af styrelsens leverandører i forhold til bl.a. kvalitet, og at dette er forelagt styrelsens direktion.

55. Institutionerne har adgang til complianceopgørelser fra Moderniseringsstyrelsen, der viser, i hvilken grad institutionerne køber ind via de forpligtende aftaler. Vores undersøgelse har vist, at institutionerne alligevel ikke overvåger, om indkøberne bruger de indkøbsaftaler, de er forpligtet til.

Rigsrevisionen finder, at opfølgning på indkøbsområdet er et vigtigt led i at sikre hensigtsmæssige og sparsommelige indkøb. Hvis institutionerne i højere grad følger deres compliance, vil det medføre en øget opmærksomhed på, om der fx sker utilsigtede køb uden om aftaler, og om indkøb registreres på forkert indkøbskategori. Rigsrevisionen finder videre, at opfølgning på indkøbsområdet giver institutionerne mulighed for at få indblik i områder, hvor der er potentiale for at effektivisere, fx ved at koordinere indkøb på tværs af institutionen og udnytte potentialet for selv at indgå eller tilmelde sig eksisterende indkøbsaftaler.

Kulturministeriets og Koncern Udbud og Indkøbs rolle

56. Kulturministeriets Koncern Udbud og Indkøb blev oprettet i 2006 og har organisatorisk været placeret i Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme siden efteråret 2011. Koncern Udbud og Indkøb har som formål at iværksætte tiltag, der skal forbedre og realisere gevinster som følge af stordriftsfordele samt opnå billigere priser via etablering af fælles leverandøraftaler.

Koncern Udbud og Indkøb skal endvidere sikre udbredelsen af information om nye forpligtende indkøbsaftaler til nøglepersoner i Kulturministeriets institutioner og ajourføre Kulturministeriets koncernfælles retningslinjer og oversigter over indkøbsaftaler.

57. Koncern Udbud og Indkøb tilbyder også at rådgive og bistå institutionerne, når de gennemfører udbud. Undersøgelsen viser dog, at institutionerne kun i begrænset omfang benytter sig af tilbuddet. Koncern Udbud og Indkøb har oplyst, at de årligt bistår institutionerne ved ca. 10 EU-udbud og andre udbudsretlige opgaver.

Kulturministeriet har oplyst, at Koncern Udbud og Indkøb i efteråret 2015 har taget en række initiativer til at højne vidensniveauet om udbud og indkøb på ministerområdet, herunder undervisning i udbudsregler og statens indkøbsaftaler samt information til institutionernes indkøbere gennem månedlige nyhedsbreve. Ministeriet har videre oplyst, at de vil anmode Koncern Udbud og Indkøb om forslag til yderligere initiativer, der kan understøtte institutionernes viden om regler og god praksis for konkurrenceudsættelse af indkøb.

58. Det er Koncern Udbud og Indkøb, der i dialog med Kulturministeriets departement skal varetage opfølgningen på institutionernes complianceopgørelser.

Hverken Koncern Udbud og Indkøb eller Kulturministeriet følger dog op på, om institutionerne overholder reglerne i cirkulære om indkøb i staten, de gældende lovkrav eller Kulturministeriets koncernfælles retningslinjer. Koncern Udbud og Indkøb har oplyst, at direktionen i Kulturministeriets departement fremadrettet kvartalsvist vil modtage et notat, der belyser en række KPI'er, herunder compliance for indkøb på ministerområdeniveau og institutionsniveau. Materialet vil blive udarbejdet første gang efter Moderniseringsstyrelsens offentliggørelse af KPI'ere for 3. kvartal 2015, der forventes klar primo 2016.

59. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der på væsentlige områder er et potentiale for at indgå koncernfælles aftaler på Kulturministeriets område. Vi har i forbindelse med undersøgelsen set flere eksempler på samme type indkøb på tværs af institutionerne, hvor Rigsrevisionen finder, at der kan være en økonomisk og administrativ besparelse ved at indgå en koncernfælles aftale.

Institutionerne har fx oplyst, at de har særlige behov for brand og sikringsydelser på grund af de mange kulturskatte og offentlige publikumsarealer, der ikke kan dækkes af den forpligtende indkøbsaftale om vagtydelser. Institutionerne har typisk selv valgt en leverandør til denne tjeneste og oplyser, at de ikke kan konkurrenceudsætte ydelser relateret dertil, da kun den leverandør, der har installeret systemerne, kan vedligeholde, udbygge og drive dem. Kulturministeriet har oplyst, at de i 2015 har iværksat en analyse af området for at undersøge, om der er et indkøbsbehov på tværs af ministerområdet, der taler for en koncernfælles aftale på området.

KPI står for Key Performance Indicator og er en betegnelse for nøgletal, der kan hjælpe institutionerne med overblik over, hvordan det står til på centrale områder i institutionen.

Blandt de andre eksempler er, at institutionerne køber flytteydelser uden om den forpligtende indkøbsaftale, fordi de har særlige behov, der ikke kan dækkes af de mere standardiserede flytteydelser, der udbydes via den statslige aftale. Det er fx flytning af skrøbelige eller værdifulde genstande. Ligeledes køber flere af institutionerne trykkeriopgaver uden om de statslige aftaler, og i flere tilfælde har undersøgelsen vist, at institutionerne bruger den samme leverandør.

Rigsrevisionen finder derfor, at Koncern Udbud og Indkøb med fordel kan indtage en mere aktiv rolle med at afdække områder, hvor Koncern Udbud og Indkøb kan indgå koncernfælles indkøbsaftaler, der er tilpasset de særlige behov, institutionerne har.

Kulturministeriet har oplyst, at de finder det vigtigt, at det løbende vurderes, om der er et effektiviseringspotentiale ved at samle indkøb på tværs af ministerområdet i koncernfælles aftaler, og vil fremover træffe afgørelser herom på baggrund af indstillinger fra Koncern Udbud og Indkøb. Ministeriet har videre oplyst, at de i 2016 forventer at udbyde 2 koncernaftaler om henholdsvis brandinspektion samt indkøb og servicering af håndslukningsmateriel.

Resultat

60. Undersøgelsen viser, at købene i stikprøven generelt er sket i overensstemmelse med institutionernes bestemmelser om ansvar for disponering og godkendelse af køb.

De gennemgåede køb er i hvert tredje tilfælde mangelfuldt dokumenteret, og i flere tilfælde er institutionerne ikke i besiddelse af central dokumentation såsom en kontrakt, skriftlige aftalevilkår eller andet, der beskriver fx leverings- og betalingsbetingelser.

Undersøgelsen viser, at hverken Kulturministeriets departement eller Koncern Udbud og Indkøb følger op på, om institutionerne overholder reglerne i cirkulære om indkøb i staten, gældende lovkrav eller Kulturministeriets retningslinjer for køb af varer og tjenesteydelser, men at ministeriets direktion fremadrettet vil modtage kvartalsvise opgørelser over compliance for indkøb på ministerområdeniveau og institutionsniveau.

Rigsrevisionen finder, at Koncern Udbud og Indkøb endnu ikke har udnyttet det potentiale for at indgå koncernfælles indkøbsaftaler, der er på Kulturministeriets område. Ved at indgå koncernfælles indkøbsaftaler vil Koncern Udbud og Indkøb også bidrage til at sikre, at købene af disse ydelser på tværs af ministeriets institutioner sker sparsommeligt.

Rigsrevisionen, den 20. januar 2016

Lone Strøm

/Lene Schmidt

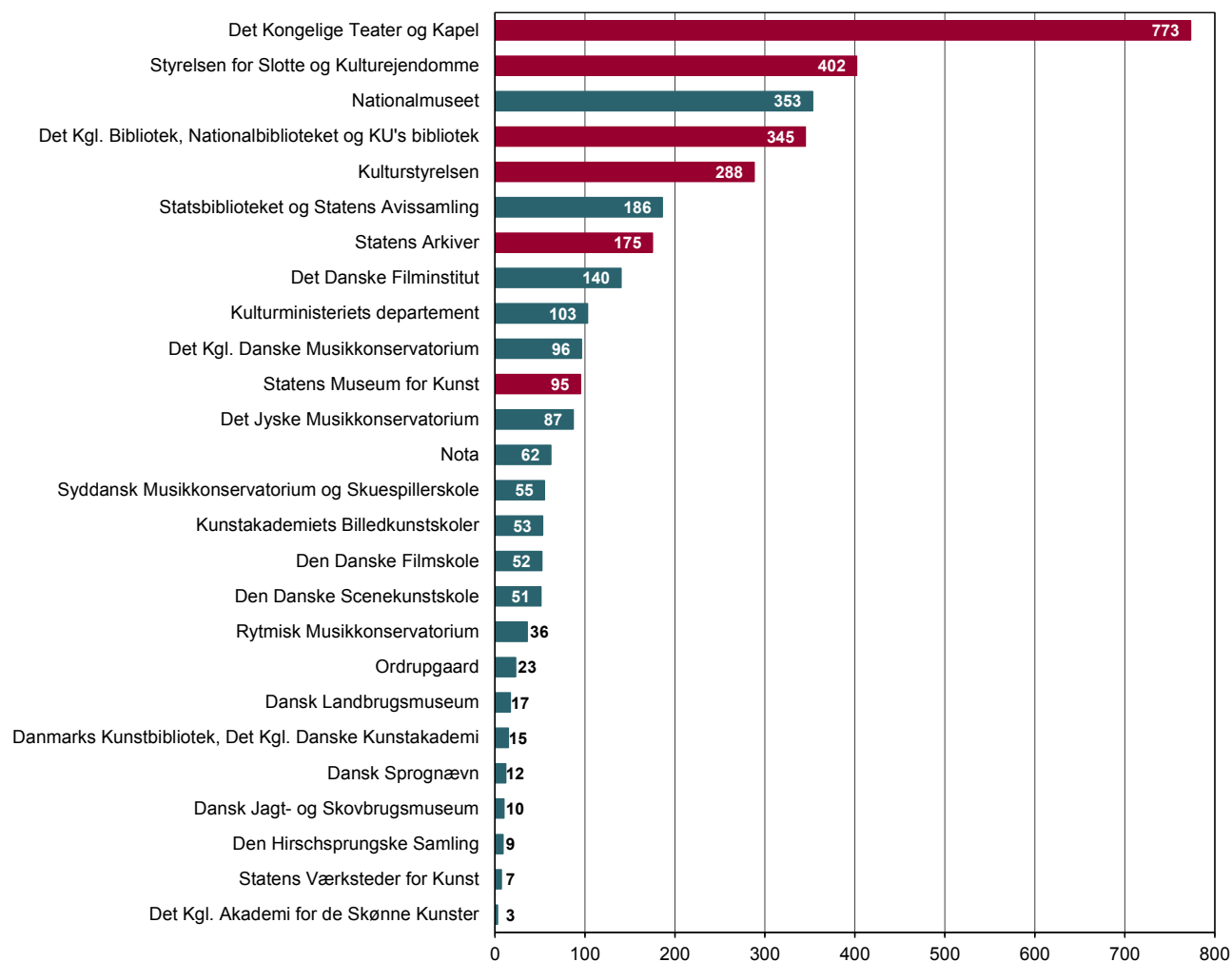
Bilag 1. Metode

Vi har undersøgt, om indkøbsområdet hos 6 ud af de 26 kulturinstitutioner på finansloven er tilrettelagt, så institutionerne køber sparsommeligt ind.

Vi har udvalgt 6 af de største institutioner på Kulturministeriets område til undersøgelsen for at sikre, at institutionerne har en vis indkøbsvolumen. Hermed kan vi afprøve den enkelte institutions håndtering af indkøb med forskellige beløbsstørrelser og efter forskellige regelsæt.

Figuren viser de 26 institutioner på Kulturministeriets område, der er omfattet af statsregnskabet, fordelt efter deres udgiftsbevilling i 2015. De institutioner, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, er markeret med rødt.

Institutioner på Kulturministeriets område fordelt efter udgiftsbevillingen på finanslovsforslaget for 2015 (Mio. kr.)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finanslovsforslaget for 2015.

Vi har gennemgået centrale styringsdokumenter på indkøbsområdet, herunder regnskabsinstrukser, koncernfælles retningslinjer for indkøb, institutionernes eventuelle indkøbspolitik, retningslinjer mv. Vi har drøftet organisering og rammer for indkøb samt planlægning og gennemførelse af indkøb med institutionerne. Endelig har vi efterprøvet institutionernes efterlevelse af gældende regler og love ved at gennemgå konkrete køb hos institutionerne.

For at udvælge vores stikprøve har vi gennemgået institutionernes kontospecifikationer for en række regnskabskonti vedrørende køb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver.

Tabellen viser de regnskabskonti på statens kontoplan, hvorfra de udvalgte bilag er udtaget.

Regnskabskonti, hvorfra fakturaerne til brug for stikprøven er udtaget

22.20	Repræsentation
22.30	Reparations- og vedligeholdelsesudgifter
22.60	Køb af it-varer til forbrug
22.65	Køb af it-tjenesteydelser
22.70	Køb af tjenesteydelser i øvrigt
22.80	Køb af øvrige varer til forbrug
51.22	Igangværende arbejder for egen regning – tilgang
51.32	Bygninger – anskaffelse
51.37	Bygninger – ibrugtagning af igangværende arbejder (kun for udgiftsbaserede arbejder)
51.52	Transportmateriel – anskaffelse
51.62	Produktionsanlæg og -maskiner – anskaffelse
51.72	It-udstyr – anskaffelse

Kilde: Statens kontoplan.

Fra kontiene har vi udvalgt 32-35 bilag hos hver institution. Via bilagene har vi identificeret det tilhørende køb og revideret de bagvedliggende indkøbsbeslutninger. I de tilfælde, hvor flere af de udtagne bilag har vist sig at vedrøre samme køb, har vi gennemgået og konkluderet på de pågældende bilag som ét køb. I det omfang de udtagne køb har vist sig ikke at være egnet til konkurrenceudsættelse, fx lovpligtige kontingenter, deltagelse i konferencer og betaling af royalties, er de taget ud af stikprøven.

Vi har gennemgået de udvalgte køb for at kunne efterprøve, om reglerne vedrørende køb i forskellige beløbskategorier overholdes: køb omfattet af EU's udbudsregler (varer og tjenesteydelser på over 998.019 kr. samt bygge- og anlægsopgaver på over 38,6 mio. kr.), køb omfattet af tilbudsloven (varer og tjenesteydelser på over 500.000 kr. samt bygge- og anlægsopgaver på over 300.000 kr.) og køb, som ikke er omfattet af EU-udbudsreglerne eller tilbudsloven, men alene af Kulturministeriets retningslinjer. Derudover har vi efterprøvet, om institutionerne følger reglerne i cirkulære om indkøb i staten.

Tabellen viser fordelingen af vores stikprøve efter købenes beløbsstørrelse.

**Købene i stikprøven efter beløbsstørrelse
(Antal)**

Køb over EU's tærskelværdi for varer og tjenesteydelser (998.019 kr.)	27
Køb over tilbudslovens grænseværdi for varer og tjenesteydelser (500.000 kr.)	15
Køb over tilbudslovens grænseværdi for bygge- og anlægsopgaver (300.000 kr.)	26
Køb under grænserne for lovpligtig konkurrenceudsættelse	119
I alt	187

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve.

På tværs af stikprøven har vi også identificeret køb, der er omfattet af Statens Indkøbsprogram, hvor købet skal ske via en forpligtende statslig indkøbsaftale. Vi har identificeret 23 køb med forskellige beløbsstørrelser, som vi har behandlet særskilt i afsnittet om Statens Indkøbsprogram.

Formålet med gennemgangen har været at skabe et grundlag for at vurdere effektiviteten af institutionernes forretningsgange og rutiner i forhold til at konkurrenceudsætte indkøb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver.

Stikprøven er ikke repræsentativ for institutionernes indkøb eller for indkøb på Kulturministeriets område generelt, men vi har anvendt den til at efterprøve, om institutionerne overholder gældende love og regler, Kulturministeriets retningslinjer og eventuelle egne retningslinjer og målsætninger for indkøb.

Bilag 2. Ordliste

Annoncering	Tilbudsloven indeholdt i 2014 en pligt for offentlige institutioner til at annoncere køb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi på 998.019 kr. (2014- og 2015-priser). 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.
B-tjenesteydelser	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 kan disponere over udgifter og indtægter i institutionen, 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 kontrakt om køb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver. Reglerne i udbudsdirektivet betyder overordnet set, at ordregivere forud for køb af varer og tjenesteydelser over EU's tærskelværdi på 998.019 kr. (2014- og 2015-priser) og forud for indgåelse af kontrakter om bygge- og anlægsopgaver med en værdi over 38,6 mio. kr. (2014- og 2015-priser) som udgangspunkt har pligt til at sende kontrakten i EU-udbud. Udbudspligten skal styrke konkurrencen om offentlige kontrakter og varetage EU's indre marked og reglerne om fri bevægelighed for bl.a. varer og tjenesteydelser.
Indkøbsaftale	En aftale om levering af en vare eller tjenesteydelse indgået mellem én eller flere ordregivende myndigheder og én eller flere leverandører. En indkøbsaftale har en løbetid på op til 4 år. 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 i givet fald påtænkte mængder. Når selve indkøbsaftalen har været sendt i udbud, og én eller flere leverandører er udvalgt til at levere de aftalte 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 aftalens leverandører. Den udbudte indkøbsaftale indebærer ikke en endelig forpligtelse til at aftage bestemte mængder på bestemte tidspunkter.
Klagenævnet for Udbud	Klagenævnets 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.
SKI-aftaler	Aftaler, der er frivillige at benytte for selvejende institutioner. Institutionerne kan tilmelde sig de aftaler, der er relevante for dem, men er ikke forpligtede til at tilmelde sig alle eller at bruge de tilmeldte aftaler. Statslige institutioner må dog kun bruge de SKI-aftaler, der dækker områder, hvor Statens Indkøb ikke har indgået statslige indkøbsaftaler.
Staten og Kommunernes Indkøbs Service A/S (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.

Statens indkøbsaftaler	Aftaler, som statslige myndigheder i henhold til cirkulære om indkøb i staten er forpligtet til at benytte, når de køber de produkter eller ydelser, der er dækket af disse fællesstatslige aftaler.
Tilbudsloven	Loven regulerer køb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver. Loven indeholdt i 2015 en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere køb af varer og tjenesteydelser med en værdi mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi på 998.019 kr. (2014- og 2015-priser). Ved køb af bygge- og anlægsopgaver med en værdi mellem 300.000 kr. og 3 mio. kr. kan den ordregivende myndighed indhente underhåndsbud eller sende opgaven i licitation, mens der for køb af bygge- og anlægsopgaver mellem 3 mio. kr. og 38.6 mio. kr. skal afholdes licitation.
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.