



Støttepapir til revision af SOR 6a – Gennemførelse af indkøb

Indledning.....	1
Hvad er indkøb.....	1
Udvælgelse af emne for revisionen.....	2
Overvejelser om parallelle revisioner af SOR 6a og SOR 7c.....	4
Formål.....	4
Delformål og revisionskriterier.....	5
Brug og tilpasning af revisionstræ.....	10
Vurdering af delmål og kriterier.....	11
Konklusion og afrapportering af vores resultater.....	12
Baggrundsmateriale.....	13
Bilag 1. Risikoparametre til SOR 6a.....	15

31. maj 2024

Indledning

Vi skal undersøge gennemførelse af indkøb (SOR 6a) på ministerområdet, hvis ministerområdets udgifter hertil er over 100 mio. kr. årligt eller over 10 % af summen af ministerområdets samlede årlige udgifter og indtægter (for § 38 dog 1 ‰ af summen af indtægter og udgifter).

Når vi opgør det økonomiske omfang af det samlede plantema, tager vi altid udgangspunkt i udgifter eller indtægter i det enkelte regnskabsår. Udgifter til indkøb, der er registreret i fx regnskabsåret 2022, kan dog godt vedrøre en købsaftale, der er indgået i 2020 efter et udbud gennemført i 2019, og det kan i øvrigt være, at de øvrige udgifter først falder i 2023 og 2024. I kan finde hjælp til opgørelse af det økonomiske omfang ved at bruge "Hjælpekema med kvantitativ væsentlighed".

Dette papir skal hjælpe revisor til at planlægge sin revision af SOR 6a. Papiret omfatter definitioner, formål, kriterier, indhold og afgrænsning i revisionen. I afsnittene om formål, delmål og revisionskriterier gennemgås indholdet af revisionstræet.

Hvad er indkøb

Et indkøb er en økonomisk disposition, der giver en modydelse i form af varer og tjenesteydelser. Et ministeriums indkøb er en handling, der indebærer, at der opstår en økonomisk forpligtelse for staten, og/eller at staten opnår en økonomisk rettighed.

Eksempler på indkøb

- Tjenesteydelser
- It-konsulentudgifter
- Kontorinventar
- It-hardware
- It-software
- Kurser
- Maskiner og vognpark
- Rejser og repræsentation

Udvælgelse af emne for revisionen

Valg af emnet til revision af indkøb efter SOR 6a på et ministerområde skal ske på baggrund af en afdækning af plantemaet ud fra risiko og væsentlighed, dvs. at vi skal samle de indkøb, hvor vi vurderer, at der er størst risiko for væsentlige regelbrud i et emne, jf. "[Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7](#)". For at kortlægge væsentlige potentielle emner inden for plantemaet kan revisor anvende et dataværktøj. Dataværktøjet kan fås ved at skrive til udviklingsgruppen for revision af statsregnskabet. Værktøjet indeholder en række kategorier (regnskabskonto, indkøbskategori, kreditor mv.) og giver mulighed for at sammenholde de enkelte kategorier, fx indkøbskategori med leverandør, finanslovsformål med leverandør eller regnskabskonto med leverandør.

Revisor skal huske at supplere denne kortlægning med sin egen risikovurdering i forbindelse med valg af emne. Herudover kan det være relevant at afklare, om der er en koncernfælles indkøbsfunktion på ministerområdet, om indkøb primært foretages centralt eller decentralt, om virksomhederne har en høj eller lav leverandørcompliance på de centralt koordinerede aftaler, og om virksomhederne foretager deres egne compliancemålinger på indkøb. Hvis det er muligt, kan det også være relevant at orientere sig i, hvordan ministeriets indkøb fordeler sig i forhold til indkøb via centralt koordinerede aftaler og i forhold til tærskelværdierne for EU-udbud med hensyn til både antal og indkøbsvolumen. Hvor stor en andel (antal og volumen) af det samlede indkøb bliver købt på markedsdækkende vilkår på aftaler med en værdi under 500.000 kr., hvor stor en andel ligger i intervallet mellem 500.000 kr. og tærskelværdien for EU-udbud, og hvor stor en andel bliver købt på kontrakter, som har været i udbud?

Andre relevante input kan være resultater fra tidligere SOR 4-revisioner af kontrolmiljøet og fra tidligere indkøbsrevisioner (både fra årsrevisionen og fra større undersøgelser) på ministerområdet og andre ministerområder, og hvad der ellers har været af sager om indkøb, fx sager om svig. Sådanne sager kan indikere, hvilke områder der er særlig risikofyldte på ministerområdet, og den viden kan anvendes i den første sondering af ministeriets indkøbsområde.

Afgørelser fra Klagenævnet for Udbud kan også give et pejlemærke om, hvorvidt udbud tidligere har været underkendt på ministerområdet, og det kan indikere, at der ikke er tilstrækkeligt fokus på regeloverholdelse, fx i forhold til den rette markedsafsøgning og procesoverholdelse. Tidligere revisioner har afdækket regelbrud, hvor ministerier ikke havde overholdt regler om udbud, da de ikke har gjort sig klart, hvad kontraktens samlede værdi var, eller ikke havde foretaget en korrekt beregning af kontraktværdien. Derudover har vi set eksempler på, at ministerier har brugt aftaler, der var udløbet og derfor ikke længere var gældende, eller at ministerierne har undladt at bruge de aftaler, de var forpligtede til at bruge.

Dataunderstøttelse af SOR 6 og SOR 7
Gruppen for dataunderstøttelse af SOR 6- og SOR 7-revisioner fremsender materialet ved oprettelse af plantemagrupper eller ved forespørgsel. Kontakt gruppen, hvis du har spørgsmål.

Ovenstående handlinger er ikke udtømmende i forhold til at udvælge det mest risikofyldte emne. Bilag 1 indeholder yderligere forslag til risikoparametre, som revisor kan benytte i forbindelse med risikovurdering og valg af emne.

Det kan være relevant at kortlægge systemer og processer i form af system-understøttelse, forretningsgange, sagsbehandlervejledninger og skabeloner mv., som kan give et indblik i kontrolmiljøet og organiseringen af indkøbsområdet, herunder om sagsgangene for indkøb lever op til de gældende regler. Til dette kan vi fx anvende dataanalyser eller tilgængelige flow charts. Dermed har vi grundlag for at vurdere, hvilke typer af indkøb der har den højeste risiko for regelbrud, og vi kan på den baggrund vurdere risikoen og revisionsopgavens omfang. Et andet element i risikovurderingen kan være regelgrundlaget for de pågældende indkøbstyper, idet et særligt kompliceret regelsæt med detaljerede regler kan indebære en højere risiko for regelbrud, end hvis regelsættet er enkelt og nemt at forstå. Omvendt kan detaljerede regler i visse sammenhænge sænke et områdes risiko, hvis en høj detaljeringsgrad mindsker behovet for at fortolke regler. Revisor må i den forbindelse basere sin vurdering på sin professionelle dømmekraft i den konkrete situation.

Ovenstående er ikke udtømmende i forhold til, hvad vi kan gennemgå forud for udvælgelsen af emnet, og vi skal ikke gennemgå alle punkter, men blot orientere os i de forhold, der giver mening for netop vores revision.

Vi benytter stikprøver i SOR 6-revisioner med det formål at konstatere konkrete regelbrud, der har en økonomisk påvirkning – læs mere herom i "[Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7](#)".

BOKS 1. UDTAGELSE AF STIKPRØVE

Stikprøven kan udtages med udgangspunkt i et dataudtræk på fakturaer fra IndFak (spend-rapport), hvor der kan sorteres på beløb, leverandør, rekvirent, dato mv. Hvis det er muligt, kan vi med fordel bede om et udtræk, hvor indkøbsfakturaer er koblet til kontrakt databasen, så stikprøven også kan udtages under hensyn til kontraktværdien. En kritisk stikprøve kan fx omfatte køb af særlige kategorier af varer eller tjenesteydelser eller kontrakter med en værdi lige under tærskelværdien for EU-udbud, hvor der kan være en højere risiko for regelbrud, fordi udbyderen kan have en interesse i at vurdere værdien af kontrakt for lavt eller dele den samme opgave op i flere forskellige kontrakter for dermed at undgå et udbud, hvilket sparer tid og resurser og muliggør valg af en forudbestemt leverandør.

Vær opmærksom på at købet er den handling, der indebærer, at der opstår en økonomisk forpligtelse for staten, og/eller at staten opnår en økonomisk rettighed. Der kan således være flere fakturalinjer, der relaterer sig til samme indkøb.

Overvejelser om parallelle revisioner af SOR 6a og SOR 7c

Hvis I har prioriteret, at revisionen af *SOR 6a – Gennemførelse af indkøb* og *SOR 7c – Styring af offentlige indkøb* gennemføres samme år, kan der være synergi i at koordinere SOR 6a og SOR 7c i forbindelse med planlægningen med henblik på at vurdere risikoen og revisionsopgavens omfang. På den måde kan I samlet kortlægge de systemer og processer, som ministeriet har etableret til at styre indkøbsområdet. I samme runde kan I også opnå viden om SOR 4-relevante risici. I skal dog være opmærksomme på, at udgangspunkterne for risikovurdering i forhold til SOR 6 og SOR 7 er forskellige (se også "[Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7](#)", kapitel 3). I kan således ikke på forhånd antage, at emnet, hvor der er størst risiko for væsentlige regelbrud, også er emnet, hvor der er størst risiko for væsentlige forvaltningsmangler. Dette gælder også omvendt. Sager/stikprøver til henholdsvis SOR 6 og SOR 7 udtages uafhængigt af hinanden. Der kan være revisioner, hvor der er sammenfald i de udtagne sager/stikprøver, men det afhænger af en konkret vurdering i hver enkelt revision.

Vi udarbejder særskilte plannotater og revisionsnotater/rapporter for hvert plantema, når vi udfører parallelle revisioner.

Formål

Formålet med den juridisk-kritiske revision er at vurdere, om der forekommer væsentlige regelbrud i det pågældende ministeriums gennemførelse af indkøb inden for det nærmere afgrænsede emne.

Standardformålet for plantemaet fremgår af boks 2.

BOKS 2. STANDARDFORMÅL – GENNEMFØRELSE AF INDKØB

Formålet med den juridisk-kritiske revision er at vurdere, om der forekommer væsentlige regelbrud i [XX-ministeriets] gennemførelse af indkøb i/vedrørende [EMNE].

[EMNE] er udvalgt på baggrund af en vurdering af væsentlighed og risiko ved [XX-ministeriets] gennemførelse af indkøb. Vi har derfor undersøgt, om [XX-ministeriets] gennemførelse af indkøb i/vedrørende [EMNE] i al væsentlighed er i overensstemmelse med de regler, der fremgår af meddelte bevillinger, love og andre forskrifter, samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Delformål og revisionskriterier

For at konkludere, om formålet er opfyldt, skal vi undersøge de 2 delformål i revisionstræet og de revisionskriterier, som hører til hvert delmål. SOR 6a er afgrænset, så vi kun undersøger overholdelse af de regler, der har betydning for valg af leverandør. Da det er aftalen¹⁾ om indkøb, der giver staten en forpligtelse, betyder det, at vi i en SOR 6a-revision *ikke* undersøger, om reglerne vedrørende betaling af faktura er overholdt. Selve udbetalingen vil i stedet kunne indgå som en del af en SOR 4-revision.

Revisionskriterierne er udarbejdet med baggrund i retligt bindende regler, dvs. udbudsloven, tilbudsloven, forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet, budgetvejledningen og cirkulære om indkøb i staten. Vi har desuden taget afsæt i Rigsrevisionens tidligere revisioner om indkøb, vejledninger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt god praksis for indkøb af varer og tjenesteydelser fra bl.a. Europa-Kommissionen²⁾. De forskellige kilder indeholder efter Rigsrevisionens vurdering relevante henvisninger til regler, der skal iagttages i forbindelse med valg af leverandør.

BOKS 3. FORSYNINGSVIRKSOMHEDSDIREKTIVET

Forsyningsvirksomhedsdirektivet gælder for alle virksomheder, der udøver forsyningsvirksomhed (fx levering af gas, varme og elektricitet, vandforsyning, posttjeneste, transporttjenester, havne og lufthavne). Når virksomheder udøver forsyningsvirksomhedsdirektivet, der har en højere tærskelværdi for udbud af varer og tjenesteydelser. Forsyningsvirksomheder skal sondre mellem ydelser/kontrakter, der tjener til udøvelsen af forsyningsvirksomheden, og ydelser/kontrakter, der ikke er omfattet af forsyningsvirksomheden, og som derfor skal udbydes efter de almindelige bestemmelser i udbudsloven. Denne sondring kan være svær i praksis. EU-Domstolen har i 2020 afsagt en dom vedrører rækkevidden af forsyningsvirksomhedsdirektivet, hvoraf det fremgår, at hvis en kontrakt både vedrører ydelser, som er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet, og ydelser, som ikke er omfattet, så skal hele kontrakten udbydes efter direktivet. Se Kammeradvokatens udtalelse om dommen: [Hvilke kontrakter skal udbydes i henhold til forsyningsvirksomhedsdirektivet? | Læs nyheden her \(kammeradvokaten.dk\)](#).

¹⁾ Aftale skal forstås bredt. Det kan være en aftale, der er formaliseret i en kontrakt, men det kan også være en aftale i mere uformel form, fx en meddelelse om, at man ønsker at tage imod et tilbud. Det afhænger af købets værdi og kompleksitet, hvordan aftaleforholdet er dokumenteret.

²⁾ Herunder "[Offentlige Udbud – vejledning til praktikere](#)", Europa-Kommissionen, februar 2018.

BOKS 4. FORSVARS- OG SIKKERHEDSDIREKTIVET

Direktivet finder anvendelse ved indkøb til militære formål og sikkerhedsformål. For sådanne køb er EU-tærskelværdien væsentligt højere end i udbudsloven. Indkøb til sikkerhedsformål omfatter fx grænsekontrol, politivirksomhed og krisestyringsopgaver.

Se "[Forsvars- og sikkerhedsdirektivet – bliver det brugt \(nok\)?](#)" (kammeradvokaten.dk).

BOKS 5. LIGHT-REGIMET

Light-regimet er en særlig ordning, som kan anvendes ved køb af visse kategorier af sociale og andre specifikke tjenesteydelser, der har en begrænset grænseoverskridende interesse og en kontraktværdi, der er højere end EU-tærskelværdien. Hvis de 2 betingelser er opfyldt, har ordregiver frihed til at tilrettelægge proceduren eller fremgangsmåden for det enkelte udbud. Proceduren skal dog udarbejdes i overensstemmelse med de grundlæggende principper om gennemsigtighed og ligebehandling. Som eksempler på tjenesteydelser, der er omfattet af light-regimet, kan nævnes kantinedrift, hotel- og restaurationsydelser, visse juridiske tjenesteydelser og fængselsrelaterede ydelser.

Se "[Hvad er light-regimet, og hvordan udbyder jeg en light-ydelse?](#)" (kfst.dk).

I det følgende gennemgår vi revisionskriterierne i revisionstræet.

Delmål 1: Har XX-ministeriet overholdt regler om valg af leverandør i de tilfælde, hvor ministeriet er forpligtet af centralt koordineret aftaler?

Ved revisionskriterie 1.1 ser vi på, om indkøbet er foretaget hos de leverandører, der fremgår af den aftale, som ministeriet er forpligtet til at bruge i det pågældende indkøb. Der er ikke kriterier på niveau 2. Her skal I undersøge, hvilke leverandører der fremgår af aftalen for den pågældende vare/tjenesteydelse, som I undersøger. Herefter skal I afklare, om der er overensstemmelse mellem leverandøren på fakturaen og den eller dem, der fremgår af den pågældende aftale, som varen eller tjenesteydelsen hører under.

Ved revisionskriterie 1.2 ser vi på, om indkøbet svarer til de specifikationer, der fremgår af den aftale, som ministeriet er forpligtet til at bruge i det pågældende indkøb. I skal indsætte kriterier på niveau 2. Her skal I undersøge, hvilke specifikationer der fremgår af aftalen for den vare/tjenesteydelse, som I undersøger. Herefter skal I afklare, om der er overensstemmelse mellem specifikationerne i aftalen og den indkøbte vare eller tjenesteydelse, fx om den nyindkøbte printer model xx fremgår af den centralt koordinerede aftale.

Ved revisionskriterie 1.3 ser vi på, om indkøbet er foretaget i henhold til de krav til proces for gennemførelse af indkøbet, der fremgår af den aftale, som ministeriet er forpligtet til at bruge i det pågældende indkøb. Der kan fx være bestemmelser om direkte tildeling eller krav om miniudbud. I skal indsætte kriterier på niveau 2. Her skal I undersøge, hvilke krav til proces der fremgår af aftalen for den pågældende vare/tjenesteydelse. Herefter skal I afklare, om der er overensstemmelse mellem proceskrav i aftalen og den måde, hvorpå indkøbet er gennemført. Hvis der fx er krav om miniudbud, undersøger I, om miniudbuddet er gennemført i henhold til aftalens bestemmelser.

Delmål 2: Har XX-ministeriet overholdt regler om valg af leverandør i de indkøb, hvor ministeriet ikke er forpligtet af centralt koordinerede aftaler?

Ved revisionskriterie 2.1 ser vi på, om ministeriet har opstillet tildelingskriterier, der sikrer valg af den økonomisk mest fordelagtige leverandør forud for annoncering om indkøb (udbudsbekendtgørelse/annoncering mv.), der følger af reglerne i henhold til indkøbets værdi og art. I skal indsætte kriterier på niveau 2. Alt efter varens eller tjenesteydelsens værdi og art er der forskellige regler, der skal iagttages i forhold til krav om opstilling af tildelingskriterier. Her skal I undersøge, hvilke regler der er gældende for den vare eller tjenesteydelse, som I undersøger, og vurdere kriteriet ud fra disse.

I skal være opmærksomme på, at der altid er krav om annoncering for indkøb under tærskelværdien for udbud med klar grænseoverskridende interesse. For indkøb under tærskelværdien for udbud uden klar grænseoverskridende interesse er der kun krav om, at indkøbet skal foretages på markedsmæssige vilkår, hvilket kan ske ved en markedsafdækning og efterfølgende indhentning af ét tilbud, ved indhentning af 2 eller flere tilbud eller ved annoncering på ordregivers hjemmeside, jf. udbudslovens §§ 10-11, § 191 og § 193. Udbudslovens § 192 vedrører offentlige indkøb under tærskelværdierne med klar grænseoverskridende interesse. Udbudslovens § 193, stk. 5, vedrører offentlige indkøb under tærskelværdierne uden klar grænseoverskridende interesse. Husk altid at overveje, om der er en risiko for væsentlige regelbrud.

Annoncering om indkøb

Med annoncering om indkøb mener vi den handling, hvor ministeriet gør opmærksom på, at der er intention om at købe en given vare eller tjenesteydelse.

BOKS 6. BRUG AF RAMMEAFTALER

EU-Domstolen fastslog i en dom fra 2021, at en ordregiver skal angive både en anslået mængde/værdi og en maksimal mængde/værdi af en rammeaftale i sin udbudsbekendtgørelse. EU-Domstolen fastslog også, at en rammeaftale har "udtømt sine virkninger" i forhold til at afløfte udbudspligten, når den maksimale mængde/værdi er nået. Selv om rammeaftalen fortsat er gældende, må indkøb ud over den maksimale mængde/værdi anses for at være sket uden forudgående udbud. Virksomheder, der indgår rammeaftaler enten på vegne af et helt ministerområde eller til eget brug, skal følge op på de indkøb, der bliver foretaget på grundlag af en rammeaftale. Når den maksimale mængde/værdi er ved at blive nået, skal virksomheden enten foretage et nyt udbud eller ændre mængde/værdi, hvis der er fastsat ændringsbestemmelser herom i rammeaftalen.

Se [EU-Domstolens dom af 17. juni 2021 i sag C-23/20, Simonsen & Weel A/S mod Region Nordjylland og Region Syddanmark](#) (poulschmith.dk).

Udbudslovens § 2 og §§ 161-165 vedrører kriterierne for tildeling af kontrakt, men udbudslovens §§ 166-168 vedrører beregning af livscyklusomkostninger. Der kan også være andre paragraffer, som er relevante for lige netop de indkøb, I reviderer.

Ved revisionskriterie 2.2 ser vi på, om ministeriet har efterlevet den proces for annoncering om indkøb (udbudsbekendtgørelse/annoncering mv.), der følger af reglerne i henhold til indkøbets værdi og art. I skal indsætte kriterier på niveau 2. Alt efter varens eller tjenesteydelsens værdi og art er der forskellige regler, der skal iagttages i forhold til proceskrav for annoncering om indkøb af varer eller tjenesteydelser. For nogle indkøb vil det fx kræve offentligt udbud, for andre indkøb vil det være tilstrækkeligt, at ordregiver gennemfører en markedsafdækning og på grundlag af denne indhenter 1 tilbud. Her skal I undersøge, hvilke regler der er gældende for den vare eller tjenesteydelse, som I undersøger, og vurdere kriteriet ud fra disse. Se bl.a. udbudslovens § 55 for indkøb over tærskelværdierne, § 192 for indkøb under tærskelværdien, men med klar grænseoverskridende interesse, og § 193 for køb under tærskelværdierne uden klar grænseoverskridende interesse (køb over 500.000 kr.).

Ved revisionskriterie 2.3 ser vi på, om ministeriet har tildelt kontrakt (indgået aftale om køb) i overensstemmelse med de tildelingskriterier, der var opstillet forud for annoncering om indkøb af den pågældende vare eller tjenesteydelse. I skal indsætte kriterier på niveau 2. Her skal I vurdere, om de tildelingskriterier, der var opstillet forud for købet, også er dem, der er anvendt i forbindelse med tildeling af kontrakten (indgåelse af aftale om indkøbet).

Tabel 1 viser eksempler på, hvor I skal være opmærksomme på forskellige regler alt efter den tærskelværdi, som er bestemt af indkøbets værdi og art.

Tabel 1. Tærskelværdier for offentlige kontrakter	
XX-ministeriets indkøb <u>over</u> tærskelværdien.	Tærskelværdier 2024 og 2025: Tærskelværdier (kfst.dk)
XX-ministeriets indkøb <u>under</u> tærskelværdien <u>med</u> klar grænseoverskridende interesse.	
XX-ministeriets indkøb <u>under</u> tærskelværdien <u>uden</u> klar grænseoverskridende interesse med en værdi på <u>over</u> 500.000 kr. ekskl. moms.	Tidligere års tærskelværdier: Tærskelværdier 2022 og 2023 (kfst.dk)
XX-ministeriets indkøb med en værdi på <u>under</u> 500.000 kr. ekskl. moms.	

Når I skal fastslå, hvilke regler der gælder for de indkøb, der er indeholdt i jeres emne, kan I finde hjælp i beslutningstræet i bilag 2 og i udbudsoversigten, som Kammeradvokaten har udarbejdet. Se "[Udbudsoversigten 2024-2025](#)".

Vær opmærksom på, at indkøb under 500.000 kr. ekskl. moms uden klar grænseoverskridende interesse alene er omfattet af regler relateret til de forvaltningsretlige principper, dvs. principper om saglighed, økonomisk forsvarlig forvaltning, forbuddet mod varetagelse af uvedkommende hensyn, ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det betyder, at der skal indkøbes på markedsmæssige vilkår. Manglende dokumentation for, at det er sket på markedsmæssige vilkår, tæller ikke med i vores opgørelse af regelbrud – for at kunne tælle det med, skal vi have et klart bevis for, at indkøbet ikke er sket på markedsmæssige vilkår, dvs. at det er Rigsrevisionen, der skal løfte bevisbyrden for, at indkøbet er sket i modstrid med de forvaltningsretlige principper og ikke virksomheden. I praksis vil det ofte være muligt at indhente forskellige former for dokumentation, fx mailkorrespondance, tjeklister, chefgodkendelse mv.

Når der derimod er tale om indkøb over 500.000 kr. ekskl. moms uden klar grænseoverskridende interesse (og under tærskelværdien for EU-udbud), fremgår det af udbudslovens afsnit V, § 193, stk. 4, at:

"Ordregiveren skal i fornødent omfang kunne dokumentere, at købet er foregået på markedsmæssige vilkår".

Det er derfor et regelbrud, hvis der mangler dokumentation for, at købet er indgået på markedsmæssige vilkår for køb med en værdi, der ligger i intervallet mellem 500.000 kr. og tærskelværdien.

Der er mange specifikke regler i udbudsloven, alt efter hvilken type vare eller tjenesteydelse, der er tale om, hvad værdien af kontrakten er, og om kontrakten har klar grænseoverskridende interesse for leverandører i andre EU-lande. Hvis I er i tvivl om, hvorvidt der er tale om en kontrakt med klar grænseoverskridende interesse, så start med at spørg ministeriet, hvilke overvejelser ministeriet har haft om købet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udgivet en guide, der kort gennemgår, hvordan man praktisk går til værks med at vurdere, om en kontrakt har en klar grænseoverskridende interesse. Se [vurdering af klar grænseoverskridende interesse \(kfst.dk\)](#). I kan i øvrigt finde inspiration i e-læringskurserne i Campus om indkøb under tærskelværdierne. Drøft også gerne spørgsmålet med kolleger, der har gennemført eller er i gang med at gennemføre indkøbsrevision. Brug plantemagruppen til at få vendt eventuelle tvivlsspørgsmål.

Brug og tilpasning af revisionstræ

Det er obligatorisk at undersøge delmålene og revisionskriterierne (dvs. niveau 1 og 2). Teamet drøfter, hvordan de enkelte kriterier forstås i den konkrete revision. Hvis der er kriterier, som I på baggrund af drøftelsen vurderer, ikke er relevante for den konkrete revision, så begrundet I eventuelle afgrænsninger i plannotatet. Overvejelser om afgrænsninger drøftes altid med kontorchefen. Delmålene og revisionskriterierne er formuleret med henblik på at skulle kunne dække alle indkøb, men også i forståelse for, at det er muligt, at der for nogle revisioner kan være behov for at tilpasse træerne til det konkrete emne. Der er god inspiration i vejledning i design af revisionstræ, hvis I har behov for at tilpasse revisionstræet. Vær opmærksom på, at jeres emne og dermed stikprøve sandsynligvis vil indeholde indkøb, hvor der er forskellige regler, I skal forholde jer til på niveau 2 i revisionstræets delmål 2.

Revisionshandlinger og dokumentation i revisionstræet er forslag. Der kan være andre typer revisionshandlinger eller dokumentation, som er relevante på det konkrete ministerområde i forhold til at frembringe relevant revisionsbevis.

For at gøre revisionstræet mere operationelt i forhold til planlægning af revisionen og rapportering af resultater er det en god idé at tilpasse revisionstræet til det konkrete ministerområde. Skriv fx de konkrete indkøb, it-systemer, processer, dokumenter mv. ind i træet.

Revisionstræ

Formålet med et revisionstræ er at skabe sammenhæng og systematik mellem hovedformål, delmål, kriterier og revisionshandlinger. Revisionstræet sætter rammen for revisionen og sikrer, at der er en rød tråd mellem det, vi har revideret, og vores konklusion.

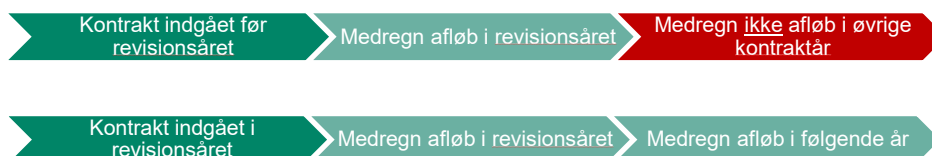
Vurdering af delmål og kriterier

Regelbrud opgøres i forhold til de kriterier, der er opstillet for revisionen. Husk, at delmål og revisionskriterier i revisionstræet afgrænser emnet, der skal konkluderes på. Vi skal dermed undersøge og vurdere alle kriterier i revisionstræet. Se også "[Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7](#)".

Når vi vurderer regelbrud ud fra revisionstræets kriterier, skal vi ligeledes holde os for øje, at der i revisionsstrategien er sat et væsentlighedsniveau for SOR 6-revisionerne i forhold til, hvornår regelbrud skal resultere i en *kritisk udtalelse*. Det vil sige, at hvis et regelbrud har en økonomisk påvirkning over væsentlighedsniveauet, fører det til en kritisk udtalelse – også selv om regelbruddet kun er relateret til ét eller 2 af kriterierne, og selv om der ikke er fundet regelbrud i forhold til de øvrige kriterier. Det kan også føre til en *kritisk udtalelse*, hvis flere forskellige regelbruds økonomiske påvirkning lagt sammen overstiger væsentlighedsniveauet.

I revision af indkøb opgør vi den økonomiske påvirkning af et regelbrud ved at se på kontraktværdier. Den økonomiske påvirkning, vi skal regne med i vores opgørelse, er den værdi, som afløbet af den pågældende kontrakt udgør i revisionsåret. Det gælder derudover, at hvis man konstaterer et regelbrud på en kontrakt indgået i revisionsåret, så medregner man den samlede værdi af kontrakten i opgørelsen af den økonomiske påvirkning af regelbrud. Det vil sige, at når det gælder ældre kontrakter (indgået før indeværende regnskabsår – se første pil nedenfor), regner vi kun afløbet i indeværende regnskabsår med, når vi opgør den økonomiske påvirkning.

Når det er kontrakter indgået i regnskabsåret, kan vi foruden indeværende regnskabsår også medregne afløbet i de fremtidige år af kontraktens løbetid, når vi opgør den økonomiske påvirkning (pil 2 nedenfor). I bør, når det er muligt, søge at medtage nye kontrakter i jeres stikprøve.



I skal *ikke* formulere en kritisk udtalelse, hvis regelbruddenes økonomiske påvirkning sammenlagt ikke er over væsentlighedsniveauerne – også selv om flere kriterier i revisionstræet er vurderet til ikke at være opfyldt.

Videndeling og sparring



Drøft resultater med kontorchef og kolleger med erfaring med indkøbsrevision.

Væsentlighedsniveau for regelbrud

Regelbrud er væsentlige for ministerområdet, hvis den årlige økonomiske påvirkning udgør mindst 100 mio. kr. (for § 38. Skatter og afgifter dog 700 mio. kr.) eller mindst 10 % af de udgifter eller indtægter, der er relevante for planteområdet for hele ministerområdet.

Når I vurderer, om der er tale om væsentlige regelbrud, skal I være opmærksomme på, at revisionsstrategien også nævner, at der ud over ovenstående principper også kan indgå en vurdering af konsekvenserne af regelbrud for borgere og virksomheder samt principielle spørgsmål om dispositionernes lovlighed. Hvis I vurderer, at resultaterne af revisionen hører under denne kategori, skal I drøfte resultaterne med jeres kontorchef i forhold til vurderingen af, om det er et regelbrud, der skal omtales i RF-beretningen.

I forbindelse med jeres vurdering af resultater skal I huske at overveje, om der er behov for at orientere beretningsspejlkontoret om resultaterne. Vi skal også overveje, om vores resultater er så kritiske, at der kunne være baggrund for, at de skal rapporteres i en beretning.

Læs mere om, hvordan vi kommer fra revisionsbevis til konklusion, i afsnit 3 i revisionsbevisvejledningen. Der er også hjælp at finde i vejledning i vurdering af revisionsbevis.

Konklusion og afrapportering af vores resultater

Konklusionen skal være dækkende og afbalanceret, så den afspejler de regelbrud, der er konstateret ud fra kriterierne i revisionstræet på niveau 1.

Det fører til en kritisk udtalelse, hvis vi finder væsentlige regelbrud. Hvis revisionen har afdækket væsentlige regelbrud, skal konklusionen afspejle dette. Det skal i den forbindelse også fremgå, hvilke konsekvenser vi vurderer, regelbruddet har. Dette gælder også for regelbrud, der af andre årsager end væsentlighed indgår i beretning om revision af statens forvaltning (RF).

Hvordan de enkelte delkonklusioner skal udarbejdes og kritikniveauet formuleres, er i sidste ende op til et professionelt skøn, dog altid med henvisning til sammenvæjningen af revisionsresultaterne, så vi sikrer gennemsigtighed om det grundlag, som konklusionen bygger på. Ved udarbejdelsen af konklusioner bør vi også tage højde for, at der kan være forskel på revisionsbevisets styrke ved nogle af revisionsresultaterne. Fx kan et revisionsresultat med en høj væsentlighed være svagt underbygget empirisk, og det vil derfor være nødvendigt at justere kritikniveauet i forhold til dette.

Hvis vi ikke finder regelbrud, eller hvis de identificerede regelbrud ikke er væsentlige, anvender vi standardkonklusionen for SOR 6a sammen med de delkonklusioner, der vil fremgå af vores svar på delformålene.

Under konklusionen i rapporten udgør punktet "det baserer vi på" en del af konklusionen og kan anvendes til at sikre en dækkende og afbalanceret konklusion ved fx at beskrive eventuelle regelbrud eller andre forhold fundet ved revisionen. Konklusion og revisionsresultater indarbejdes i rapportskabelonen, som er tilgængelig på InfoNettet.

I kan læse mere om vurdering af revisionsbevis og afrapportering, herunder overvejelser om udskudt aktindsigt og RF-bidrag, i "[Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7](#)".

Baggrundsmateriale

I forbindelse med planlægningen er det relevant, at teamet orienter sig på [Statens Indkøbs hjemmeside](#), [rådgivningsenhedens hjemmeside](#) og [Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside om udbud](#), herunder:

- [de gældende tærskelværdier](#)
- [udbudsoversigten 2022/2023 – nemt overblik over udbudsreglerne](#)
- [vejledning om udbudsregler](#)
- [kriterier for "klar grænseoverskridende interesse"](#)
- [bekendtgørelse om anvendelse af elektronisk kommunikation i udbud og om annoncering af offentlige indkøb under tærskelværdierne med klar grænseoverskridende interesse.](#)

Herudover er der flere hjemmesider, der samler viden om indkøb, som kan være relevante, alt efter hvilket emne I vælger i jeres indkøbsrevision, fx:

- Rådgivningsenheden – Statens indkøb: Diverse værktøjer til offentlige indkøbere:
 - [Inden du går i gang](#)
 - [Statens fælles skabeloner](#)
 - [Rådgivningsenhedens udbudssystem](#)
- "[Offentlige Udbud – vejledning til praktikere](#)", Europa-Kommissionen, februar 2018.
- "[Hjælpeværktøjer til offentlige indkøbere – E-kompetencecentret: værktøjer og information, der skal hjælpe offentlige indkøbere til at få mest muligt for pengene og samtidig gavne borgerne](#)".

BOKS 7. INSPIRATION TIL SPØRGEGUIDE OM GENNEMFØRELSE AF INDKØB I FORBINDELSE MED PLANLÆGNING AF REVISIONEN

1. Kan alle medarbejdere foretage indkøb?
2. Er det muligt at omgå retningslinjerne for gennemførelse af indkøb?
3. Er dele af indkøbsprocessen systemunderstøttet?
4. Har I systemkontroller eller forebyggende kontroller af indkøb?
5. Har I retningslinjer for egenkontrol på mindre indkøb?
6. Er det muligt at få dispensation fra retningslinjerne for indkøb?
7. Har I retningslinjer for, hvordan gennemførelse af indkøb skal dokumenteres, fx krav om at anvende en skabelon, hvor overvejelser om behovsafdækning, markedsafdækning, opgørelse af forventet kontraktværdi, vurdering af klar grænseoverskridende interesse og valg af indkøbsmetode dokumenteres?
8. Har I retningslinjer for nærmeste chefs godkendelse af indkøb, fx en tjekliste, som angiver, hvad chefen skal forholde sig til, når købet godkendes?
9. Har I en kontraktdatabase?
10. Hvis I har en kontraktdatabase, hvordan sikrer I så, at alle kontrakter oprettes heri?
11. Har virksomheden fastsat bagatelgrænser, fx i forbindelse med vurdering af grænseoverskridende interesser?

Bilag 1. Risikoparametre til SOR 6a

Dette bilag indeholder forslag til risikoparametre, som revisor kan benytte til risikovurderingen i forbindelse med valg af emne. Risikoparametrene skal ses som inspiration til revisors risikovurdering. Risikoparametrene er ikke nødvendigvis udtømmende og er ikke rangordnet eller vægtet. Det er op til revisor at vurdere, hvordan risikoparametrene anvendes bedst. Nogle risikoparametre kan revisor vurdere ud fra lovgivning, årsrapport, kendskab mv., mens andre kun kan vurderes ved at bede ministeriet om at besvare spørgsmål skriftligt eller mundtligt eller ved at indhente materiale fra ministeriet. Det betyder, at revisionsteamet bør tage kontakt til ministeriet, inden revisionen er anmeldt. Det er op til revisor at vurdere, om der er behov for at indhente materiale, eller om revisor kan bero sig på ministeriets oplysninger. Det vil afhænge af revisors kendskab til ministeriet og ministeriets modenhed. Som supplement til vurderingen af risikoparametre bør revisor også forholde sig til, om tidligere revisionsresultater, konsulenterrapporter, presseomtale og ny lovgivning har betydning for risikovurderingen og dermed valget af emne. Revisor bør altid dokumentere disse overvejelser.

1. Lav compliance for indkøb på fællesstatslige aftaler

Hvis der på et ministerområde gennem længere tid har været en lav compliance på anvendelsen af de forpligtende, fællesstatslige aftaler, vil det øge risikoen for, at reglerne i cirkulære om indkøb i staten ikke overholdes. En lav compliance er dog ikke ensbetydende med et regelbrud, da der kan være legitime årsager til, at indkøb er foretaget uden for de fællesstatslige aftaler. Dette kan undersøges ved at gennemgå Økonomistyrelsens kvartalsvise compliancerapporter og styrelsernes afvigelsesforklaringer.

2. Mangelfuld kontrol af mindre indkøb

Mindre indkøb vil ofte bestå af mange små transaktioner, der samlet set er økonomisk uvæsentlige, men som kan give anledning til regelbrud. Det vil derfor være relevant at afdække, om styrelsen har opdagende kontroller eller systemkontroller af køb på kreditkort og køb af rejser og repræsentation. Hvis vi vurderer, at der er en mangelfuld kontrol af mindre indkøb, vil det øge risikoen for regelbrud, fx køb til eget brug eller manglende markedsafdækning.

3. Kontraktværdien ligger lige under tærskelværdien for EU-udbud

Kontrakter med en værdi lige under tærskelværdien for EU-udbud er behæftet med øget risiko for regelbrud, da udbyderen kan have en interesse i at vurdere værdien af kontrakten for lavt eller dele den samme opgave op i flere forskellige kontrakter for dermed at undvige kravet om at gennemføre et EU-udbud, hvilket sparer tid og resurser og giver mulighed for at vælge en forudbestemt leverandør.

4. Der er ikke retningslinjer for indkøb

Hvis der ikke er retningslinjer for indkøb, øger det risikoen for regelbrud, da det muliggør en uensartet og mangelfuld indkøbspraksis. Retningslinjer for indkøb vil ofte henvise til reglerne i udbudsloven og cirkulære om indkøb i staten. Derudover vil retningslinjerne ofte indeholde krav om, at der skal ske en behovsafdækning, foretages en markedsafdækning, foretages en vurdering af klar grænseoverskridende interesse, foretages en opgørelse af den forventede kontraktværdi, at indkøb skal chefgodkendes, og at valg af indkøbsmetode skal dokumenteres.

5. Decentral organisering af indkøb

Hvis indkøb kan foretages af alle medarbejdere decentralt i organisationen, øger det risikoen for regelbrud, da indkøb kan gennemføres mere uensartet af ikke-professionelle indkøbere. Omvendt vil organisationer med en centraliseret indkøbsfunktion, som har ansvaret for at gennemføre store EU-udbud og indgå nye rammeaftaler, have en lavere risiko for regelbrud. Indkøbsenheden kan både ligge i styrelsen eller omfatte hele ministerområdet.

6. Indkøbsprocessen er ikke systemunderstøttet

Hvis indkøbsprocessen ikke er systemunderstøttet, giver det mulighed for en uensartet indkøbspraksis, og det øger risikoen for regelbrud. Omvendt vil en indkøbsportal give større sikkerhed for, at reglerne overholdes, fordi indkøb kun kan gennemføres via standardiserede skabeloner og godkendelsesflow. En udbudsportal, som administreres af en indkøbsenhed eller juridisk enhed, vil også give større sikkerhed for, at udbudsreglerne overholdes.

7. Der er ikke interne kontroller eller compliancemålinger

Hvis der ikke er interne kontroller eller compliancemålinger af indkøb, øger det risikoen for uopdagede regelbrud. Omvendt vil det minimere risikoen for regelbrud, hvis organisationen regelmæssigt foretager kontroller eller compliancemålinger af indkøb på fællesstatslige aftaler, på egen indgåede rammeaftaler, på brug af kreditkort, på udgifter til rejse og repræsentation mv.

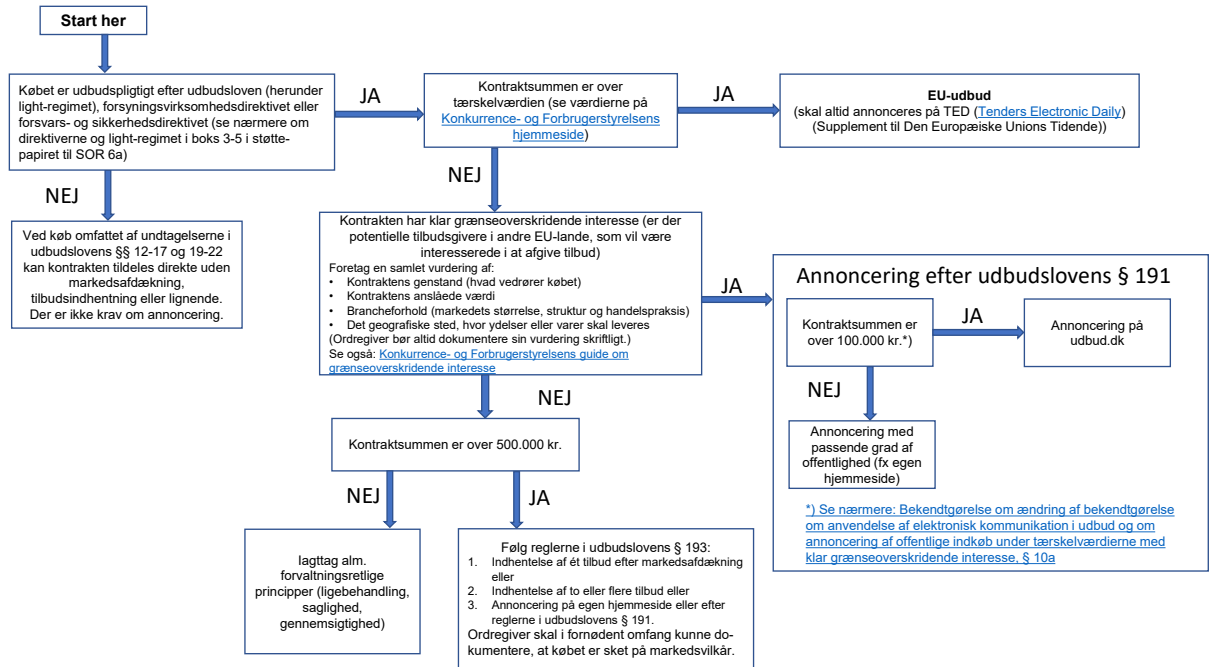
8. Der er ikke en kontraktdatabase

Hvis der ikke er en kontraktdatabase, øger det risikoen for uopdagede regelbrud, da kontraktbasen giver mulighed for at foretage interne kontroller baseret på kontraktværdi, leverandør, anvendelse af rammeaftale mv.

9. Departementets tilsyn

Hvis ministeriet har et koncept for tilsyn med ministerområdets/virksomhedens gennemførelse af indkøb, vil det alt andet lige reducere risikoen for regelbrud. Det samme gælder, hvis ministeriet har en controllerenhed eller en intern revision, som kontrollerer eller reviderer gennemførelsen af indkøb. Dette parameter reducerer også risikoen, selv om det kun er en del af ministerområdets/virksomhedens gennemførelse af indkøb, som revideres.

Bilag 2. Beslutningstræ om regler om indkøb



VÆR OPMÆRKSOM PÅ

Bygge- og anlægskontrakter:

Over EU-tærskelværdien: EU-udbud efter reglerne i det relevante direktiv eller i udbudslovens afsnit II.

Under EU-tærskelværdien: Følg reglerne i tilbudsloven:

- Under 300.000 kr.: Underhåndsbud.
- Mellem 300.000 kr. og 3 mio. kr.: Indhentning af tilbud
- Mellem 3 mio. kr. og EU-tærskelværdi: Licitation efter reglerne i tilbudsloven

Se nærmere: [Hvornår finder tilbudsloven anvendelse \(kfst.dk\)](#)

Rammeaftaler m.v.:

Køb på *eksisterende* rammeaftale eller i et dynamisk indkøbssystem: Ingen udbudspligt, se nærmere udbudslovens §§ 95-100 og §§ 101-108. Kontrakter kan tildeles enten ved miniudbud eller som "direkte tildeling".

Dette gælder både centralt koordinerede forpligtende aftaler (SKI-aftaler) og fx koncerntælles rammeaftaler.

Ved indgåelse af *nye* rammeaftaler skal ordregiver følge reglerne i udbudsloven eller det relevante direktiv.

Se også boks 6 i støttepapiret til SOR 6a.