



DEN
GODE KONTRAKT
SKABER VÆRDI I
SAMARBEJDET



INTRO



Offentlige indkøbere og private servicevirksomheder arbejder tæt sammen om at levere skattefinansierede serviceydelser, og der er et klart potentiale for skabe større værdi i samarbejdet. Det kræver, at ordregiver og leverandør i fællesskab arbejder for at forbedre såvel udformningen som styringen af offentlige kontrakter. Derfor er DI Service og IKA gået sammen om at udarbejde konkrete anbefalinger om den gode kontrakt på serviceområdet. Det er anbefalinger, der skal bidrage til at styrke kvaliteten og udvikling i offentlige serviceydelser med det formål at skabe størst mulig værdi for borgerne.

Det er i vid udstrækning op til den enkelte ordregiver, hvad der skal være spillereglerne for samarbejdet med private leverandører om offentlige serviceopgaver. Når det lykkes at opstille spilleregler, som er klare, balancerede, og som understøtter et fokus på effekten af serviceløsningen, bidrager det til at skabe værdi for modtageren af serviceydelser. Netop af den grund er der brug for en tæt og konstruktiv dialog om optimering af kontrakttrammerne. På den måde mindskes de omkostningsdrivende faktorer og ikke mindst de barrierer, som står i vejen for levering af den gode service. Det er til fordel for både ordregiver og serviceleverandør.

Udgangspunktet for et bedre samarbejde er, at offentlige indkøbere og private leverandører ser hinanden som partnere i forhold til kvalitetssikring og effektivisering af de offentlige serviceydelser. Det indebærer først og fremmest, at ordregiverne giver leverandørerne mere fleksibilitet i opgaveløsningen, og at leverandørerne til gengæld løfter det ansvar, som det indebærer. Nøglebegreberne er tillid frem for en lang række kontrollmekanismer, som ofte fører til dyrere løsninger for ordregiver.

I dette idekatalog har DI Service og IKA samlet en række forslag til at styrke udformningen og styringen af offentlige servicekontrakter. Vi håber, at idekataloget vil inspirere offentlige indkøbere og leverandører og dermed fungere som afsæt for dialog om at skabe bedre kontrakttrammer for offentlig-privat samarbejde om serviceydelser.

God læselyst!

Morten Schou Andersen & **Jeanet Vandling**
Formand for DI Service Udbudspanel Bestyrelsesformand for IKA



Erklæring om ansvarsfraskrivelse

Inspirationen til ordregivers kontraktformuleringer i denne publikation er kun vejledende og ikke juridisk bindende. De udgør ikke juridisk rådgivning og kan derfor ikke erstatte juridisk rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af kontrakter.



SAMARBEJDE BASERET PÅ TILLID OG DIALOG

Offentlige ordregivere og private leverandører kan med fordel efterstræbe et tættere og løbende samarbejde frem for et mere traditionelt kunde-leverandørforhold. Levering af en serviceydelse er en proces, der ofte skal fungere sammen med den måde, som resten af ordregiverens organisation arbejder på. Kontraktrammerne skal være på plads, men en god aftaleimplementering og et succesfuldt samarbejde bygger først og fremmest på gode relationer og gensidig forståelse.

En mere relationsbaseret koordination opbygges gennem direkte kontakt mellem medarbejderne hos henholdsvis ordregiver og leverandør er ofte mere effektiv. Det kan både mindske spild og sikre en mere produktiv anvendelse af ressourcer. Ved at styrke samarbejdsrelationen mellem de forskellige medarbejdere kan kommunikationen også forbedres.

Derfor anbefales det, at der gøres konkrete overvejelser om organiseringen af samarbejdet for at understøtte koordinering, problemløsning og udvikling. Organiseringen af samarbejdet skal naturligvis skaleres efter kontraktens størrelse og vigtighed, ligesom organiseringen ikke må opleves bureaukratisk. Langt de fleste udfordringer og løsninger kan håndteres på operationelt niveau. Det er dog vigtigt, at der afsættes tid og ressourcer af til at pleje og udvikle det gode samarbejde.

Hvor mange niveauer, der skal inddrages i samarbejdsorganisationen, bør afhænge af en konkret vurdering af serviceleverancens vigtighed og kompleksitet – ligesom muligheden for optræning skal være til stede. Følgende model kan tjene som inspiration, når der tages stilling til, hvordan dialogen mellem kontraktparterne skal organiseres i aftalens løbetid.

EKSEMPEL PÅ EN SAMARBEJDSORGANISATION

ORDREGIVER Økonomidirektør, teknisk direktør eller indkøbschef	STRATEGISK NIVEAU Strategisk styregruppe <ul style="list-style-type: none">• Opsætte mål• Diskutere samarbejdet• Forum for strategisk udvikling	LEVERANDØREN Divisionsdirektør/segmentdirektør
Kontraktansvarlig/driftschef	TAKTISK NIVEAU Styregruppe <ul style="list-style-type: none">• Kvartalsrapportering• Månedsopfølgning	Kundecheif/Key account manager – overordnet kontraktansvarlig
Fagansvarlig/controllor	OPERATIONELT NIVEAU Leverandør <ul style="list-style-type: none">• Drøftelser omkring den daglige drift	Service manager/leder – daglig driftsansvarlig

3) OPERATIONELT NIVEAU:

Den daglig ledelse. På det operationelle niveau skelnes der mellem driftsmøde og opfølgingsmøde. Driftsmøder bør struktureres og indholdet defineres, hvorimod opfølgingsmøder fastlægges efter behov.

Tentativ dagsorden for driftsmøder

Der aftales eksempelvis månedlige driftsmøder mellem kontraktparternes daglige ledere.

Her behandles:

1. Gennemgang af KPI
2. Ændringer i servicebehovet
3. Daglige driftselementer
4. Kvalitetsopfølgning
5. Fælles udviklingsinitiativer
6. Eventuelle eskalationer.

Opfølgingsmøder

Der må påregnes ugentlige møder mellem de daglige ledere, der selv fastsætter behovet.

ESKALATION

Det er desuden afgørende, at samarbejdsorganisationen understøtter en positiv eskalationsproces, hvor samarbejdsproblemer bliver behandlet rettidigt og på det rette administrative niveau. Problemer og løsninger bør behandles så tæt på leverancens som muligt.

Hvis der eksempelvis har været manglende opfyldelse af kontraktens præstationsmål, bør det typisk være servicemanageren hos leverandøren, der udarbejder en handleplan for at rette op på den manglende målopførelse. Findes der ikke en løsning, kan behandlingen af problemet herefter eskaleres til det taktiske og eventuelt også det strategiske niveau. Det sikrer en effektiv problemløsning, hvor der bruges den mængde ressourcer, som er nødvendig for at løse det givne samarbejdsproblem.

Ansvarsdelingen mellem de administrative niveauer i samarbejdsorganisationen bør bygge på en konkret vurdering. Til inspiration fremgår det her, hvilke opgaver det anbefales bliver udført på henholdsvis strategisk, taktisk og operationelt niveau – idet der her skal tages udgangspunkt i den konkrete kontrakt.

1) STRATEGISK NIVEAU:

Behandling af spørgsmål af principiel karakter, herunder den langsigtede udvikling af samarbejdet mellem parterne og eventuelle optimeringsmuligheder. Dette niveau vil typisk være knyttet til større komplekse kontrakter med betydelig politisk opmærksomhed.

Tentativ dagsorden for styregruppemøde

1. Gennemgang af KPI
2. Behandling af relevante lovændringer og relaterede bestemmelser
3. Gennemgang af relevante referater fra møder på organisatorisk og operationelt niveau
4. Planlagte og forventede investeringer i produktionsapparatet
5. Fælles udviklingsinitiativer

2) TAKTISK NIVEAU:

Statusmøder og generel opfølgning på samarbejdet og leverancen.

Tentativ dagsorden på taktisk niveau

1. Gennemgang af KPI
2. Opfølgning og rapportering
3. Planlagte og forventede investeringer i produktionsapparatet
4. Fælles udviklingsinitiativer
5. Eventuelle eskalationer.

2

MÅLBARE KRAV TIL VIRKNINGEN AF LEVERANDØRENS LØSNINGER

Ordregivers krav til ydelsen sætter rammerne for leverandørens opgaveløsning. Derfor har kravspecifikationerne stor betydning for såvel kvaliteten som omkostnings effektiviteten i den leverede service. Jo bredere rammerne er, desto bedre betingelser har leverandøren for at trække på sin professionelle erfaring. Ordregiver har mulighed for at stille forskellige typer af krav til serviceydelse. Kravene kan grundlægges og inddeles i følgende tre kategorier:

- **Input:** Ressourcer, som skal bruges til at levere et bestemt output
- **Output:** Målbare tiltag, der iværksættes for at opnå et givet outcome
- **Outcome:** Målbare virkninger, som kan vurderes objektivt.

Offentlige servicekontrakter indeholder typisk elementer af alle tre typer af krav, men der er forskel på, hvordan man prioriterer krav til henholdsvis input, output og outcome. Det anbefales, at servicekontrakter i stigende grad baseres på krav til outcome/virkning af leverandørens løsninger.

Outcome-baserede krav er ligesom krav til output et funktionskrav, men de er kendetegnet ved, at ordregiveren også fokuserer på virkningen af nye tiltag, og hvordan der fastholdes et højt serviceniveau inden for de økonomiske rammer. Det betyder, at leverandøren får stor frihed i opgaveløsningen og et incitament til at nytænke serviceleverancen. Det giver gode betingelser for, at

leverandørerne kan bringe deres kompetencer i spil, og det forpligter leverandøren til at komme med nye løsninger, der imødekommer slutbrugernes behov.

På serviceområdet afhænger successten typisk af, om slutbrugeren er tilfreds med den leverede service. Derfor vil det i en servicekontrakt være relevant at stille et outcome-baseret krav, som grundlæggende afspejler det, som har betydning for modtageren af servicen. Det præstationsmål, som leverandøren skal opfylde, skal fremgå i det kontraktudkast, som ordregiver fremlægger i forbindelse med annonceringen af udbuddet. Det anbefales desuden, at ordregiver stiller krav om, at tilbudsgiverne byder ind med en klart beskrevet plan for,

hvordan der sikres større tilfredshed blandt slutbrugerne i forhold til kvaliteten i serviceydelsen.

Der er forskel på serviceydelser, og derfor er det vigtigt, at ordregiver anvender branchespecifikke præstationsmål til at vurdere, hvorvidt leverandøren opfylder funktionskravet i kontrakten. Eksempelvis vil det i en rengøringskontrakt være relevant at måle leverandøren på slutbrugernes oplevelse af rengøringskvaliteten, mens en kontrakt om vagtudlæsning med fordel kan baseres på et præstationsmål om dokumenteret tryghed blandt slutbrugerne.

INSPIRATION TIL KONTRAKTFORMULERING

”Det er ordregivers mål, at brugerne af [indsat institutioner] skal være mere tilfredse med kvaliteten i [indsat serviceydelse]. Leverandøren måles på grundlag af den oplevede tilfredshed med serviceydelsen, og der skal i løbet af kontraktperioden opnås en brugertilfredshed på [XX] pct. Målet skal nås gennem et tæt samarbejde og en nærmere defineret møderække mellem leverandør og ordregiver.

Leverandøren skal fremlægge en løsningsmodel, der indeholder en procesbeskrivelse af opgaverne. Modellen skal også indeholde et løsningsforslag i forhold til at opnå større brugertilfredshed.”



3

BONUSMODELLER MED FOKUS PÅ NYTÆNKNING I OPGAVELØSNINGEN

Verden er ikke statisk og især ikke i servicebranchen, hvor der udvikles nye teknologier og arbejdsmetoder, og hvor efterspørgslen løbende ændrer sig. Derfor indeholder en god kontrakt ændringsklausuler, der giver mulighed for at tilpasse sig udefrakommende forandringer. Ændringerne kan med fordel udmøntes af en styregruppe mellem kontraktparterne, der i løbet af kontraktperioden drøfter tiltag, som kan forbedre løsningen af den pågældende serviceopgave.

For at fremme nytænkningen i opgaveløsningen anbefales det, at der anvendes en bonusmodel i kontrakten, som betyder, at begge parter opnår en gevinst, såfremt der lanceres nye tiltag, som i praksis forbedrer driften. I den forbindelse skal ordregiver foretage en konkret afvejning af, hvor stor en

del af den økonomiske gevinst, der skal betales til leverandøren. Her anbefales det, at ordregiver tager udgangspunkt i sondringen mellem forskellige typer af effektiviseringer, jævnfør boksen på næste side.

Derudover har kontraktens længde stor betydning for de løsninger og priser, som tilbudsgiverne har mulighed for at byde ind med. Derfor anbefales det, at den samlede kontraktperiode, inklusiv optioner, sættes til 4-5 år. Ved særlige økonomiske og tekniske omstændigheder, herunder behov for større afskrivninger på materiel, kan kontraktperioden med fordel gøres længere.

Hvis kontrakten giver adgang til kontraktforlængelse, anbefales det, at ordregiver

anvender en bonusmodel, hvor der understøttes en automatisk kontraktforlængelse, når leverandøren har opfyldt det fastsatte præstationsmål. Det vil sige, at spørgsmålet om, hvorvidt optionen skal bringes i anvendelse, afhænger af objektive konstaterbare forhold. Det skaber en stærkere incita-

mentsstruktur, som giver bedre betingelser for at opfylde det fastsatte præstationsmål. En automatisk kontraktforlængelse mindsker desuden transaktionsomkostningerne, fordi ordregiver på kort sigt ikke skal sende opgaven i udbud igen.

INSPIRATION TIL KONTRAKTFORMULERING

TYPER AF EFFEKTIVISERINGER

1) Effektivisering som følge af ny arbejdsmetode

"Effektiviseringer defineres som ændring af arbejdsmetode uden, at dette påvirker servicen eller ordregiverens oplevelse af servicen. Gevinsten vil som udgangspunkt tilfalde leverandøren. Såfremt ordregiver bidrager til ændringen af arbejdsmetoden, tildeles ordregiver [XX] pct. af besparelsen."

2) Servicejustering

"Servicejusteringer defineres som forslag til en ændring af omfanget eller sammensætningen af serviceydelse, som af ordregiverens medarbejdere opfattes som indebærende en forholdsmæssig lille eller slet ingen serviceforringelse, men som kan resultere i en besparelse. Efter gennemførelsen af en servicejustering betaler ordregiveren til leverandøren hver måned et beløb svarende til [XX] pct. af ordregiverens månedlige besparelse, indtil aftalen måtte ophøre."

3) Optimeringer

"Optimeringer defineres som forslag til investeringer/omkostningsforøgelser, som ordregiveren kan foretage for at reducere sine omkostninger. Efter at en besparelse opnås, som følge af en optimering, betaler ordregiveren til leverandøren hver måned et beløb svarende til [XX] pct. af ordregiverens månedlige besparelse."

4) Automatisk forlængelse af kontrakten

"Kontrakten løber [X] år og forlænges automatisk for [X] år ad gangen på uændrede vilkår, forudsat at leverandøren opfylder kontraktens præstationsmål. Kontrakten kan maksimalt forlænges op til en samlet løbetid på [X] år."



4

OBJEKTIVE BODSBESTEMMELSER OG PROPORTIONALE AFRAPPORTERINGSKRAV

Bodbestemmelser kan i nogle tilfælde være et nødvendigt værktøj, men det er også et omkostningsdrivende element, da virksomhederne vil kapitalisere risici i deres tilbud. Det bliver i sidste ende en omkostning for ordregiver. Såfremt ordregiver vælger bod til at håndtere risikoen for manglende opfyldelse af kontrakten, er det afgørende, at de bestemmelserne er gennemsigtige, og at de begrænser omkostningerne mest muligt. Det er desuden vigtigt, at der gennemføres en forudgående dialog mellem ordregiver og leverandør med henblik på at afværge bodsanvendelsen.

Først og fremmest bør bodbestemmelserne være objektive. Det vil sige, at det er

objektive konstaterbare forhold, der udløser den fastsatte bod. Det skaber klare retningslinjer for, hvornår kriterierne for ydelsen er overholdt. På den måde undgås det, at der iværksættes flere bodskrav end nødvendigt.

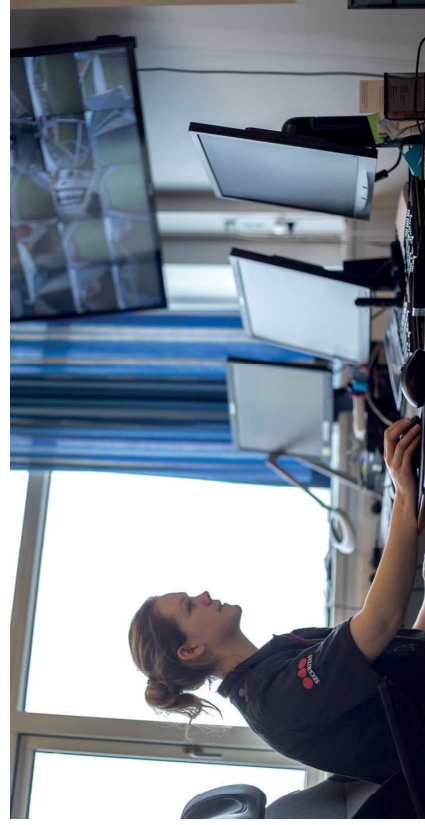
For det andet er det vigtigt, at boden er proportional med betydningen af svigtet fra leverandøren over for slutbrugeren. Det indebærer, at bodens størrelse stemmer overens med volumen i den serviceopgave, der er indgået kontrakt om. Uproportionale bodbestemmelser medfører en risiko, der overstiger den potentielle økonomiske gevinst for leverandøren, og det kan afholde seriøse virksomheder, der kapitaliserer denne risiko, fra at byde på opgaven. Den offentlige

indkøber kan dermed risikere at stå tilbage med en leverandør, som ikke kan leve op til sine forpligtelser, hvis uheldet er ude.

Endelig bør ordregiver tage stilling til, hvor mange elementer i leveringen af ydelsen, der skal være omfattet af bodsbestemmelser. I den sammenhæng anbefales det, at boden begrænses til generelle kvalitetsmangler, gentagne forsinkelser og faktureringsfejlsamt generel misligholdelse. Mindre administrative mangler såsom enkeltstående faktureringsfejl og forsinkelser bør ikke være omfattet af bod.

Ligesom med bodsbestemmelser har det klar betydning, at kravene til afrapportering i

den leverede service er proportionale med kontraktstørrelsen. Uden proportionalitet i afrapporteringskravene er der store administrative og ledelsesmæssige omkostninger for leverandøren. Generelt anbefales det, at ordregiver flytter fokus fra afrapporteringskrav og i stedet sikrer kvaliteten i ydelsen via tillids- og dialogbaserede samarbejdsmodeller, jævnfør anbefaling 1.



INSPIRATION TIL KONTRAKTFORMULERING

Bod

"Ordregiver pålægger ikke bod, såfremt manglerne i serviceleverancen kræver en godtgørelse, som udgør mindre end [XX] pct. af det årlige vederlag. Hvis manglen har forårsaget større tab for ordregiver, kan der iværksættes bod. Den samlede bod kan dog aldrig overstige [XX] pct. af det årlige vederlag."

Afrapporteringskrav

"Leverandøren skal afrapportere på, i hvilken grad denne opfylder de fastsatte præstationsmål. Frekvensen og fremgangsmåden i afrapporteringen aftales i samarbejde mellem leverandør og ordregiver på basis af, hvor ofte ydelsen leveres, og den risiko, der er ved leveringen."

5

GENSIDIG OPSIGELSESDGANG I KONTRAKTEN

I en serviceaftale er det af afgørende betydning, at der er en god samarbejdsrelation mellem ordregiver og leverandør. Hvis den ene part er utilfreds og ikke har adgang til at opsiges kontrakten, har det en negativ virkning på samarbejdet. Det har konsekvenser for kvaliteten i serviceydelsen til gene for slutbrugerne. Derfor anbefales det, at der gives opsigelsesadgang for begge kontraktparter, da det vil skabe lige vilkår mellem ordregiver og leverandør. Derudover

vil begge parter blive udstyret med større fleksibilitet, idet de kan trække sig ud af samarbejdet i tilfælde af samarbejdsproblemer eller ændringer i de ressourcemæssige prioriteringer.

Såfremt der bliver gjort brug af opsigelsesadgangen, kan det påføre den ikke-opsigende part et økonomisk tab. Opsigelsesadgangen indebærer således en risiko, som kan gøre serviceleverancen

dyrere til ulempe for skatteborgerne. For at afhjælpe denne risiko anbefales det derfor, at det indskrives i kontrakten, at den ikke-opsigende part kan opnå en godtgørelse på et fastsat beløb, der afspejler kontraktvolumen. Godtgørelsen bør dække alle transaktionsomkostninger forbundet med opsigelsen.

For at mindske den økonomiske risiko bør ordregiveren ligeledes sætte rammer for, hvornår i kontraktperioden opsigelsen må finde sted, og hvor lang opsigelsesvarsel der skal være. Især hvis der er foretaget større investeringer, medfører det store omkostninger for leverandøren, hvis kontrakten kan opsiges inden for den første del af kontraktens løbetid.

Der bør desuden fastsættes et opsigelsesvarsel, der som minimum er ligeså langt som personalets opsigelsesvarsel. På den måde

kan ordregiver sikre rimelige vilkår for medarbejderne og på samme tid afhjælpe økonomiske og administrative byrder for leverandøren.



INSPIRATION TIL KONTRAKTFORMULERING

”Aftalen kan opsiges med et varsel på [XX] måneder til udgangen af en måned. Aftalen kan ikke opsiges de første [XX] måneder af dennes løbetid.

Den opsigende part betaler [XX] kr. til den ikke-opsigende part. Beløbet forfalder til betaling 14 dage efter afgivelse af opsigelsen.”

6

ANSVARSBESTEMMELSER, SOM ER MÅLRETTET RISIKOHÅNDTERING

Forhold, som udløser krav om erstatning fra leverandøren, forekommer sjældent, men når det sker, har det store omkostninger for leverandøren og klare konsekvenser for brugere af den offentlige service. Derfor anbefales det, at ordregiver bruger den forudgående markedsdialog til at foretage en konkret risikovurdering af den pågældende serviceydelse. I den sammenhæng er det vigtigt, at potentielle leverandører bidrager med oplysninger om, hvad der er de typiske risici ved serviceydelsen og kommer med forslag til, hvordan risiciene kan minimeres. På den baggrund skal der udarbejdes et

kontraktgrundlag, som sikrer ordregiver og leverandør optimale betingelser for at håndtere risikoen for erstatningspligtige hændelser.

For det første bør det overvejes, at der i kontrakten fastsættes en maksimalgrænse for leverandørens erstatningsansvar. Maksimalgrænsen bør sættes ud fra en risikovurdering, hvor ordregiver ser på, hvad en realistisk worst case-begivenhed/skade kan koste. Det skaber en gennemsigthed, som leverandørerne kan bruge til at prissætte deres risiko som led i deres tilbudsafgivning.

Dermed får leverandørerne bedre betingelser for at byde ind med konkurrenceedygtige priser, da de kender den maksimale risiko og derfor ikke skal indregne et risikotillæg i deres tilbud.

For det andet kan det være hensigtsmæssigt at stille krav om, at leverandøren har en erhvervsansvarsforsikring med en bestemt minimumsdækning. I den sammenhæng skal ordregiver være opmærksom på, at der ikke stilles så høje krav til forsikringsdækning, at det udelukker et større antal virksomheder fra konkurrencen om den udbudte opgave. Kravet om minimumsdækning bør dog som udgangspunkt være på det samme niveau som maksimalgrænsen for leverandørens erstatningsansvar. Det giver ordregiver en garanti for, at tilbudsgiverne har forsikringsdækning for det maksimale erstatningskrav.

For det tredje bør det overvejes, om leverandøren skal undtages fra erstatningsansvar for indirekte tab. Det vil sige drifts- og avancetab mv. hos ordregiver, der er sket som følge af den hændelse, der har udløst krav om erstatning fra leverandøren. Det skyldes, at det er vanskeligt og omkostningsfuldt for leverandøren at forsikre sig mod indirekte tab, da der er tale om forhold, som leverandøren ikke har direkte kontrol over. Det er derfor særdeles vigtigt at overveje, om leverandøren alene holdes ansvarlig for forhold, som har direkte tilknytning til serviceleverancen.

INSPIRATION TIL KONTRAKTFORMULERING

Ansvarsbegrænsning

"Leverandørens erstatningsansvar kan ikke overstige [XX] kr. pr. kalenderår. [Der kan enten indsættes et beløb, alternativt en procentdel af kontraktens værdi]. Leverandøren hæfter ikke for nogle former for indirekte tab, herunder men ikke begrænset til drifts- og avancetab.

Leverandøren er forpligtet til at opretholde en erhvervsansvarsforsikring i hele kontraktperioden med en dækning på minimum [XX] kr."





IKA er en forening af offentlige indkøbere og har eksisteret i 30 år. IKA har medlemmer repræsenteret af alle kommuner i Danmark, alle regioner, selvejende institutioner, ministerielle institutioner, forsyningsselskaber, boligselskaber og statslige instanser. Alle der er udbudspligtige, kan blive medlem af IKA.

IKA ønsker at være knudepunktet for offentligt indkøb - samt det foretrukne sted for kompetenceudvikling.



DI Service er et branchefællesskab i DI, der samler den operationelle servicebranche.

DI Service understøtter DI's arbejde for at sikre de bedst mulige rammer for at drive servicevirksomhed i Danmark, og vi bidrager til, at servicebranchen styrker sin rolle som en central samfundsaktør.