



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Kontraktopfølgning
Vejledning

2014

Kontraktopfølgning**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: **kfst@kfst.dk**

Online ISBN 978-87-7029-565-9

Vejledningen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indhold

Kapitel 1	
Indledning og sammenfatning	4
1.1 Indledning.....	4
Kapitel 2	
Kontraktstyring.....	6
2.1 Hvorfor er kontraktstyring vigtig?	6
2.2 Kontraktstyring.....	8
2.3 Krav til kontraktgrundlaget.....	9
2.4 Intern organisering og ansvarsfordeling hos ordregiver	10
2.5 Håndtering af samarbejdsrelationen med leverandøren	11
2.6 Kvalitets- og risikostyring	13
2.7 Kontraktadministration	17
Kapitel 3	
Kontraktanvendelse	18
3.1 Hvorfor er det vigtigt at have fokus på kontraktanvendelse?	18
3.2 Complianceprogrammer	19
3.3 Strukturering af udbud	22
3.4 Incitamentsmodeller.....	23

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Offentlige ordregivere har ofte stor fokus på udbudsprocessen og de regler, der gælder i forbindelse hermed. Udbudsprocessen er vigtig, fordi det er igennem denne, at ordregiver sikrer sig, at de efterspurgte ydelser konkurrenceudsættes, hvilket sker både af hensyn til at sikre konkurrence i markedet, og af hensyn til at sikre, at ordregiver opnår størst mulig værdi af de offentlige midler. Det er ligeledes i selve udbudsprocessen, at udbudsreglerne pålægger ordregiver flest pligter og indebærer den største begrænsning af ordregivers aftalefrihed. Det er derfor også naturligt, at offentlige ordregivere er særligt opmærksomme på udbudsreglernes regulering af selve udbudsprocessen.

Udbudsprocessen er imidlertid ikke målet for et udbud, men midlet til at opnå attraktive offentlige indkøb. Offentlige ordregivere bør derfor i højere grad også have fokus på anvendelsen af kontrakterne, når disse først er indgået. Ved ikke primært at fokusere på udbudsprocessen, men i lige så høj grad at fokusere på resultatet af udbudsprocessen - nemlig de kontrakter der indgås og anvendelsen heraf - kan ordregivende myndigheder i langt højere grad drage fordel af de kontrakter, der indgås, hvilket både vil være til gavn for det offentlige samt for konkurrencen.

Selv den bedste aftale er ikke meget værd, hvis ikke parterne overholder aftalen. Hvis ikke ordregiver får de ydelser, ordregiveren har krav på, er dette til skade for både ordregiver og for konkurrencen i markedet. Derfor er det også vigtigt, at ordregiver sikrer sig, at aftalen efterleves og håndhæver dette over for leverandøren. På den anden side bør ordregiver ikke anvende unødige ressourcer på at overvåge leverandøren, både af hensyn til en effektiv udnyttelse af ordregivers begrænsede ressourcer, og af hensyn til tilliden mellem aftalens parter. Det gælder derfor om, at ordregiver anvender effektive metoder for at sikre sig, at kontrakten opfyldes, uden at dette fører til overflødig bureaukrati eller mistænkeliggørelse af leverandøren.

Hos ordregivere, hvor kontrakter udbydes centralt, men indkøb sker decentralt, kan det være et problem, at decentrale enheder ikke anvender de udbudte kontrakter. Hvis ordregiver ikke anvender de kontrakter, der indgås, kan dette indebære både retlige og kommercielle uensigtsmæssigheder, og det er derfor vigtigt for ordregiver at sikre sig, at de udbudte kontrakter anvendes som forudsat.

Denne vejledning har til formål at hjælpe ordregivende myndigheder ved anvendelsen af indgåede kontrakter med fokus på, at anvendelsen af kontrakten skal sikre ordregiver mest mulig værdi for pengene, samtidig med, at konkurrencen i markedet ikke forrejes. I kapitel 2 gives gode råd om, hvad man som ordregiver bør gøre for at sikre sig, at leverandøren leverer de aftalte ydelser, og i kapitel 3 gives gode råd om, hvad man som ordregiver kan gøre for at sikre sig, at de indgåede kontrakter anvendes som forudsat.

Boks 1.1

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger

Det anbefales, at:

- » Ordregiver udarbejder en lettilgængelig oversigt, der oplister ordregivers rettigheder og forpligtelser i henhold til kontrakten
- » Ordregiver har faste procedurer for, hvem der er ansvarlig for at håndtere hver enkelt kontrakt og samarbejdet med leverandøren
- » Ordregiver har faste procedurer for, hvordan samarbejdet håndteres, og hvordan det sikres, at leverandøren leverer de aftalte ydelser i overensstemmelse med kontraktens vilkår
- » Ordregiver i sin kontraktstyring har fokus på gensidig tillid og forståelse, åbenhed og god kommunikation samt samarbejde om løsning af opgaven mellem ordregiver og leverandør
- » Ordregiveren sikrer, at der i kontrakten er opstillet målbare krav til den ydelse, der skal leveres, og at der løbende sker en kontrol af, at kravene opfyldes
- » Ordregiver i sin risikostyring - både før kontrakten indgås, og løbende efter kontrakten er indgået - søger at identificere og håndtere de risici, der er forbundet med kontrakten

Kapitel 2

Kontraktstyring

2.1 Hvorfor er kontraktstyring vigtig?

Ordregivere ofrer betydelige ressourcer på gennemførelsen af offentlige indkøb, hvor fokus er på tilrettelæggelse og gennemførelse af selve udbudsprocessen, mens tankerne om den efterfølgende anvendelse af kontrakten alt for ofte kommer i anden række.¹

Ved ikke i tilstrækkeligt omfang at tænke den efterfølgende anvendelse af kontrakten ind i ordregivers indkøbspolitik risikerer ordregiver, at samarbejdet med leverandøren ikke bliver optimalt. I sidste ende risikerer ordregiver ikke at få sine ydelser i den aftalte kvalitet og til den aftalte tid og pris. Mangel på fokus på de aftalte ydelser efter kontrakten er indgået, og mangelfuld håndtering af samarbejdet mellem parterne kan således føre til, at ordregiver ikke får den forventede ydelse eller, at kontrakten i værste fald må ophæves.

Formålet med udbud af offentlige opgaver er at skabe konkurrence og derigennem sikre, at offentlige indkøb foretages bedst og billigst muligt. Hvis ikke ordregiver sikrer sig, at de udbudte kontrakter håndteres i tråd med de vilkår, der var genstand for udbuddet, indebærer udbuddet imidlertid ingen garanti for, at der skabes reel konkurrence, eller at offentlige midler anvendes optimalt.

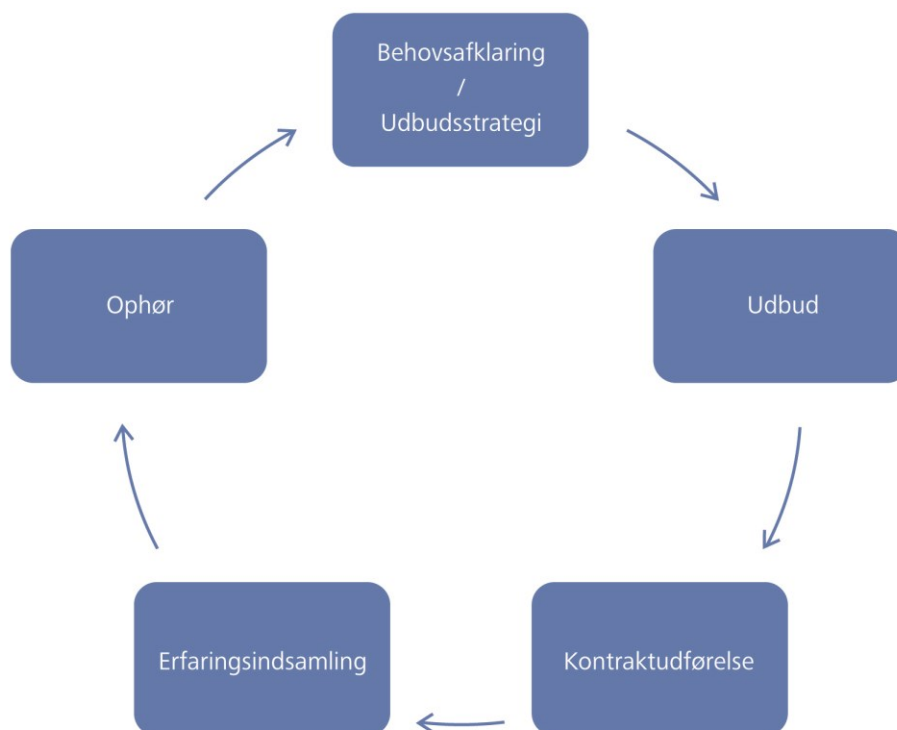
Manglende kontraktstyring er således både til skade for ordregiver og for markedet.

Ordregiver bør derfor fokusere på, hvordan kontrakten udarbejdes og anvendes på en måde, som gør, at ordregiver modtager de efterspurgte ydelser bedst og billigst muligt. En stor del af forudsætningen for, at dette mål kan nås er, at ordregiver indtænker og anvender kontraktstyring aktivt og anvender de nødvendige ressourcer til at styre kontrakterne.

Offentlige ordregivere bør derfor, som en del af deres indkøbspolitik, have retningslinjer for, hvordan kontraktstyring indtænkes i hele indkøbscyklussen. Retningslinjerne bør omfatte alt fra planlægningen af udbuddet, over selve udbudsprocessen, til kontraktunderskrift og efterfølgende implementerings- og driftsfase og til slut overvejelser om nyt udbud.

¹ Se eksempelvis Udbudsrådets analyse af transaktionsomkostninger ved udbud fra december 2011.

Figur 2.1 Kontraktstyring bør indtænkes i alle dele af indkøbscyklussen



Boks 2.1

Behovsaflaring / Udbudsstrategi

Når en ordregiver overvejer, hvordan et givent indkøbsbehov dækkes bedst, bør ordregiveren også overveje, hvilke kontraktstyringsredskaber der er nødvendige og hensigtsmæssige i forhold til indkøbet af den konkrete ydelse. Ordregiveren bør også overveje, hvordan samarbejdet med leverandøren bedst tilrettelægges. Samtidig bør ordregiveren overveje, hvordan udbudsprocessen kan tilrettelægges, så den understøtter en effektiv efterfølgende kontraktstyring.

Udbud

Når udbudsmaterialet udarbejdes, bør ordregiver sikre sig, at kontrakten udformes på en måde, der understøtter en optimal efterfølgende kontraktstyring. Der bør derfor indsættes kontraktklausuler, der understøtter et effektivt samarbejde mellem parterne samt en målbar og effektiv opfølgning på, at parternes ydelser leveres som forudsat. Kontrakten bør også tage højde for, at aftalen ikke er et statisk dokument, men at der bør være mulighed for, at aftalen kan ændres undervejs. Endelig bør ordregiver sikre sig, at de personer, der er involveret i udbudsprocessen, overdrager vigtig viden til de personer, der skal administrere kontrakten, når denne er indgået.

Kontraktudførelse

Når kontrakten er indgået, skal ordregiver sikre sig, at der er udpeget en eller flere personer, der har ansvaret for kontraktstyring af den enkelte kontrakt hos både ordregiver og leverandør. Disse personer skal både have de fornødne faglige kompetencer og den nødvendige indflydelse for at kunne sikre, at samarbejdet mellem parterne er positivt og konstruktivt. Det er også vigtigt, at ordregiver sikrer sig, at disse personer har det fornødne kendskab til kontraktens centrale bestemmelser, og at der løbende følges op på, om kontrakten efterleves, og ordregivers behov opfyldes. Hvis ikke kontrakten efterleves, eller hvis ordregivers behov ikke

opfyldes, er det vigtigt, at der hurtigt følges op over for leverandøren, således at der kan foretages korrigerende handlinger.

Erfaringsindsamling

Når kontrakten udføres, bør ordregiver indsamle erfaring for at kunne optimere både det konkrete indkøb og ordregivers øvrige indkøb. Ordregiver bør også overveje, hvilke kontraktstyringsredskaber der virker godt, og hvilke der virker mindre godt. Derved sikrer ordregiver sig, at indkøbsprocessen og den efterfølgende kontraktstyring løbende optimeres.

Ophør

Ordregiver bør have indarbejdet procedurer for, hvad der skal ske, når kontrakten ophører. I god tid før kontraktens ordinære ophør bør ordregiver begynde arbejdet med genudbuddet, så der kan ske en smidig overgang fra den nuværende til den fremtidige leverandør. Kontrakten bør have bestemmelser, som sikrer, at levering af ydelsen kan overgå gnidningsfrit fra én leverandør til en anden. Hvis der er tale om kritiske leverancer, bør disse procedurer også omfatte planer for, hvad der skal ske, hvis kontrakten ophører før tid, eksempelvis som følge af ophævelse.

Denne vejledning tager primært sigte på den del af indkøbscyklussen, der omhandler kontraktudførelsen. Der er dog også knyttet nogle få kommentarer til de øvrige elementer.

2.2 Kontraktstyring

Hvad er kontraktstyring?

Kontraktstyring indebærer, at ordregiver har faste procedurer for, **hvem** der er ansvarlig for at håndtere hver enkelt kontrakt og samarbejdet med leverandøren. Kontraktstyring indebærer også, at der er faste procedurer for, **hvordan** samarbejdet håndteres, og hvordan det sikres, at leverandøren leverer de aftalte ydelser i overensstemmelse med kontraktens vilkår.

Kontraktstyring kan opdeles i fire hovedområder:

- » Intern organisering og ansvarsfordeling hos ordregiver
- » Håndtering af samarbejdsrelationen med leverandøren
- » Kvalitets- og risikostyring
- » Kontraktadministration

Intern organisering og ansvarsfordeling hos ordregiver indebærer, at ordregiver har udpeget en eller flere personer, der har ansvaret for at håndtere samarbejdet med leverandøren og for at følge op på, at aftalen efterleves af både ordregiver og leverandør.

At håndtere samarbejdsrelationen med leverandøren indebærer, at ordregiver understøtter et positivt og konstruktivt samarbejde med leverandøren, da det er forudsætningen for et vellykket aftaleforhold. Ordregiver skal også sikre sig, at både ordregiver og leverandør er bekendt med og enige om, hvilke forpligtelser og rettigheder aftalen indebærer, og at der reageres hurtigt, hvis der opstår problemer i forbindelse med opfyldelse af kontrakten.

Kvalitets- og risikostyring indebærer, at der i kontrakten er opstillet målbare krav til leverandørens ydelse. Herudover er der indarbejdet procedurer for, hvorledes det kontrolleres, at kravene opfyldes. Det indebærer også, at ordregiver identificerer og håndterer de risici, der er forbundet med den pågældende kontrakt, og fordeler ansvaret herfor til den part, der bedst og med lavest mulige omkostninger kan håndtere risikoen.

Kontraktadministration indebærer, at ordregiver sikrer, at der er klarhed over, hvem der skal gøre hvad og hvornår samt at kontrakten vedligeholdes og opdateres løbende.

Hvornår er der særligt behov for kontraktstyring?

Kontraktstyring er altid nødvendigt, idet det handler om at høste de besparelser, som blev indhentet ved afholdelsen af et udbud. Behovet er dog større i nogle sammenhænge end i andre og afhænger af, hvor kritisk kontrakten er for ordregiver. Hvis kontrakten vedrører standard hyldevarer, som uden store transaktionsomkostninger kan købes hos en anden leverandør, og som kun har begrænset betydning for ordregivers mulighed for at levere sine kerneydelser, er behovet for kontraktstyring ikke større end normalt. Hvis kontrakten på den anden side vedrører en kompleks anskaffelse, som kun med meget store transaktionsomkostninger vil kunne overdrages til en anden leverandør, og som har afgørende betydning for ordregivers mulighed for at levere sine kerneydelser, er behovet for kontraktstyring væsentligt større.

Der er derfor ikke én fast model for, hvordan ordregiver bør indrette sin kontraktstyring. Tværtimod bør både ressourcer og tiltag tilpasses den enkelte anskaffelse, så ordregiver og leverandør kun bruger så få ressourcer som muligt på kontraktstyring af mindre og ikke betydningsfulde kontrakter og i stedet fokuserer ressourcerne på de store og betydningsfulde kontrakter.

Nedenfor er der givet gode råd om, hvad ordregiver kan gøre for at sikre en god kontraktstyring inden for disse hovedområder.

Boks 2.2 Ordregiver skal tilpasse omfanget af kontrakt- styring til kontraktens kompleksitet og betyd- ning

Forhold der indebærer almindeligt behov for kontraktstyring:

- » Aftalen omfatter hyldevarer.
- » Et leverandørskifte er nemt og forbundet med begrænsede omkostninger.
- » Manglende opfyldelse af aftalen påvirker ikke eller kun i begrænset omfang ordregivers mulighed for at udføre egne kerneydelser.

Forhold der indebærer behov for intensiv kontraktstyring:

- » Aftalen omfatter en kompleks anskaffelse.
- » Transaktionsomkostningerne ved leverandørskift er store.
- » Leverandørens mangelfulde opfyldelse af aftalen påvirker i væsentligt omfang ordregivers mulighed for at udføre egne kerneydelser.

Nedenfor gennemgås nogle anbefalinger om, hvad ordregiver kan gøre for at sikre en god kontraktstyring inden for ovenstående hovedområder.

2.3 Krav til kontraktgrundlaget

En grundlæggende forudsætning for efterfølgende at have mulighed for god kontraktstyring er, at kontraktgrundlaget er i orden. Hvis kontraktgrundlaget er dårligt, er der stor sandsynlighed for, at der efterfølgende opstår problemer under udførelsen.

Ordregiver bør derfor have fokus på at udarbejde kontrakter, der klart og entydigt fastlægger grundlaget for den ydelse, der efterfølgende skal leveres. Hvilke elementer, kontrakten bør indeholde, vil afhænge af kompleksiteten og vigtigheden af ydelsen.

Det ligger uden for rammerne af denne vejledning at beskrive, hvordan den gode kontrakt bør udarbejdes. Der kan dog peges på, at ordregivere som minimum bør overveje at forholde sig til følgende elementer i en kontrakt:

- » En klar beskrivelse af den ydelse, der skal leveres, samt hvilke krav der stilles til ydelsens kvalitet, leveringstid, leveringssted osv.
- » En mekanisme for måling af om ydelsen opfylder de opstillede krav.
- » Misligholdelsesbestemmelser, der kan bringes i anvendelse, hvis ydelsen ikke opfylder kravene.
- » Bestemmelser om pris, betalingsbetingelser og eventuel prisregulering.
- » Bestemmelser om risikofordeling, garanti og eventuelle krav om forsikring.
- » Eventuelle krav om test og godkendelse af ydelsen samt mulighed for ordregivers kontrol af leverandøren.
- » Bestemmelser om overdragelse af aftalen.
- » Bestemmelser om ændringer i medfør af aftalen.
- » Regulering af samarbejdsforholdet mellem ordregiver og leverandør.
- » Bestemmelser, der muliggør overdragelse af levering af den pågældende ydelse til en ny leverandør, herunder bestemmelser om rettigheder og eventuel virksomhedsoverdragelse.
- » Eventuel mulighed for opsigelse af kontrakten samt plan for ophør af kontrakten.
- » Bestemmelser om anvendelse af underleverandører.
- » Eskalationsprocedurer og tvisteløsning i tilfælde af misligholdelse.

2.4 Intern organisering og ansvarsfordeling hos ordregiver

Uanset hvor god kontrakten er, bliver kontraktstyringen ikke bedre end de personer, der har ansvaret for, at kontrakten føres ud i livet. Ordregiver bør derfor udpege én eller flere personer, der har ansvaret for styring af den enkelte kontrakt.

Den eller de personer, der har ansvaret for kontraktstyringen, skal være i besiddelse af viden om kontraktstyring og være bekendt med den ydelse, kontrakten omhandler. Herudover bør personen eller personerne sætte sig grundigt ind i den pågældende kontrakt.

Selv om det er en god kontrakt, der regulerer alle relevante forhold, og selv om den person, der skal styre kontrakten, kender til indholdet heraf, bliver kontraktstyringen ikke god, hvis bestemmelserne ikke håndhæves.

Ud over at personerne, der skal forestå kontraktstyringen, bør have kendskab til kontrakten og de ydelser, der skal leveres, bør kontraktstyring varetages af personer, der har tilstrækkelig autoritet til at sikre, at kontraktens bestemmelser håndhæves.

Ordregiver kan ofte med fordel fordele ansvaret på den måde, at der til hver kontrakt er tilknyttet én person med ekspertise inden for kontraktstyring, og én person der har detailkendskab til den pågældende ydelse.

Den person, der har ekspertise inden for kontraktstyring, kan med fordel have ansvaret for styring af flere af den ordregivende myndigheds kontrakter. Dette giver mulighed for at høste fordele ved at samle ekspertisen. Derimod bør den person, der har kendskab til ydelsen, være en person, der er direkte involveret i indkøbet af den pågældende ydelse. Det kan eksempelvis være projektlederen for det pågældende udbud.

I forhold til tilrettelæggelsen af udbuddet bør ordregiver sikre sig, at der sker en overdragelse af viden fra de personer, der deltager i udbudsprocessen, til de personer der efterfølgende udfører kontraktstyringen. Ofte er forholdet nemlig det, at de personer, der tilrettelægger og gennemfører udbuddet, ikke er de samme som dem, der skal stå for kontrakhåndteringen efterfølgende. Dette gælder både i forhold til ordregiver og leverandør.

Dette er særligt en udfordring i de situationer, hvor udbuddet på ordregivers side udføres af eksterne konsulenter. Her er det afgørende, at der sker en vidensoverdragelse til de personer hos ordregiver, som skal stå for kontraktstyringen, efter udbuddet er afsluttet.

Den omstændighed, at viden om kontraktens indhold går tabt, kan føre til, at de personer, der skal stå for kontraktstyringen, ikke kender parternes rettigheder og forpligtelser i henhold til kontrakten. I værste fald kender personen, der skal stå for håndtering af forholdet til leverandøren, slet ikke indholdet af kontrakten.

Det kan derfor være en god ide, at den person, der efterfølgende skal stå for kontraktstyringen hos ordregiveren, enten deltager i udbuddet eller, at der sker en formel vidensoverdragelse fra udbudsteamet til den kontraktansvarlige.

Hvis ordregiver i vidt omfang har overladt udarbejdelse af kontrakt og øvrigt udbudsmateriale til eksterne konsulenter, anbefales det, at ordregiver sikrer sig, at de eksterne konsulenter udarbejder en egentlig kontraktmanual, som den kontraktansvarlige person hos ordregiver efterfølgende kan anvende i forbindelse med kontraktstyringen.

Formålet med kontraktmanualen er, at denne omsætter kontraktens ofte ganske omfangsrige regulering til en overskuelig oversigt over de centrale dele af kontrakten. Det kan dreje sig om eksempelvis leveringsfrister, reklamationsregler, testforløb, muligheden for ændringer, misligholdelsesbeføjelser mv.

Herved sikres det, at den viden, der er opbygget om kontrakten i forbindelse med udbuddet, videreformidles til den person, der efterfølgende skal forestå kontraktstyringen.

Boks 2.3
Hvad bør ordregiver være opmærksom på i forhold til intern organisering og ansvarsfordeling?

Ordregiver bør overveje følgende i forbindelse med ansvaret for kontraktstyring:

- » Skal kontraktstyringen udføres af en enkelt person eller af en gruppe?
- » Skal samme person eller gruppe både stå for håndtering af samarbejdsrelationen, kvalitetsstyring og kontraktadministration, eller skal disse opgaver fordeles ud på flere forskellige personer eller grupper?
- » Det er vigtigt at være opmærksom på, at forskellige områder af kontraktadministrationen kræver forskellige færdigheder og viden. Eksempelvis kræver håndtering af forholdet til leverandøren andre færdigheder end kvalitetsstyring.
- » Den person eller gruppe, der skal stå for kontraktstyringen, skal have tilstrækkelig viden om både kommercielle, kontraktuelle og tekniske forhold.
- » Hvis det er muligt, bør de personer, der skal styre kontrakten, involveres i udarbejdelse af udbudsmaterialet. Hvis ikke dette er muligt, bør der ske en formaliseret overdragelse af viden fra udbudsteam til kontraktansvarlig.
- » Overvej, om der er behov for uddannelse af den eller de kontraktansvarlige.
- » Hvis ikke ordregiver selv har de nødvendige ressourcer og ekspertise til at forestå kontraktstyringen, så overvej at overlade dette til eksterne personer med de rette kompetencer.
- » Tag højde for, at kontraktstyring kræver ressourcer. Det er ikke muligt at foretage effektiv kontraktstyring, hvis ikke der er afsat dedikerede ressourcer til denne opgave. Ressourcerne bør naturligvis tilpasses behovet for kontraktstyring i hvert enkelt tilfælde.

2.5 Håndtering af samarbejdsrelationen med leverandøren

En meget vigtig del af opgaven, med at sikre at ordregiver modtager den aftalte ydelse i den forventede kvalitet til den forventede tid og til den forventede pris, er, at der er en god relation mellem ordregiver og leverandør, og at kommunikationen mellem parterne fungerer.

Ordregiver bør derfor sikre, at forholdet til leverandøren er baseret på gensidig tillid og forståelse, så der kommunikeres åbent mellem parterne og - ideelt set - samarbejdes om at opnå et fælles mål, hvor begge parter opnår en gevinst. Der kommer således sjældent noget godt ud af, at parterne har en meget konfrontatorisk stil eller søger at opnå egne fordele på bekostning af den anden part.

Kontraktstyring indebærer også, at ordregiver søger at løse eller lette uenigheder mellem parterne. Her er det vigtigt, at det står klart for begge parter, hvilket formål den anden part har med kontrakten. Det kan ofte være svært at sikre sig, når kontrakten er indgået på baggrund af et udbud, hvor der i de fleste tilfælde kun er ganske lidt kontakt mellem ordregiver og tilbudsgiverne frem til kontraktunderskrift.

Den beskyttelse mod usaglig forskelsbehandling, der ligger i forhandlingsforbuddet under selve udbuddet, kan i nogle tilfælde medvirke til, at der efterfølgende ikke nødvendigvis er en fuldstændig klar forståelse mellem parterne om, hvilken ydelse der skal leveres, og hvilket formål den anden part har med kontrakten.

Ordregiver kan derfor med fordel indlede samarbejdet med en ny leverandør med klart at kommunikere, hvad ordregivers formål med anskaffelsen er, og hvilken forståelse af kontrakten ordregiver har. På samme måde vil det være en god idé, at ordregiver også beder leverandøren oplyse, hvilken forståelse leverandøren har af kontrakten og den ydelse, der skal leveres.

På den måde kan parterne afklare eventuelle uoverensstemmelser i opfattelsen af, hvad der skal leveres, inden dette fører til uoverstigelige problemer for parterne.

Kommunikation mellem parterne bør ske på det rigtige niveau afhængigt af den enkelte situation. I den forbindelse bør der i kontrakten være fastsat bestemmelser om, hvorledes og mellem hvilke personer kommunikation mellem parterne skal ske.

Kommunikation opdeles typisk på tre niveauer: Strategisk (topledelse), forretningsmæssigt (de ansvarlige for kontraktstyring) og operationelt (teknisk personale og brugere). Det er vigtigt, at problemer løses på det niveau, hvor de opstår. Hvis der er problemer med den daglige drift, bør problemet i første omgang søges løst på det operationelle niveau og ikke på topledelsesniveau.

Det er dog en god idé at have en eskalationsprocedure. Det indebærer, at problemer, der ikke kan løses på det niveau, hvor de opstår, kan løftes op på et højere niveau for at blive løst. Dermed mindskes risikoen for, at små problemer får lov at udvikle sig og i sidste ende blive til en egentlig tvist mellem parterne.

Det er en fordel, hvis parterne løbende giver tilbagemeldinger til den anden part på, hvordan samarbejdsrelationen fungerer. I mindre kontrakter kan dette være på et mere uformelt plan, mens der i lidt større og længerevarende kontrakter med fordel kan afholdes løbende statusmøder mellem parterne, hvor samarbejdsrelationen er på dagsordenen.

Når der opstår problemer, er det vigtigt, at de bliver håndteret med det samme. Ordregiver bør derfor, så snart det konstateres, at der er problemer med ydelsen eller samarbejdet, gøre opmærksom på det over for leverandøren. Af hensyn til en eventuel efterfølgende tvist er det en god idé at sørge for, at kommunikation omkring større problemer bliver dokumenteret skriftligt og gerne i en sådan form, at det efterfølgende er muligt at konstatere, hvad årsagen til problemerne var.

Boks 2.4

Hvad bør ordregiver være opmærksom på i forhold til samarbejdsrelationen med leverandøren?

Ordregiver bør være opmærksom på følgende i forbindelse med kontraktstyring i forhold til samarbejdet med leverandøren:

- » Vigtige faktorer for succesfuld kontraktstyring er gensidig tillid og forståelse, åbenhed og god kommunikation samt samarbejde om løsning af opgaven mellem ordregiver og leverandør.
- » Der bør være fastlagt klare rammer for kommunikation mellem parterne.
- » Kommunikation mellem parterne bør ske på det rette niveau, afhængigt af hvad der kommunikeres om.
- » Hvis et problem ikke kan løses på det niveau, hvor problemet opstår, bør kontrakten indeholde eskalationsprocedurer, således at problemet søges løst på et højere niveau i parternes organisationer.
- » Det bør sikres, at parterne er bekendt med og enige om, hvordan den anden part forstår aftalen og den ydelse, der skal leveres.
- » En konfrontatorisk tilgang til samarbejdet medfører større splittelse mellem parterne.
- » Problemer bør håndteres, så snart de opstår.
- » Hvis problemerne kan føre til en tvist, bør der udarbejdes skriftlig dokumentation.
- » Ordregiver bør sikre sig, at leverandøren har fastlagt procedurer for, hvordan problemer løses og undgås for fremtiden, hvis der opstår problemer med leveringen eller samarbejdet, samt at disse procedurer følges.
- » Der bør i kontrakten være fastsat bestemmelser, der regulerer, hvilke misligholdelsesbeføjelser der finder anvendelse, hvis ydelsen ikke er i overensstemmelse med aftalen.

2.6 Kvalitets- og risikostyring

Kvalitetsstyring

Kvalitetsstyring indebærer grundlæggende, at ordregiver sikrer, at der i kontrakten er opstillet målbare krav til den ydelse, der skal leveres, og at der løbende sker en kontrol af, at kravene opfyldes.

Kravene kan eksempelvis vedrøre kvalitet, kvantitet, leveringstid, krav om test og godkendelsesprocedurer, oplysninger, som skal leveres af leverandøren, eller andre krav, som ordregiver ønsker at stille til ydelsen eller samarbejdet.

Det er vigtigt, at de krav, der stilles til ydelsen er balancerede i forhold til den pris, som ordregiver ønsker at betale. Krav koster, og derfor bør ordregiver ikke stille krav, som ikke er nødvendige. Ordregiver bør heller ikke stille krav, som markedet ikke kan opfylde. Ordregiver kan derfor med fordel foretage en afdækning af, hvad markedet kan levere, inden kravene formuleres.²

I forhold til de procedurer, der opstilles for kontrol af, om kravene opfyldes, er det også vigtigt, at ordregiver skaber balance mellem behovet for kontrol, og de ressourcer der skal anvendes. Ordregiver bør således ikke opstille kontrolforanstaltninger, der går ud over det nødvendige.

² Der kan læses mere om dette emne i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om dialog.

Når ordregiver skal vurdere omfanget af nødvendige kontrolforanstaltninger, bør ordregiver se på, hvilken konsekvens det vil have, hvis ydelsen ikke lever op til kravene i aftalen. Hvis konsekvensen er meget betydeligt, taler dette for, at der er behov for meget kontrol, mens det modsatte gør sig gældende, hvis konsekvensen er lille.

Samtidig bør ydelsens karakter tages i betragtning. Hvis der er tale om en hyldevare, som allerede har gennemgået en omfattende kontrol, inden den kom på markedet, er behovet for individuel kontrol hos ordregiver begrænset. Ved køb af standardvarer er der således hovedsageligt behov for at kontrollere, om det er de korrekte varer, der er modtaget, om antallet er korrekt, og om de er leveret til tiden.

Derimod vil der ved komplekse anskaffelser, såsom it-systemer, bygge- og anlægsopgaver og udviklingskontrakter være behov for en langt større grad af løbende kontrol, tilsyn og godkendelsesprocedurer.

Der bør dog som udgangspunkt altid udføres kontrol. Ellers har ordregiver ikke mulighed for at opdage, om den ydelse, der leveres, lever op til kravene i aftalen.

Hvis det eksempelvis er et krav i aftalen, at leverandøren skal have ansat et bestemt antal lærlinge på en byggeplads, eller leverandøren og underleverandørers ansatte skal have overenskomstmæssig løn, bør ordregiver have inkluderet en bestemmelse i kontrakten, som gør, at ordregiver kan kontrollere, at dette også er tilfældet.

Eksempelvis kan der i kontrakten indsættes en bestemmelse om, at ordregiver til enhver tid kan kræve, at leverandøren fremviser ansættelsesvilkår for de ansatte, der er beskæftiget med udførelsen af ydelsen.

Opfyldelsen af de opstillede krav bør have sammenhæng med den betaling, leverandøren modtager. Der skal således gerne være et incitament for leverandøren til at opfylde kravene.

Incitamentet kan enten være i form af, at der sker et fradrag i betalingen, hvis ikke kravet er opfyldt, eller at leverandøren opnår en bonus, hvis leverandøren overgår forventningerne.

Kontrollen kan enten udføres af ordregiver eller af leverandøren.

Hvis kontrollen udføres af ordregiver, bør der være opstillet interne retningslinjer for, hvordan og hvornår kontrollen skal udføres, samt hvem der har ansvaret for at udføre kontrollen.

For at sikre, at den ansvarlige for kontraktstyringen er opmærksom på, hvilke forhold der skal kontrolleres, og hvilke kriterier der skal være opfyldt, kan det være en fordel at udarbejde en liste for hver kontrakt, som på en overskuelig måde oplister de forhold, ordregiver skal kontrollere, og hvornår kontrollen skal udføres. Det kan indsættes i et centralt dokument, hvis personen har ansvaret for styring af mange kontrakter.

Det kan også overvejes at lave en ensretning af de forhold, der kontrolleres, på tværs af ordregivers kontrakter, så det er de samme forhold, der kontrolleres, med samme frister osv. i kontrakter af samme type.

Hvis ikke kontrollen udføres af den kontraktansvarlige, bør denne sikre sig, at kontrollen faktisk udføres. Dette kan eksempelvis ske ved, at den, der udfører kontrollen, skal udfylde et kontrolskema, som så skal sendes til den kontraktansvarlige.

Hvis kontrollen udføres af leverandøren, bør det være reguleret i kontrakten, hvordan kontrollen skal udføres, med hvilke intervaller og hvornår i processen, kontrollen skal udføres. Det bør også være et krav, at leverandøren dokumenterer den udførte kontrol. Der bør også være mulighed for, at ordregiver kan komme på uanmeldt besøg hos leverandøren og underleverandører for at sikre, at kontrollen faktisk udføres.

Kontrollen bør også indebære, at den kontraktansvarlige løbende sikrer sig, at ordregivers behov opfyldes, og at ordregiver ikke betaler for meget for ydelsen. Dette kan ske ved, at den kontraktansvarlige løbende afsøger markedet og på den måde kontrollerer, at kontrakten fortsat er værdiskabende for ordregiver, eller der kan foretages en sammenligning med andre ordregivers indkøb af samme type ydelse.

For at sikre løbende optimering af aftalen vil det være nødvendigt, at der er indsat ændringsmekanismer i kontrakten. Dette er nærmere behandlet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktændringer.

Hvis det ikke er muligt at ændre kontrakten, bør den kontraktansvarlige i stedet overveje at foretage et genudbud, hvis kontrakten ikke sikrer ordregiver et fornuftigt forhold mellem kvalitet og pris. Alle omkostninger forbundet med at opsige og genudbyde kontrakten bør her tages i betragtning - ikke kun omkostningerne til selve ydelsen.

Risikostyring

Risikostyring indebærer, at ordregiver - både før kontrakten indgås, og løbende efter kontrakten er indgået - søger at identificere og håndtere de risici, der er forbundet med kontrakten.

En risiko kan defineres som en usikkerhed over, om en bestemt hændelse indtræder, og kan omfatte både muligheder og trusler for ordregiver og leverandør i forbindelse med kontrakten.

Enhver risiko bør placeres hos den part, der bedst og billigst kan håndtere den. Det er i nogle tilfælde leverandøren. Men dette er ikke givet. Leverandøren vil tage sig betalt for at skulle håndtere en risiko, og denne betaling kan let overstige den fordel, der er for ordregiver ved ikke selv at skulle bære risikoen. Hvis leverandøren i øvrigt ikke har mulighed for at påvirke risikoen, vil det ofte være mere hensigtsmæssigt, at ordregiver bærer risikoen.

Så vidt muligt bør ordregiver søge at fordele risici i kontrakten, inden den udbydes. Dette skyldes, at når kontrakten først er indgået, vil det være svært at overføre nye risici til leverandøren. Dette er nærmere behandlet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktændringer.

Den kontraktansvarlige bør dog løbende søge at identificere nye risici og opstille retningslinjer for, hvordan de skal håndteres.

En stor del af risikostyringen indebærer, at ordregiver har en plan for, hvordan man vil forholde sig, hvis ydelsen ikke leveres i den forventede kvalitet eller slet ikke leveres.

Det vil normalt være leverandørens ansvar, at ydelsen leveres som aftalt, og det vil derfor indebære misligholdelse, hvis dette ikke sker.

Men der kan være situationer, hvor dette ikke er tilstrækkeligt. Hvis ydelsen er meget kritisk for ordregiver, hjælper det ikke stort, at ordregiver kan få tilkendt erstatning eller få et forholdsmeæssigt afslag i prisen.

Derfor bør ordregiver klarlægge, hvilken betydning manglende eller mangelfuld levering har, og søge at minimere den risiko, der er forbundet hermed.

Hvis leverancesikkerhed er afgørende for ordregiver, kan ordregiver eksempelvis vælge at indgå parallelle rammeaftaler med flere leverandører, hvor ordregiver så har mulighed for at købe ydelsen hos en anden leverandør, hvis den oprindelige leverandør ikke kan levere, eller ydelsen herfra er mangelfuld.

Boks 2.5
Hvad bør ordregiver
være opmærksom på i
forhold til kvalitets- og
risikostyring?

Ordregiver bør være opmærksom på følgende i forbindelse tilrettelæggelsen af sin kvalitets- og risikostyring:

- » I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet bør ordregiver opstille målbare krav til den ydelse, der skal leveres. Ordregiver bør afbalancere kravene, så de står mål med den pris, opfyldelse af kravene indebærer.
- » Der bør være indarbejdet procedurer for kontrol af, at de opstillede krav overholdes.
- » Omfanget af kontrol bør tilpasses den risiko, der er forbundet med kontrakten.
- » Hvis konsekvensen ved mangelfuld opfyldelse er begrænset, er der alene behov for mulighed for stikprøvevis kontrol.
- » Hvis konsekvensen af mangelfuld opfyldelse er stor, bør der være en systematiseret kontrol.
- » Hvis ydelsen er en hyldevare, er der kun begrænset behov for kontrol af kvaliteten.
- » Hvis der er tale om en kompleks anskaffelse, bør der være løbende tilsyn, kvalitetskontrol og godkendelsesprocedurer.
- » Der bør altid være et minimum af kontrol og i hvert fald mulighed for, at ordregiver kan udføre kontrol, såfremt det ønskes.
- » Kontrollen kan udføres af ordregiver selv eller overlades til leverandøren.
- » Hvis ordregiver selv udfører kontrollen, bør der opstilles retningslinjer for, hvordan dette skal gøres.
- » Der kan med fordel udarbejdes en liste for hver kontrakt, der på overskuelig vis oplister de forhold, der skal kontrolleres, samt oplysninger om frister mv.
- » Ansvar for, at kontrollen udføres, bør ligge hos den kontraktansvarlige.
- » Hvis kontrollen skal udføres af leverandøren, bør det være reguleret i kontrakten, hvordan kontrollen skal udføres. Endvidere bør ordregiver have mulighed for at konstatere, om leverandøren udfører kontrollen.
- » Der bør løbende ske en afsøgning af markedet for på den måde at sikre, at ordregiver opnår værdi.
- » Der bør i kontrakten være mulighed for, at vilkårene løbende kan tilpasses.
- » Der bør inden kontrakten udbydes ske en afdækning af de risici, der er forbundet med kontrakten.
- » Risici skal fordeles til den part, der bedst og billigst kan håndtere risikoen.
- » Ordregiver bør løbende søge at identificere nye risici og håndtere disse, efterhånden som de dukker op.
- » Ordregiver bør have en plan for, hvad der skal ske, hvis den leverede ydelse er mangelfuld eller slet ikke leveres.

2.7 Kontraktadministration

Kontraktadministration omhandler forholdet mellem ordregiver og leverandøren. Hvem har ansvaret for hvad, hvornår og hvordan?

Det er vigtigt, at ordregiver har styr på sine forpligtelser og kender sine rettigheder. Det indebærer, at ordregiver skal have styr på forhold som:

- » Vedligeholdelse af kontrakten ved ændringer
- » Ændringshåndtering
- » Frister for at give meddelelser til leverandøren
- » Ophævelse og ophør af kontrakten
- » Betaling og overvågning af udgifter
- » Procedurer for afgivelse af bestillinger
- » Betalingsprocedurer

Det kan være en god idé at samle alle disse informationer i en let tilgængelig oversigt, så den kontraktansvarlige kan få et nemt overblik og undgå at overse eksempelvis en frist for reklamation til leverandøren.

Hvis der sker ændringer i kontrakten, eksempelvis i form af ændrede krav til ydelsen, er det vigtigt, at den kontraktansvarlige sørger for at opdatere kontraktdokumenterne, så de hele tiden afspejler virkeligheden. For at sikre overskueligheden ved større eller successive ændringer kan det være en fordel at opdatere de oprindelige kontraktdokumenter i stedet for at lave ændringerne i form af tillæg til kontrakten.

Det er også vigtigt at sikre sig, at alle parter har den seneste udgave af alle kontraktdokumenter, og at der ikke kan opstå tvivl om, hvilken version af kontraktdokumenterne der er gældende.

Når der foretages ændringer i kontrakten, er det vigtigt, at der er opstillet procedurer, der sikrer, at begge parter på relevant niveau har godkendt ændringerne, inden de træder i kraft.

Det er også vigtigt at være opmærksom på, om ændringen kan ske, uden der er behov for et nyt udbud. Dette er nærmere behandlet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktændringer.

Boks 2.6 Hvad bør ordregiver være opmærksom på i forhold til kontraktad- ministration?

Ordregiver bør være opmærksom på følgende i forbindelse med administration af kontrakten:

- » Ordregiver skal sikre sig, at den kontraktansvarlige er bekendt med, hvilke rettigheder og forpligtelser ordregiver har.
- » Det er en fordel at udarbejde en lettilgængelig oversigt, der oplister ordregivers rettigheder og forpligtelser.
- » Hvis kontrakten ændres, bør kontraktens dokumenter opdateres, så de hele tiden afspejler virkeligheden.
- » Der bør aldrig være tvivl om, hvilken version af et kontraktdokument der er gældende.
- » Der bør være fastsat procedurer, der sikrer, at ændringer godkendes af begge parter på det relevante niveau, inden de træder i kraft.
- » Hvis der foretages ændringer, skal ordregiver være opmærksom på, om dette kan ske, uden der gennemføres et udbud.

Kapitel 3

Kontraktanvendelse

3.1 Hvorfor er det vigtigt at have fokus på kontraktanvendelse?

Når ordregiver har gennemført en udbudsproces og indgået kontrakten, er det vigtigt, at kontrakten anvendes som forudsat.

For det første skal offentlige ordregivere overholde en udbudspligt, hvis kontrakten overstiger en vis værdi. Denne udbudspligt afløfter ordregiver kun, hvis de indkøber, der efterfølgende foretages, sker ved anvendelse af en udbudt kontrakt. Hvis ordregiver ikke benytter en udbudt kontrakt, når der sker indkøb af udbudspligtige ydelser, overtræder ordregiver udbudsreglerne.

For det andet vil ordregiver ofte opnå væsentlige besparelser, hvis der har været en konkurrenceudsættelse af indkøbet. Især hvor ordregiver udbyder rammeaftaler, der samler indkøbene hos få leverandører, vil der kunne opnås betydelige besparelser i forhold til at foretage indkøbene hos forskellige leverandører, efterhånden som behovet opstår. Transaktionsomkostningerne kan også være meget betydelige, hvis indkøbene spredes ud på mange forskellige leverandører, og der foretages små indkøb hver gang.

Hvis eksempelvis alle børnehaver i en kommune selv indkøber legetøj og selv vælger, hvor indkøbet sker, vil dette dels resultere i mange forskellige leverandører, dels resultere i mange transaktioner. Både leverandørstyring og håndtering af fakturaer vil i dette tilfælde kræve store ressourcer hos ordregiver. Hvis børnehaverne i stedet for anvendte en fælles rammeaftale, som kommunen havde indgået, ville omkostningerne til leverandørstyring og fakturahåndtering være langt mindre, ligesom der formentligt ville kunne opnås lavere indkøbspriser.

For det tredje kan ordregiver have forpligtet sig til at anvende en bestemt leverandør. For at opnå mere konkurrencedygtige priser kan det være en fordel at gøre en kontrakt eksklusiv, hvilket indebærer, at ordregiver har forpligtet sig til at foretage alle sine indkøb af den pågældende ydelse hos samme leverandør. Samtidig kan der være aftalt en vis aftageforpligtelse for ordregiver, hvilket også vil kunne bidrage til at nedbringe den pris, ordregiver skal betale.

Hvis de aftaler, ordregiver indgår, er eksklusive og måske også indeholder en vis aftageforpligtelse, er det særligt vigtigt, at ordregiver sikrer sig, at aftalerne anvendes, når der foretages indkøb af den pågældende ydelse. Hvis dette ikke sker, vil ordregiver kunne blive erstatningsansvarlig over for leverandøren.³

For det fjerde kan ordregiver have truffet et systemvalg, der indbærer at ordregiver af hensyn til drift, vedligeholdelse og support ønsker, at de ydelser, der indkøbes, kommer fra samme

³ En rammeaftale er som udgangspunkt ikke eksklusiv for leverandøren eller indebærer en aftageforpligtelse. Det er derfor kun, hvis det fremgår af rammeaftalen, at den er eksklusiv, at ordregiver kan ifalde et erstatningsansvar over for leverandøren, hvis ordregiver indkøber ydelser hos andre leverandører.

leverandør. Hvis de kontrakter, ordregiver har udbudt, ikke anvendes, vil det indebære, at et systemvalg undergraves.

Der er derfor mange grunde til, at ordregiver bør sikre sig, at de kontrakter, der udbydes, også anvendes. Dette volder normalt ikke problemer, hvor det er den samme myndighed, der både udbyder og efterfølgende anvender aftalen.

Imidlertid er situationen ofte den, at kontrakterne indgås centralt, men anvendes decentralt.

Dette gælder især for rammeaftaler om varer, hvor eksempelvis et kommunalt indkøbsfællesskab indgår en rammeaftale om køb af kolonialvarer, som skal benyttes af alle institutioner i de tilknyttede kommuner.

I dette tilfælde kan det ofte være svært for den centrale myndighed at sikre sig, at de decentrale enheder anvender de aftaler, der udbydes, i stedet for at foretage indkøbene hos den leverandør, den decentrale enhed selv vælger.

Årsagerne hertil kan være mange, men vil ofte være begrundet i et af følgende forhold:

- » Manglende kendskab til de aftaler, der skal anvendes.
- » Manglende forståelse for betydningen af, at aftalerne skal anvendes.
- » Manglende konsekvens af ikke at anvende centrale aftaler.
- » Ønske om frit leverandørvalg.
- » Aftalerne er for komplekse at anvende.
- » Opfattelse af, at de centrale aftaler er fordyrende.
- » Manglende incitament til at anvende de centrale aftaler.

De første fire årsager skyldes enten manglende kendskab eller manglende forståelse hos dem, der skal anvende aftalerne. For at sikre, at de udbudte aftaler anvendes, kan ordregiver med fordel udarbejde et complianceprogram, der sikrer, at alle ansatte er bekendt med og følger de regler, ordregiver har opstillet for indkøb. Dette er nærmere behandlet nedenfor i afsnit 3.2 om "Complianceprogrammer".

Den omstændighed, at aftalerne er for komplekse at anvende og ikke er værdiskabende, skyldes ofte, at den måde, aftalerne er udarbejdet på, er uhensigtsmæssig. Nedenfor i afsnit 3.3 om "Strukturering af udbud" gives nogle gode råd til, hvad ordregiver med fordel kan gøre for, at kontrakterne bliver mere anvendelige og medfører nogle bedre priser.

Endelig kan det overvejes, om ordregiver kan gøre noget for at anspore til, at kontrakterne anvendes. Nedenfor i afsnit 3.4 om "Incitamentsmodeller" er der forslag til modeller, ordregiver kan implementere for at anspore til, at kontrakterne anvendes.

3.2 Complianceprogrammer

Et complianceprogram er et program eller en adfærdsnorm, der, når det gennemføres og vedligeholdes forskriftsmæssigt, vil hjælpe ordregiver med at være opmærksom på problemer og faldgruber, konflikter mv., og som i højere grad vil gøre det muligt for ordregiver at overholde regler og lovgivning og undgå problemer i forhold til offentligheden, forretningspartnere, ansatte, miljø og lignende.⁴

⁴ Jf. Advokatsamfundets, Vejledning om compliance programmer, juni 2003.

Omsat til indkøbssituationen indebærer et complianceprogram, at ordregiver har indført og beskrevet procedurer i hele organisationen med henblik på at sikre, at udbudsreglerne overholdes, og de kontrakter, ordregiver har udbudt, anvendes. Det indebærer også, at disse procedurer løbende følges og indskræpkes bl.a. via en uafhængig compliance officer.

Et complianceprogram kan indeholde følgende elementer:

- » Nedskrevne standarder, procedurer og kontrolmekanismer.
- » Udpege ledende medarbejdere med ansvar for overvågning af compliance.
- » Undlade at delegere ansvar til personer, som må antages ikke at ville følge de opstillede standarder og procedurer.
- » Sikre effektiv kommunikation og uddannelse af medarbejdere vedrørende standarder og procedurer.
- » Forholdsregler, der kan påvise manglende overholdelse af compliance programmet.
- » Sikre løbende opmærksomhed om programmet og sanktionering af overtrædelser.
- » Hensigtsmæssige sanktioner over for overtrædelser med det formål at forhindre gentagelser.

Nedskrevne standarder, procedurer og kontrolmekanismer

Ordregiver skal udarbejde nedskrevne standarder og procedurer for, hvordan indkøb skal foretages. Complianceprogrammet skal indeholde oplysning om den korrekte adfærd i forbindelse med indkøb samt oplysning om, hvilken adfærd der ikke er tilladt.

Det bør være beskrevet, i hvilke situationer indkøbet må foretages decentralt, og i hvilke situationer indkøbet skal foretages via centrale aftaler. Endvidere bør det være klart beskrevet, i hvilke situationer et indkøb, der sker decentralt, skal udbydes.

Et af complianceprogrammets vigtigste formål er, at medarbejderne kan bruge programmet som en drejebog, der beskriver, hvordan de skal forholde sig, når de skal gennemføre et konkret indkøb.

Materialet bør derfor være udarbejdet i et lettilgængeligt sprog og gerne med konkrete eksempler.

Materialet bør udleveres til alle medarbejdere, der forestår indkøb, og bør altid være let tilgængeligt i en opdateret udgave.

Det er vigtigt, at materialet løbende opdateres og tilpasses på baggrund af de erfaringer, der indsamles.

Udpege ledende medarbejdere med ansvar for overvågning af at compliance.

Det er væsentligt, at der udpeges en hovedansvarlig for compliance programmet både i forbindelse med etableringen og den efterfølgende drift. Complianceprogrammet skal således være en løbende proces.

Det er vigtigt, at complianceprogrammet forankres i ordregivers ledelse, og at den complianceansvarlige har den fornødne autoritet til at sikre, at complianceprogrammet efterleves og overtrædelser sanktioneres. Den person, der udpeges som compliance officer, bør være en ledende medarbejder med en sådan intern stilling, at vedkommende kan modstå pres og selv kan gennemtrumfe de nødvendige beslutninger og handlinger.

Det er væsentligt, at complianceprogrammet godkendes i ordregivers øverste ledelse. På den måde tilføres programmet autoritet, og det indikeres, at ikke-overholdelse af programmet kan have væsentlige konsekvenser for ordregiver og for den enkelte medarbejder.

Endvidere bør der udpeges medarbejdere i hvert ledelseslag, der har kendskab til programmet, og complianceprogrammet bør pålægge specifikke ansvarsområder for disse ledende medarbejdere.

Sikre effektiv kommunikation og uddannelse af medarbejdere vedrørende standarder og procedurer

Ordregiver bør sikre sig, at alle medarbejdere hos ordregiver, der foretager indkøb, har kendskab til complianceprogrammet. Dette indebærer, at alle medarbejdere, der foretager indkøb hos ordregiver, bør modtage information om de regler, der gælder for indkøb, samt regelmæssig genopfriskning og opdatering omkring reglerne. Et egentligt uddannelsesprogram kan overvejes.

Medarbejderne bør gøres opmærksomme på følgerne af ikke at overholde og efterleve reglerne både for ordregiver og for den pågældende medarbejder.

Forholdsregler, der sikrer overholdelse af compliance programmet

Ordregiver bør sikre, at complianceprogrammet følges af medarbejderne. Ordregiver bør derfor indarbejde procedurer for opfølgning og rapportering, der kan godtgøre, at programmet overholdes.

Det kan eksempelvis bestå i, at der foretages stikprøvevis kontrol af, om indkøb hos de decentrale enheder følger de opstillede standarder og procedurer.

En anden metode til at påvise manglende overholdelse er at lade leverandørerne løbende indberette oplysninger om omsætning fordelt på de forskellige decentrale enheder. På baggrund af disse oplysninger kan der laves statistik over forbruget hos de forskellige decentrale enheder, der gør det muligt at se, hvilke decentrale enheder der ikke i det forventede omfang anvender kontrakten.

Det kan også overlades til leverandøren selv at foretage en sådan kontrol. Hvis ordregiver på forhånd oplyser, hvilke decentrale enheder der har et indkøbsbehov, som er omfattet af aftalen, kan leverandøren føre intern kontrol med, om indkøbet hos de decentrale enheder er som forventet. Hvis ikke dette er tilfældet, kan der foretages en kontrol hos den pågældende enhed med henblik på at kontrollere, om der foretages indkøb i strid med programmet.

Der bør også foretages en årlig gennemgang af complianceprogrammet, hvor erfaringer opsamles, og der gøres status på sager om manglende overholdelse. På baggrund heraf bør complianceprogrammet løbende opdateres, suppleres og revideres, i det omfang der er behov herfor.

Sikre løbende opmærksomhed om programmet og sanktionering af overtrædelser

Ordregiver bør løbende gøre opmærksom på værdien og betydningen af at overholde programmet.

Det bør endvidere fremgå af programmet, at det er vigtigt, at det overholdes, og at det vil få konsekvenser, hvis ikke det sker.

Hensigtsmæssige sanktioner over for overtrædelser med det formål at forhindre gentagelser

Ordregiver bør belønne adfærd, der er i overensstemmelse med programmet, og sanktionere overtrædelse. Det er i den forbindelse vigtigt, at sanktionen for manglende overholdelse er konsekvent og proportional med overtrædelserne.

Endvidere bør ordregiver tage de fornødne forholdsregler for at undgå, at der sker fremtidig overtrædelse.

3.3 Strukturering af udbud

Hvis ordregiver har udbudt kontrakter, der er svære at anvende, eller som medfører, at de decentrale enheder finder, at indkøb gennem de centralt indgåede kontrakter har højere priser, end hvis de køber den tilsvarende ydelse et andet sted, kan dette føre til, at de centralt indgåede kontrakter ikke anvendes.

Ordregiver bør derfor udarbejde kontrakter, der er så lette at anvende som muligt. Særligt hvis indkøbene vedrører standardydelse, som købes ofte, bør bestillingsproceduren være meget enkel.

Hvis ordregiver indgår rammeaftaler, vil rammeaftalen være væsentligt lettere at anvende, hvis det er den samme leverandør, der skal bruges i alle tilfælde. Dette taler for, at ordregiver udbyder rammeaftalen med direkte tildeling efter kaskademodellen, hvor det er den samme leverandør, der indkøbes hos hver gang, medmindre denne leverandør ikke kan levere. Dette vil dog ofte ikke give den bedste pris, og ordregiver bør derfor afveje denne ulempe over for ønsket om en simpel indkøbsprocedure.

Alternativt kan ordregiver vælge, at indkøbene foretages centralt. Derved kan ordregiver bedre tilrettelægge indkøbene på en mere avanceret måde, uden dette fører til, at en kompliceret indkøbsprocedure er årsag til, at kontrakterne ikke anvendes.

Ved at pulje indkøbene kan ordregiver også opnå lavere priser og færre transaktionsomkostninger, ligesom risikoen for, at indkøb sker uden om de centrale aftaler, mindskes betydeligt.

For at sikre, at de priser, der kan indkøbes til på de centrale aftaler, er attraktive, kan ordregiver foretage en række tiltag.

For det første er det vigtigt at sikre, at der ikke stilles krav, som unødigt fordyrer prisen. Dette kan både være krav til selve ydelsen, men det kan også være krav til de vilkår, der skal gælde for leveringen. Hvis der eksempelvis stilles krav om 30 dages kredittid, vil dette blive lagt oven i prisen, og prisen vil derfor naturligt være højere, end hvis den samme ydelse købes kontant.

For det andet bør ordregiver sikre, at prisen kan variere med markedsprisen. Hvis ikke dette sker, vil ordregiver komme til at betale en for høj pris, fordi leverandøren vil lægge en risikopræmie oven i prisen, hvis denne skal være fast i en lang periode, ligesom ordregiver vil gå glip af et eventuelt prisfald i markedet. For at dette kan ske, er det vigtigt, at der er indarbejdet en prisreguleringsmekanisme i kontrakten. Dette er nærmere behandlet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktændringer.

For det tredje kan ordregiver overveje at gøre kontrakten eksklusiv. Hvis der er tale om en rammeaftale, har ordregiver som udgangspunkt ikke pligt til at købe ydelsen hos den pågældende leverandør, men kan – under overholdelse af udbudsreglerne – foretage indkøbet hos andre leverandører. Den omstændighed, at leverandøren ikke er sikker på at få en omsætning på aftalen, gør, at priserne bliver mindre attraktive. Ved at gøre kontrakten eksklusiv ved leverandøren, at der er en stor sandsynlighed for omsætning på aftalen, hvilket normalt vil være med til, at leverandøren tilbyder lavere priser. Ordregiver bør dog afveje denne fordel over for ulemper ved at være bundet til den samme leverandør.

For det fjerde kan ordregiver overveje at love leverandøren en vis mindsteomsætning. Dette er særligt relevant, hvis der er tale om en rammeaftale, hvor ordregiver som udgangspunkt ikke har en købspligt. Lige som det er tilfældet, hvis kontrakten gøres eksklusiv, vil dette normalt føre til, at leverandøren tilbyder lavere priser. Ved at love leverandøren at aftage en vis mængde forsvinder en del af den fleksibilitet, der ellers eksisterer i en rammeaftale dog, og

ordregiver bør derfor nøje overveje, om det er fornuftigt at binde sig til at aftage en bestemt mængde ydelser.

Der er således en række forhold, ordregiver kan regulere på for at sikre, at det bliver attraktivt for de decentrale enheder at anvende de centralt indgåede aftaler.

Hvis ordregiver kombinerer attraktive, centrale aftaler, der er nemme at anvende, med et complianceprogram der sikrer synliggørelse og bevidsthed om aftalerne, vil sandsynligheden for, at aftalerne ikke anvendes, reduceres betydeligt

3.4 Incitamentsmodeller

Ordregiver kan med fordel overveje at indføre modeller, der inciterer de decentrale enheder til at anvende de indgåede aftaler.

Dette kan eksempelvis ske ved, at de decentrale enheders budget bliver gjort afhængigt af, om de centralt indgåede aftaler anvendes. I den forbindelse bør ordregiver sikre sig, at sådanne incitamentsmodeller ligger inden for rammerne af det, ordregiver har hjemmel til at indføre.
