

Budgetanalyse: Potentialer for generel kontraktstyring:

Indledning:

Byrådet besluttede den 24. februar 2020 at igangsætte en række budgetanalyser, som skal bidrage til at nedbringe de økonomiske udfordringer i budget 2021-2024.

Af kommissoriet fremgik det, at budgetanalysen har to spor

1. En analyse af kommunens IT-kontrakter med henblik på at afdække de økonomiske potentialer ved bedre kontraktstyring af eksisterende kontrakter.
2. En analyse af potentialerne ved en generel model for kontraktstyring i kommunen.

Nærværende analyse vedrører potentialerne ved en generel model for kontraktstyring som disciplin, dvs. kommissoriets del 2

Analysen indeholder:

- ✓ En beskrivelse af, hvad kontraktstyring er
- ✓ En redegørelse for nuværende praksis for kontraktstyring
- ✓ En redegørelse for investering og effekter ved bedre kontraktstyring.

Hvad er kontraktstyring;

En udbudsproces og kontraktindgåelse resulterer som oftest i en teoretisk beregning af en forventet gevinst ved udbuddet eller udliciteringen. Gevinsten er differencen mellem gammel kontraktværdi og ny kontraktværdi. Den beregnede gevinst realiseres typisk ved kontraktstart i budgetter ud fra en fordelingsnøgle svarende til enhedens eller centrets historiske andel af forbruget.

Effektiv kontraktstyring handler om at sikre, at kontraktens fulde potentiale og gevinster reelt bliver realiseret i den efterfølgende kontraktperiode i samarbejde med den eksterne leverandør. Det gælder potentialer og gevinster i forhold til både økonomi og leveret kvalitet.

Overordnet set handler kontraktstyringsdisciplinen altså om de aktiviteter, der igangsættes for at begrænse et værditab og/eller for at opnå bedst muligt samarbejde og tilpasning af ydelser i en kontraktperiode.

Aktiviteter, som understøtter dette er fx:

- Fakturakontrol, dvs. kontrol af om leverandøren fakturerer i overensstemmelse med de aftalte priser og ikke opkræver ekstra gebyrer og afgifter.
- Udnyttelse af kontraktens bestemmelser vedr. bod, opsigelse, force majeure, betalingsforpligtigelser mv i forbindelse med mislighold eller ændrede vilkår for samhandel (fx COVID19).
- Kontrol af efterlevelse af krav i fx sociale klausuler, overenskomstæssig løn, straffeattester
- Opfølgning på kvalitet i de leverede varer og ydelser.
- Opfølgning på organisations anvendelse af aftaler for optimal udnyttelse, herunder aftaleloyalitet og optimering af indkøb under aftalen.
- Fælles læring og erfaringsudveksling med leverandører for løbende optimering, tilpasning og bedre resultater.

Kontrakter og nuværende praksis kontraktstyring:

Greve Kommune ligger forholdsvis højt på graden af udlicitering/privat opgaveløsning og har kvantitativt og kvalitativt store kontrakter på fx vedligehold af bygninger og udearealer, rengøring, beskæftigelsesindsats, varekøb, danskundervisning af udlændige mv. Det betyder også at kommunen har et tilsvarende behov for at sikre bedst muligt drift og opfølgning på indgåede aftaler med eksterne leverandører.

For nuværende har Greve Kommune en kontraktbelagt indkøbsvolumen på ca. 450 mio. kr. årligt, men der findes ikke en strategisk og ensartet model for, hvilke aktiviteter, der skal sikre, at kommunen opnår den fulde værdi i kontraktperioden. Det kan gøre det vanskeligt at realisere det fulde potentiale i kommunens kontraktportefølje og agere ensartet og professionelt i samarbejdet med eksterne leverandører.

Greve kommune har i lighed med de fleste andre kommuner både central og decentral opfølgning af styring af kontrakter, hvor der ved fravær af klare aftaler om opgave- og ansvarsfordeling kan opstå usikkerhed om fx forskellen på at være kontraktejer og driftsansvarlig på en aftale, ligesom det kan være uklart, hvem i organisationen, der har ansvaret for at udføre de forskellige aktiviteter.

Indkøb og Udbud har det primære ansvar for opfølgning på varekøbsaftalerne, mens ansvarsfordelingen for tværgående tjenesteydelser (fx tolkeydelser og visiteret kørsel) er mere uklart mellem indkøbsafdelingen og fagcentre. På tværgående kontrakter og borgerrelaterede ydelser er der ofte tale om komplekse ydelser, hvor det kræver stort kendskab til indholdet i kontrakten og tæt samarbejde med leverandøren for at vurdere om ydelsen er leveret og leveret med den aftalte kvalitet mv.

Opfølgning på leverandører og output af kontrakter foregår ofte reaktivt, dvs. som en konsekvens af klager og utilfredshed fra brugere og bestillere i modsætning til en proaktiv tilgang, hvor man forebygger twister og løbende forbedrer samarbejde, kvalitetskontrol og leveret output.

Fredensborg Kommune har udarbejdet et skema for vurdering af en organisations modenhed i forhold til kontraktstyring dvs. en måling af, hvor langt kommunen er nået i sit arbejde med beskrive og implementere en model for kontraktstyring og dermed også en indikation af potentialet.

Fredensborg benytter en skala fra 1-5, hvor 5 er bedst.

1	2	3	4	5
Adhoc	Basis	Struktur	Professionel	Tværgående

Organisationens placering fra 1-5 afhænger af følgende forhold:

Organisation, dvs. graden af ledelsesmæssigt fokus og klar opgave/ansvarsfordeling.

Procedurer, dvs. ensartede procedurer for opfølgning, registrering af kontrakter, ledelsesinformation.

Værktøjer, dvs. brug af systemunderstøttelse, segmenteringsværktøj mv.

Standardisering, dvs. brug af fælles skabeloner, oplæring og vidensdeling i organisationen.

Leverandørsamarbejde, dvs. proces for dialog og udvikling af opgaveløsningen i samspil med leverandør.

Ud fra ovenstående beskrivelse af relevante forhold for modenhed og nuværende praksis er det Indkøb og Udbuds vurdering, at Greve Kommune på linje med de fleste kommuner placerer sig i kategori 2 – basis og dermed har et betydeligt udviklingspotentiale i forhold til kontraktstyring. Placeringen vurderes blandt andet ud fra, at der er begrænset fokus på contract management, der er ingen samlet registrering af

kontrakter, ingen systemunderstøttelse, begrænset fakturakontrol og anvendelse af bodsbestemmelser, opfølgning på sociale- og arbejdsklausuler samt lav mødeaktivitet med leverandør mv.

Potentialer ved systematisk kontraktstyring:

- Bedre registrering og overblik over kontraktportefølje gør det lettere at agere hurtigt og ensartet overfor leverandører ved ændrede vilkår. I forbindelse med COVID-19 viste det sig fx vanskeligt fremskaffe kontraktgrundlag for vurdering af kontraktens bestemmelser vedrørende force majeure, betalingsforpligtelser og sikring af ligebehandling af leverandører.
- Segmentering af kontrakter for at øge fokus på de leverandører og kontrakter, som er særlige vigtige for kommunen i kraft af volumen og/eller sensibilitet i forhold til borgere og serviceniveau. Segmenteringen følges op at aktiviteter og indsatser som står mål med kontraktens betydning.
- Skarpere ansvarsfordeling mellem driftsansvarlig og kontraktejer forebygger frustration og spildt arbejdstid, når uoverensstemmelser med leverandører håndteres ensartet og ikke ender som tvist mellem decentral indkøber og den udførende medarbejder hos leverandør. Twister kan afklares i dialog mellem to kontraktparter.
- Mere systematisk stikprøvekontrol på fremsendte fakturaer betyder, at kommunen realiserer de økonomiske gevinster, som er beregnet i forbindelse med udbudsprocesserne. Gevinster som allerede er høstet i fagcentrenes budgetter.
- Mere opfølgning på grønne krav og sociale klausuler i aftalegrundlaget betyder, at kommunen sikrer sig, at leverandører lever op til fx krav om praktikpladser, straffeattester, løn og arbejdsvilkår, som beskrevet i den økonomiske politik.
- Brug af kontinuerlige dialogmøder med leverandører gør det muligt at rette op på fejltolkninger af kontraktgrundlag, fx leverandørens forpligtelser i aftaleperioden og bestillerens anvendelse af aftalen. Ligesom forbedringsmuligheder og mangler i aftalen dokumenteres løbende til brug for fremtidige udbud.

KL anbefaler i den nye Fælleskommunale Indkøbsstrategi 2020-2024, at kommunerne arbejder mere professionelt med indkøbsområdet. KL peger på kontraktstyring som et vigtigt indsatsområde i erkendelse af, at værdiskabelsen og gevinsten ved ekstern opgaveløsning først finder sted efter konkurrenceudsættelsen. KL og flere konsulenthuse anslår, at potentialet ved bedre kontraktstyring udgør 5-20% af kontraktværdien afhængig af kontrakttyper, og hvor meget der allerede er i igangsat i forhold til kontraktstyring.

Stikprøver og nedslag på udvalgte kontrakter bekræfter, at der er et urealiseret potentiale i Greve Kommune.

- Fakturakontrol af visiteret kørsel fra Bugtskolen (jan 2020), viser overfakturering for 10%, hvilket årligt vil svare til 90.000 kr.

- Fakturakontrol af håndværkerydelser (2018) viser fejlfakturering fra samtlige leverandører fx gebyrer, miljøtillæg og forkerte timepriser med op til 24% i forhold til aftalte priser. Ligesom stikprøven viste indkøb hos ikke-aftaleleverandører til højere timepriser, dvs. dårlig aftaleanvendelse.
- I Teknik og Miljø har en medarbejder, dedikeret til styring af kommunens rengøringskontrakter, fundet besparelser, blandt andet ved aflysninger af unødvendig rengøring, fremsat krav om tilbagebetaling ved manglende udført rengøring og anvendelse af bodsbestemmelser svarende til ca. 350.000 kr. inden for et år.
- Opfølgning på anvendelse af aftale på forbrugsartikler har anvist en besparelse på op til 500.000 kr. årligt ved konvertering til aftalebelagte varer.

Økonomiske konsekvenser

De forventede økonomiske gevinster ved bedre kontraktstyring vil både være direkte og indirekte. Direkte i den forstand, at nogle gevinster vil være tilpasning af kommende kontrakter, bodsopkrævninger, tilbagebetaling af forkert fakturerede varer/ydelse, men ikke nødvendigvis varige besparelser.

De indirekte gevinster er vanskeligere at hjemtage i budgetterne, idet de handler om at realisering af de besparelser, som er allerede er indregnet i forbindelse med udbudsprocessen. Det forventes dog, at de vil afspejle sig i færre budgettilpasninger, mindre forbrug og sparede omkostninger.

Indførelse af systematisk og ensartede processer for kontraktstyring kræver investering i en centralt placeret contract manager-funktion. Indkøbsafdelingen har med de eksisterende ressourcer ikke mulighed for at imødekomme fagcentrenes efterspørgsel på yderligere sparring og mere central kontraktstyring.

Årsværket kræver bevilling i år 1 (2021), men forventningen er, at contract manager-funktionen som minimum vil kunne finansieres af frigjorte midler i de efterfølgende år 2022-2024.

Proces for implementering af kontraktstyring

Organisatorisk kan kontraktstyrer-funktionen placeres i Indkøb og Udbud (CØH). Det vil sikre tæt samarbejde og koordinering med øvrige indkøbsfaglighed, som er beskæftiget med nært beslægtede opgaver i form af kontraktindgåelse, analyse af indkøbsdata, compliance og aftalebrug. En contract management-funktion kan dog efter behov udlånes til dedikerede opgaver decentralt.

Contract manageren vil indledningsvis få til opgave at udarbejde og implementere en model for kontraktstyring, som er tilpasset ressourcer og organisering i Greve Kommune, herunder

- Registrering af samtlige kontrakter i et contract management-system for at skabe et samlet overblik, der gør det muligt at agere hurtigt og ensartet.
- Udarbejdelse af klar opgave- og ansvarsfordeling, således at aktiviteter igangsættes på det rette niveau.
- Segmentering og udvælgelse af de vigtigste kontrakter (ud fra volumen og risikoprofil), således at indsatsen er størst for de vigtigste og økonomisk tunge kontrakter.
- Beskrivelse af relevante aktiviteter set i relation til segmenteringen og kontraktens karakteristika f.eks. kontraktsum, politisk bevågenhed, borgernære ydelser, kompleksitet i ydelsen mv.
- Udarbejdelse af skabeloner/værktøjer og oplæring i organisationen.

På den længere bane vil contract management-funktionen dels være dedikeret til at kontraktstyre udvalgte tværgående kontrakter og dels at understøtte fagcentrenes kontraktstyring i form af fx overlevering af kontrakter efter endt udbudsproces, input til stikprøvekontroller, compliance-rapporter og aftaleanvendelse samt drift af erfagrunder for driftsansvarlige og kontraktejere mv.

Det er således ikke hensigten at pålægge fagcentrene nye opgaver og mere ansvar, men at understøtte dem metodisk og praktisk i at løse de opgaver, som de allerede har som hhv. kontraktejer og driftsansvarlig.

Tidsplan:

Ultimo 2020: Rekruttering af contract manager.

Q1-3 2021: Indsamling/registrering af kontrakter og udarbejdelse af model for kontraktstyring.

Q3-4 2021: evt. opstart af pilot for udvalgte kontrakter.