

K E N D E L S E

Factor Insurance Brokers A/S
(selv)

mod

Haderslev Kommune
(selv)

Haderslev Kommune iværksatte i november 2014 indhentning af tilbud på køb af forsikringsmæglerydelser til kommunen. Der er tale om indkøb af tjenesteydelser, som er omfattet af tilbudslovens afsnit II, og i overensstemmelse med lovens § 15 a, stk. 1, nr. 2, jf. § 15 c, blev der i forbindelse med tilbudsindhentningen offentliggjort en annonce på udbudsportalen ”Mercell”. EU-udbudsdirektiverne finder ikke anvendelse på den pågældende kontrakt.

Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 8. december 2014 havde fire virksomheder afgivet tilbud bl.a. Factor Insurance Brokers A/S (herefter Factor). Den 12. december 2014 besluttede Haderslev Kommune at indgå kontrakt med Contea Assurance Forsikringsmæglerselskab P/S, og kontrakt blev herefter indgået den 22. december 2014.

Den 29. december 2014 indgav Factor klage til Klagenævnet for Udbud over Haderslev Kommune.

Klageren har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Haderslev Kommune har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i tilbudslovens § 15 d, stk. 1, ved at gennemføre en tilbudsevaluering af Factors tilbud i forhold til underkriteriet ”Ydelsernes omfang og kvalitet” samt underkriteriet ”Service”, som ikke er sket på grundlag af indholdet af klagerens tilbud.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Haderslev Kommune har handlet i strid med tilbudslovens § 15 d, stk. 1, ved at foretage en tilbudsevaluering, som i forhold til underkriterierne ”Ydelsernes omfang og kvalitet” samt ”Service” er uegnede til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, således som kriterierne er defineret i annoncen.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal annullere Haderslev Kommunes beslutning af 12. december 2014 om tildeling af rammeaftalen til Contea Assurance Forsikringsmæglerselskab P/S.

Factor har tilkendegivet senere at ville nedlægge påstand om erstatning.

Haderslev Kommune har vedrørende påstand 1 – 3 nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Sagens nærmere omstændigheder

I betingelserne for afgivelse af tilbud dateret november 2014 og offentliggjort den 28. november 2014 er blandt andet anført følgende:

1. Indledning

...

1.2 Generel beskrivelse af udbuddet og omfang

...

Udbuddet indgås som en rammeaftale. Rammeaftalen forudsættes indgået med én virksomhed for perioden 01.01.2015 – 31.12. 2016 med mulighed for forlængelse i 2*12 måneder.

...

2. Udbudsbetingelser

2.1 Tilbudsfrist og formkrav

...

Tilbuddet skal indeholde:

- Beskrivelse af faglig kompetence for de forsikringsmæglere, der vil skulle håndtere mægleropgaven for Haderslev Kommune.
- Beskrivelse af Forsikringsmæglerens bistand ved storskade.
- Beskrivelse af Forsikringsmæglerens erfaring og kendskab til Kommunernes behov og praksis, lovgivningen på området, samt vurdering af selvforsikring/forsikring.
- Beskrivelse af hvordan Forsikringsmægleren vil håndtere Risiko-vurdering samt analyse og rådgivning.
- Beskrivelse af service.
- Angivelse af en samlet årlig pris for varetagelse af mægleropgaven, inkl. udbud i 2015.
- ...

...

2.4. Spørgsmål til udbudsmaterialet

Tilbudsgiver opfordres til at søge eventuelle uklarheder og usikkerheder afklaret ved at stille spørgsmål til udbudsmaterialet.

...

2.11 Udvalgelseskriterier

Den nedenfor angivne dokumentation danner grundlag for Haderslev Kommunes vurdering af, hvorvidt tilbudsgiver er egnet til at løfte den udbudte opgave.

...

2.12 Tildelingskriterium

Rammeaftalen vil blive tildelt den Tilbudsgiver, der afgiver det for Haderslev Kommune økonomisk mest fordelagtige tilbud, idet følgende delkriterier, med angivelse af vægtning, lægges til grund for tilbuds-vurderingen:

<u>Underkriterier</u>	<u>Vægtning i procent</u>
<u>1. Ydelsernes omfang og kvalitet</u> Ydelsernes omfang og kvalitet vil blive bedømt på baggrund af tilbudsgivers beskrivelse af følgende - Faglig kompetence for de forsikringsmæglere der	50 %

vil skulle håndtere mægler opgaven for Haderslev Kommune. - Forsikringsmæglerens bistand ved storskade. - Forsikringsmæglerens erfaring og kendskab til Kommunernes behov og praksis, lovgivningen på området, samt vurdering af selvforsikring/forsikring. - Risikovurdering samt analyse og rådgivning.	
<u>2. Pris</u> Der skal afgives en samlet årlig pris for varetagelse af mægleropgaven inklusiv udbud i 2015.	<u>40 %</u>
<u>3. Service</u> <u>Service vil blive bedømt ud fra</u> - Mulighed for løbende kontakt og spørgsmål fra forsikringservice herunder svartider pr. mail og telefon. - Mulighed for ydelser i forbindelse med rådgivning sparring og information.	<u>10 %</u>

3. Kravspecifikation

Haderslev Kommune ønsker at indgå en rammeaftale om forsikringsmæglerydelser.

...

Basisoplysninger

Haderslev Kommunes forsikringer varetages af ForsikringsService. Afdelingen hører organisatorisk til under økonomiafdelingen i Haderslev Kommune.”

Haderslev Kommune udfærdigede en “Udbudsrapport” hvoraf blandt andet fremgår:

“Evalueret af underkriteriet “Pris”

De modtagne tilbudspriser er evalueret og sammenlignet som følger:

For udnyttelse af størstedelen af pointskalaen tildeles 10 point ved laveste pris og 0 point når laveste pris overstiges med 175 %.

Evalueret af øvrige underkriterier.

Evalueret er foretaget af Haderslev Kommunes ForsikringsService.

ForsikringsService har tildelt hver enkelt tilbudsgiver point ud fra en skønsmæssig vurdering af de enkelte underkriterier. Tilbudsvurdering af

underkriterierne - ud over prisen - er sket individuelt for hver tilbudsgiver. Der er således ikke sket sammenligning på tværs af tilbuddene.

Evaluerings af underkriteriet "Ydelsens omfang og kvalitet"

Ydelsens omfang og kvalitet er blevet bedømt på baggrund af tilbudsgivers beskrivelse af følgende

- Faglig kompetence for de forsikringsmæglere, der vil skulle håndtere mægler opgaven for Haderslev Kommune
- Forsikringsmæglerens bistand ved storskade.
- Forsikringsmæglerens erfaring og kendskab til Kommunernes behov og praksis, lovgivningen på området, samt vurdering af selvforsikring/forsikring.
- Risikovurdering samt analyse og rådgivning.

Der er foretaget en samlet vurdering af underkriteriet på baggrund af ovenstående delkriterier. De enkelte delkriterier til underkriteriet er ikke indbyrdes vægtet.

Evaluerings af underkriteriet "Service"

Service er blevet vil blive bedømt ud fra

- Mulighed for løbende kontakt og spørgsmål fra forsikringservice herunder svartider pr. mail og telefon.
- Mulighed for ydelser i forbindelse med rådgivning sparring og information.

Der er foretaget en samlet vurdering af underkriteriet på baggrund af ovenstående delkriterier. De enkelte delkriterier til underkriteriet er ikke indbyrdes vægtet."

I Haderslev Kommunes meddelelse om tildelingsbeslutning står der blandt andet:

"Samtlige tilbudsgivere blev vurderet egnet til at løse opgaven.

Haderslev Kommunes ForsikringsService, har vurderet på underkriterierne "Ydelsens omfang og kvalitet" og "Service" ud fra de underliggende delkriterier angivet i udbudsmaterialet afsnit 2.12.

Haderslev Kommune agter herefter at indgå kontrakt med Contea Assurance Forsikringsselskab P/S, Dokken 10, 3. Sal, 6700 Esbjerg til en budsum på 235.000 kr. for år 2015 incl. udbud af forsikring.

Tilbuddet fra Factor blev i den samlede tilbudsvurdering placeret som nr. 4 ud af 4 med en samlet pointscore efter vægtning på 5,11. Tilbuddet

fra Contea Assurance Forsikringsselskab P/S havde en samlet point-score på 8,90.

Pris

Tilbuddet blev i forhold til underkriteriet ”Pris” tildelt 8,52 point ud af 10 mulige, hvilket svarer til 3,41 point efter vægtning.

Ydelsernes omfang og kvalitet

Tilbuddet blev i forhold til underkriteriet ”Ydelsernes omfang og kvalitet” tildelt 3 point ud af 10 mulige svarende til 1,50 point efter vægtning.

Service

Tilbuddet blev i forhold til underkriteriet ”Service” tildelt 2 point ud af 10 mulige svarende til 0,20 point efter vægtning.

Begrundelse

I begrundelsen for pointgivning har ForsikringsService anført:
Det vurderes at Factor kan varetage mægler opgaven. Det vurderes dog, at serviceniveauet, ForsikringsServices forventninger til mæglerens erfaring samt kendskab til mindre kommuner i mindre grad tilgodeses. De ressourcer, som stilles til rådighed for Haderslev Kommune lever i mindre grad op forventningerne, hvilket vurderes at kunne påvirke svartiderne.”

Den 12. december 2014 skrev Factor således til Haderslev Kommune:

” ...

Vi havde udarbejdet et attraktivt tilbud, hvor vi erfaringsmæssigt placerer os meget konkurrencedygtigt – både prismæssigt og kvalitativt.

Vi har netop indgået aftaler med 2 andre kommuner med ikrafttrædelse pr. 1. januar 2015 – hvor bedømmelsen er meget forskellig fra den vurdering I har foretaget på punkterne ”ydelsernes omfang og kvalitet” samt ”service”.

Vi er også uforstående over for argumentet om manglende kendskab til samarbejdet med mindre kommuner, hvor vi bl.a. samarbejder med Køge Kommune, Næstved Kommune, Vesthimmerland Kommune og Aabenraa Kommune.

Det er vores opfattelse, at der er foretaget en subjektiv vurdering i relation til forventning til vores service, svartider m.m. som der ikke er belæg for.

...

Parternes anbringender

Ad påstand 1 - 2

Factor har gjort gældende, at Haderslev Kommunes tilbudsevaluering, som er understøttet af en pointgivning, ikke objektivt afspejler Factors tilbud. Kontraktstildelingen er derfor ikke foretaget på et korrekt grundlag.

Vedrørende underkriteriet "Pris" har Factor gjort gældende, at Factors score er mere fordelagtigt end den valgte tilbudsgivers pris.

Vedrørende underkriteriet "Ydelsernes omfang og kvalitet" har Factor gjort gældende, at Factors tilbud på alle områder opfylder de i udbudsbetingelserne opstillede krav, og kommunen har bekræftet, "at Factor kan varetage mægler opgaven". Dertil kommer, at Factor på en lang række områder har tilbudt ydelser udover de i kravspecifikationen definerede ydelser.

Om delkriteriet "Faglig kompetence for de forsikringsmæglere, der vil skulle håndtere mægler opgaven" har Factor gjort gældende, at det fremgår af Factors tilbud, at Factors ressourcer suppleres efter behov med ressourcer og kompetencer fra Danmarks mest kompetente tekniske rådgivere i Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut, skadesbehandling via Capita Insurance Services (specialist med mere en 40.000 medarbejdere globalt), juridisk kompetence via førende danske advokater med forsikring som speciale samt markedets mest moderne og brugervenlige forsikrings- og administrations-system via Insubiz ApS aktuarrådgivning. Via dette setup er Haderslev Kommune ikke afhængig af virksomhedens egne ressourcer og kompetencer. Factor stiller herudover et team af meget rutinerede forsikringsuddannede medarbejdere til rådighed. Factors tilbud er således på dette område fuldt ud på niveau med de øvrige tilbudsgiveres tilbud. Factor har endelig i sit tilbud oplistet specifikke medarbejders navne, deres uddannelsesbaggrund, erfaring og kompetencer.

Om delkriteriet ”Forsikringsmæglerens bistand ved storskade” har Factor gjort gældende, at virksomheden har ca. 18.000 registrerede skader i forsikringssystemet, heraf en række storskader inden for alle brancher. De seneste storskader på enkeltkunder udgør henholdsvis 246 mio. kr. (skybrud), 165 mio. kr. (skolebrand) og ca. 55 mio. kr. (skybrud). Der er ”24/7/365”-adgang til at kontakte den ansvarlige mægler og Factors administrerende direktør. Herudover er Factor tilstede på skadestedet umiddelbart efter, at det frigives af myndighederne med henblik på at rådgive vores kunde. Factors tilbud, kompetence og erfaring på dette område er mindst på niveau med de øvrige tilbudsgiveres tilbud.

Om delkriteriet ”Forsikringsmæglerens erfaring og kendskab til Kommunernes behov og praksis, lovgivningen på området, samt vurdering af selvforsikring/forsikring” har Factor gjort gældende, at samarbejdet med kommuner er et vigtigt fokusområde for Factor, hvilket kan dokumenteres via bestående samarbejder med 9 kommuner, heraf 7 mindre kommuner svarende til en markedsandel på ca. 10 %. Aftalerne med disse kommuner udløb i 2014 eller 2015, men alle har ønsket at forlænge samarbejdet, hvilket understreger, at der er stor tilfredshed med den service og rådgivning, Factor yder. En rådgivning, der omfatter information om udviklingen i lovgivningen samt vurdering af selvforsikring contra forsikring. Forhold, der alle er uddybet i Factors tilbud. Factor finder således ikke, at pointgivningen afspejler kvaliteten i det afgivne tilbud.

Om pointgivningen, som ForsikringsService har givet, er det først oplyst, at man har vurderet, at Factor kunne varetage opgaven. Om underkriteriet ”Service” har Factor anført, at virksomheden stiller nogle af branchens mest erfarne ressourcer til rådighed for samarbejdet, og virksomheden er forsikringsmægler for 9 andre kommuner, heraf 7 mindre kommuner, som bl.a. omfatter Aabenraa Kommune, Vesthimmerland Kommune, Køge Kommune, Slagelse Kommune, Næstved Kommune, Rudersdal Kommune og Gentofte Kommune. Factor er derfor helt uforstående overfor Haderslev Kommunes vurdering og pointgivning, hvorefter Factor for underkriteriet ”Service” fik 2 point ud af 10 mulige. Factor har bestridt, at erfaring med 7 mindre kommuner udgør et relativt beskedent netværk. 55 af landets kommuner kan regnes som mindre kommuner. Ingen af de øvrige tilbudsgivere har mere relevant erfaring end Factor.

Overfor Haderslev Kommunes efterfølgende uddybende begrundelse har Factor vedrørende ”hvem ”holdet” består af” gjort gældende, at Factors team, selvom det ikke er oplyst, hvem teamet består af, er meget kompetent og rutineret og kan matche de øvrige aktører på alle områder. Om den forespørgsel, som Haderslev Kommune har rettet til Køge Kommune, har Factor gjort gældende, at Køge Kommune ikke gav udtryk for noget negativt, og at kommunen var godt tilfreds. Referencen bekræfter Factors påstand og giver ikke anledning til reduceret pointgivning. Om ”Svartider” på 2 døgn har Factor gjort gældende, at der er tale om et koncept med svartider, som er udarbejdet og tilpasset offentlige virksomheders behov. Udgangspunktet er, at Factors dygtige medarbejdere umiddelbart vil kunne besvare og afhjælpe langt de fleste forsikringstekniske spørgsmål, som ForsikringsService stiller via telefon eller mail.

I kraft af Factors samarbejde med en række kommuner har virksomheden en betydelig erfaring i forhold til de spørgsmål som kommunerne ofte stiller. Returnemeldinger på hasteopgaver, herunder opgaver via mails og henvendelser og spørgsmål via telefon, sker så vidt muligt straks og senest inden for 2 arbejdsdage. Haderslev Kommune har herudover mulighed for at kontakte Factors ansvarlige forsikringsmægler og/eller Factors adm. direktør til enhver tid ”24/7/365”, uanset om det er i relation til en storskade eller i en anden akut og relevant forbindelse. Factor stiller således den højeste kompetence til rådighed for kommunen til enhver tid og besvarer langt de fleste forsikringstekniske spørgsmål straks.

Vedrørende Factors oplysning om samarbejde med pengeinstitutter har Factor gjort gældende, at dette samarbejde er yderligere en kvalitet med store synergier for kommunale kunder. Det er Factors erfaring, at der er meget stort sammenfald i de behov, som forsikringstekniske og teknologiske udfordringer giver kommuner og pengeinstitutter. Via EU-lovgivning, dansk lovgivning, regulering, tilsyn og corporate governance-anbefalinger er pengeinstitutter hele tiden forrest i forhold til udvikling af politikker, risikostyring, processer og ledelse. Factor er markedsledende rådgiver for danske pengeinstitutter og er dermed til enhver tid på forkant på disse områder. De 9 kommuner, Factor samarbejder med, får således adgang til den viden og erfaring, som Factor opbygger via disse samarbejder.

Haderslev Kommune har vedrørende påstand 1 gjort gældende, at kommunen har foretaget egnethedsvurderinger af de 4 tilbudsgivere ud fra udvælgelseskriterierne angivet i udbudsbetingelserne. Samtlige tilbud blev vurderet konditionsmæssige og blev vurderet egnede til at løfte opgaven. Haderslev Kommune har bestridt at have handlet i strid med tilbudslovens § 15 d, stk. 1.

Haderslev Kommune vurderer, at Factor – trods henvisning til tilbudslovens § 15 d, stk. 1, om udvælgelse – er utilfreds med Haderslev Kommunes skønsmæssige vurderinger, som afspejler sig i pointgivning på underkriterierne ”Ydelsernes omfang og kvalitet” og ”Service”. Det fremgår, at Factor ikke mener, at pointtildelingen i forhold til underkriterierne ”Ydelsernes omfang og kvalitet” og ”Service” objektivt afspejler Factors tilbud. Haderslev Kommune har bestridt, at det fremgår af Factors tilbud, at ”ressourcer efter behov [suppleres] med ressourcer og kompetencer fra Danmarks mest kompetente tekniske rådgivere i Dansk Brandteknisk Institut, skadesbehandling via Capita Insurance Service”.

For så vidt angår det, som Factor har anført om ”Ydelsernes omfang og kvalitet” og ”Service” bemærkes, at Haderslev Kommune imidlertid har behov for et ”apparat”, hvor en mægler, i tilfælde af at der et sted i landet identificeres et nyt risikobillede, kan være proaktiv i forhold til Haderslev Kommunes tilpasning til en ny situation. Haderslev Kommune har en forholdsvis lille afdeling for ForsikringsService. Derfor er Haderslev Kommune meget afhængig af, at forsikringsmægleren har et stort netværk i forhold til informations- og erfaringsudveksling, og at Haderslev Kommune kan drage nytte af erfaringer fra andre mindre kommuner. Haderslev Kommune har vurderet, at 7 mindre kommuner udgør et relativt beskedent netværk.

Haderslev Kommune læser tilbuddet fra Factor således, at de i tilbuddet oplistede medarbejdere er en oplysning om de medarbejdere, som Factor råder over på området. Det fremgår implicite af tilbuddet, at Factor først sætter holdet af medarbejdere efter kontraktindgåelse ud fra de i tilbuddet oplistede medarbejdere. Haderslev Kommune har derfor bestridt, at tilbudsevalueringen ikke er sket på baggrund af Factors tilbud.

Vedrørende Factors kommentarer til Haderslev Kommunes begrundelse har kommunen gjort gældende, at der med henblik på at vurdere Factors

egnethed blev indhentet reference hos Køge Kommune. Referencen indgår ikke i pointgivningen under udbudsbetingelsernes afsnit 2.12 ”Tildelingskriterium”.

Haderslev Kommunes ForsikringsService har i forbindelse med evalueringen vurderet, at Factors oplysning om returnmeldinger i løbet af 2 arbejdsdage er relativt længe, idet ForsikringsService selv kan håndtere størstedelen af de situationer, som opstår på forsikringsområdet. I de tilfælde, hvor ForsikringsService ikke selv kan løse opgaven eller mangler svar, vil problematikken være så speciel, at det er vigtigt med en hurtig tilbagemelding fra forsikringsmægleren. Dette er der lagt vægt på ved evalueringen af Factors tilbud.

Haderslev Kommune har endelig vurderet, at erfaringer fra pengeinstitutter ikke er brugbare i forbindelse med kommunale opgaver. Factors oplysning herom er derfor ikke tillagt særlig vægt.

Haderslev Kommune har vedrørende påstand 2 fastholdt, at underkriterierne ”Ydelsernes omfang og kvalitet” og ”Service” er egnede til at identificere ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”. Hver enkelt tilbudsgiver er tildelt point ud fra en skønsmæssig vurdering af tilbudsgiverens besvarelse af de enkelte underkriterier.

Der er af kommunen foretaget en samlet vurdering af tilbuddene i forhold til underkriterierne på baggrund af de i udbudsbetingelsernes afsnit 2.12 nævnte delkriterier. De enkelte delkriterier til underkriterierne er ikke indbyrdes vægtet. Tilbudsvurdering af underkriterierne ”Ydelsernes omfang og kvalitet” og ”Service” er sket individuelt for hver tilbudsgiver.

Ad påstand 3

Factor har gjort gældende, at der som følge af de af Haderslev Kommune begåede fejl er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Haderslev Kommune har gjort gældende, at der ikke er grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1 og 2

De anbringender, som Factor har gjort gældende til støtte for påstand 1 og 2 vedrører Haderslev Kommunes faglige skøn ved evalueringen af Factors og de øvrige tilbudsgiveres tilbud. Factor er ikke enig i Haderslev Kommunes skønsmæssige vurdering af de forskellige tilbud.

Efter klagenævnets faste praksis har ordregiveren en vid skønsmargen i forbindelse med den kvalitative skønsmæssige evaluering af de enkelte tilbud, herunder navnlig vedrørende bedømmelsen af det antal point, der tildeles et tilbud.

Klagenævnet finder ikke grundlag for at fastslå, at Haderslev Kommunes skøn ved evalueringen af Factors tilbud i forhold til det i udbudsbetingelserne anførte eller forudsatte, herunder navnlig for så vidt angår Haderslev Kommunes vurdering af tilbuddet i forhold til underkriterierne ”Ydelsernes omfang og kvalitet” samt ”Service”, var åbenbart urigtig. De nævnte kriterier var egnede til at identificere ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”. Derfor tages Factors påstand ikke til følge.

Ad påstand 3

Under henvisning til det ad påstand 1 og 2 ovenfor anførte er der ikke grundlag for at annullere tildelingsbeslutningen.

Herefter bestemmes:

Klagen tages ikke til følge.

Ingen af parterne skal, da begge er selvmødere, betale omkostninger til den anden part.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Niels Feilberg Jørgensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Johannes Krogsgaard
fuldmægtig