

Klagenævnet for Udbud

(A.F. Wehner, Wayne Jensen, Gorm Kildahl Elikofer)

J.nr.: 01-183.712

9. august 2002

K E N D E L S E

Kommunernes Revision

(advokat Simon Evers Hjelmberg, København)

mod

Arbejdsmarkedsstyrelsen

(Kammeradvokaten ved advokat Britta Moll Bown)

Ved udbudsbekendtgørelse af 12. januar 2001 udbød indklagede, Arbejdsmarkedsstyrelsen, som begrænset udbud efter direktiv 92/50 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler, som ændret ved direktiv 97/52 (Tjenesteydelsesdirektivet) revisionsopgaven i forbindelse med administrationen af tilskud fra den Europæiske Socialfond.

I udbudsbekendtgørelsen hed det blandt andet:

- »2. Tjenesteydelsens kategori og beskrivelse, CPC-nummer, mængde, optioner: CPV: 74121200.

Kategori 9, regnskabsvæsen, revision og bogholderi, CPC-referencenummer: 862.

Arbejdsmarkedsstyrelsen udbyder revisionsopgaven i forbindelse med administrationen af tilskud fra Den Europæiske Socialfond. Tilskuddene i socialfondsperioden 2000-2006 forventes at udgøre ca. 400 000 000 DKK pr. år, og tilskuddene forventes bevilget til ca. 500-600 projekter pr. år. Der er endnu ikke bevilget tilskud i socialfondsperioden 2000-2006. Den gennemsnitlige løbetid for et projekt forventes at være 14-16 måneder, men med betydelig forskel i løbetid. Administrationen varetages dels centralt af Arbejdsmarkedsstyrelsen og dels regionalt af amtskommunerne, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

-
8. Frist for udførelse eller tjensteydelsens påbegyndelse eller effektivering, eller kontraktens varighed:
Tjensteydelsen påbegyndes umiddelbart efter kontraktens indgåelse, der forventes at finde sted senest den 1.5.2001. Kontrakten er gældende for projekter bevilget i socialfondsperioden, jf. pkt. 2. I kontraktperioden kan opsigelse ske af hver af parterne med 6 måneders varsel, dog tidligst til den 30.6.2004.
-
14. Tildelingskriterier: tildeling af ordren vil ske på grundlag af det økonomisk mest fordelagtige bud ud fra de kriterier, der vil fremgå af opfordringen til at afgive bud.«

Ved udløbet af fristen for anmodning om prækvalifikation den 20. februar 2001 havde 10 virksomheder anmodet om prækvalifikation. Indklagede besluttede at prækvalificere 6 virksomheder, blandt andet klageren, Kommunernes Revision og Arthur Andersen A/S. Ved udløbet af fristen for afgivelse af tilbud den 10. april 2001 havde 6 virksomheder afgivet tilbud. Indklagede indgik den 30. maj 2001 kontrakt med Arthur Andersen A/S.

Klageren har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med Tjensteydelsesdirektivets artikel 36, stk. 2 ved kun i meget begrænset omfang at have prioriteret tildelingskriterierne i udbudsbetingelserne af 26. februar 2001 i forbindelse med udbudet af revisionopgaven med administrationen af tilskud fra Den Europæiske Socialfond (Udbud 2001/S 13-009188).

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at den foretagne pointtildeling, sammenholdt med de angivne tildelingskriterier, strider mod gennemsigtighedsprincippet, da evalueringen af tilbudene fremlagt som sagens bilag Q [notat af 30. april 2001] er usaglig og fejlbehæftet, vægtningen af de enkelte elementer forekommer tilfældig og den tilbudte pris tilsyneladende alene tillægges en meget beskeden vægt.

Påstand 3

Klagenævnet skal på baggrund af påstand 1 – 2 annullere indklagedes beslutning om at tildele den udbudte ydelse til tilbudsgiveren, Arthur Andersen A/S.

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

Klagenævnet bemærker, at de af klageren nedlagte påstande bør præciseres således:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med Tjenesteydelsesdirektivets artikel 36, stk. 2.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at indklagede ved vurderingen af de 6 tilbud har handlet i strid med EU-udbudsrettens gennemsigtighedsprincip, idet vurderingen af tilbudene på grundlag af de fastsatte tildelingskriterium blev gennemført usagligt og var fejlbehæftet.

Påstand 3

Klagenævnet skal annullere indklagedes beslutning af 31. maj 2001 om at tildele Arthur Andersen A/S kontrakten.

Klagenævnet bemærker, at gives der klageren medhold i påstand 1, er det alene påkrævet at Klagenævnet tager stilling til påstand 3.

I skrivelse af 26. februar 2001 til de prækvalificerede virksomheder hed det bl.a.:

»Tildeling af ordren vil ske på grundlag af det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Arbejdsmarkedsstyrelsen vil i den forbindelse lægge følgende kriterier til grund:

- a) Pris.
- b) Kvaliteten og omfanget af den tilbudte gennemgang og revision, herunder det tilbudte revisionsteam, antallet af revisionsbesøg samt de anvendte metoder og analysers art og omfang.
- c) Kvaliteten og omfanget af den tilbudte vejledning, herunder hotline-service.
- d) Kvaliteten og omfanget af den tilbudte uddannelse.
- e) Leveringstid, herunder reaktionstid på hotline-service.

Kriteriet under litra e) (»leveringstid, herunder reaktionstid på hotline-service«) tillægges mindre vægt end de øvrige nævnte kriterier. Bortset herfra har det ikke været muligt at angive kriterierne i prioriteret rækkefølge.«

Med skrivelsen fulgte følgende bilag: Udkast til hovedkontrakt, beskrivelse af Arbejdsmarkedsstyrelsen og Den Europæiske Socialfond, beskrivelse af revisors opgaver samt beskrivelse af opgavernes udførelse. I beskrivelsen af Arbejdsmarkedsstyrelsen og Den Europæiske Socialfond hed det bl.a.:

»1. Beskrivelse af Arbejdsmarkedsstyrelsen

Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) er en central enhed i Arbejdsministeriet, der på landsplan varetager den daglige ledelse af Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) og af Arbejdsformidlingen (AF).

AMS bistår arbejdsministeren i den overordnede administration af blandt andet Lov om orlov, Lov om arbejdsmarkedsuddannelser, Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Arbejdsmarkedsstyrelsen administrerer Den Europæiske Socialfond i Danmark.

2. Beskrivelse af Den Europæiske Socialfond

Den Europæiske Socialfond støtter arbejdsmarkedsrelaterede projekter (hovedsagelig uddannelse). Den Europæiske Socialfond er den største af alle EU's strukturfonde i Danmark med godt 3,5 milliarder kroner i tilskud for perioden 2000 - 2006. Midlernes fordeling er som følger:

Den Europæiske Socialfond 2000-2006

Program	ESF-midler DKK	Pr. år 7 år DKK	Pr. år 6 år
Mål 3	2.817.025.890	402.432.270	469.504.315
Mål 2	408.452.537	58.350.362	68.075.423
Equal	222.904.500	31.843.500	37.150.750
I alt	3.448.382.926	492.626.132	574.730.488

Bevillingsrammen kommer fra EU-Kommissionen, der bevilger midlerne i en åremålsrække. Overordnet ansvarlig for anvendelsen af midlerne i Danmark er Arbejdsmarkedsstyrelsen og midlerne fordeles af Arbejdsmarkedsstyrelsen og regionale administrationer i de 14 amter samt Kbh. og Frederiksberg kommune.

.....

Der er endnu ikke fordelt midler af 2000 – 2006 rammen. Arbejdsmarkedsstyrelsen iværksætter en ansøgningsrunde med ansøgningsfrist 2. april 2001. Denne ansøgningsrunde vedrører kun de midler som Arbejdsmarkedsstyrelsen selv administrerer. Det forventes at man giver bevillinger i slutningen af andet kvartal. Alt tyder på, at amterne vil iværksætte ansøgningsrunder efter sommerferien.

Beskrivelse af tilskudsadministrationen

2.1 Organisationen af tilskudsadministrationen

2.1.1 Bevilling

Projektansøgninger behandles af Arbejdsmarkedsstyrelsen, de 14 amter samt Kbh. og Frederiksbergs kommune. Arbejdsmarkedsstyrelsen samt de regionale administrationer har sekretariatsbetjeningen i forhold til projektgodkendelsesudvalg. Arbejdsmarkedsstyrelsen samt de regionale administrationer indstiller projekter til godkendelsesudvalgene. Udvalgene beslutter hvilke projekter der skal have bevillinger. Arbejdsmarkedsstyrelsen samt de regionale administrationer overtager herefter administrationen af projekterne og meddeler de enkelte godkendte projekter at de har fået en bevilling.

2.1.2 Regnskabskrav

Et socialfondsregnskab består af betalte projektrelaterede omkostninger opgjort til kostpriser med fradrag af projektrelaterede indtægter. Finansielle omkostninger er ikke tilskudsberettigede, dog er udgifter til bankgaranti tilskudsberettiget. Det kræves at private tilskudsmodtagere samt selvejende institutioner stiller bankgaranti.

Socialfonden opererer med et begreb der kaldes medfinansiering. En medfinansiering består af projektrelaterede omkostninger, der ikke nødvendigvis er afholdt af projektet selv. Eksempler på medfinansiering kan være løn til ansatte der arbejder med projektet og kontanthjælp eller dagpenge til ledige der bliver undervist på projektet. Disse medfinansieringsomkostninger indgår i projektregnskabet men udløser ikke socialfondstilskud.

Socialfondstilskuddet beregnes på følgende måde:

De samlede tilskudsberechtigede omkostninger inklusive medfinansiering
 Minus projektrelaterede indtægter
 Gange tilskudsprocenten
 Giver det maksimale støttebeløb

Socialfondsstøtten kan ikke overstige bevillingsbeløbet og socialfondsstøtten kan heller ikke overstige de faktiske udgifter på projektet.

Forud for betalingen af et første forskud, der svarer til det budgetterede socialfondsforbrug i projektets første fire måneder, skal revisionen godkende at projektet har et forsvarligt regnskabssystem der kan udskille de projektrelevante omkostninger.

2.1.3 Løbende rapportering og betalinger

Projektet indrapporterer hver fjerde måned igennem edb systemet OPUS. Projektrapporten består af en indholdsbeskrivelse, et budget for omkostningerne i den kommende periode samt deltagerrelaterede data, eksempelvis mødeprotokoller og regnskabsmæssige data (regnskab samt bilag).

Projekterne indsender rapporterne tre gange årligt med frist 10. maj, 10. september samt 10. januar. Projektrapporterne gennemgås af revisionen samt projektadministrationen. Revisionen skal have afsluttet sin gennemgang senest 20. maj, 20. september samt 20. januar. Såfremt projektrapporten er tilfredsstillende godkender revisionen samt projektadministrationen rapporten. Der kræves godkendelse af revisionen samt administrationen før en betaling foretages. Projektrapporterne akkumulerer omkostningerne således at anden rapport inkluderer de samlede omkostninger for de to første perioder.

Som nævnt ovenfor betales projektet et første forskud der svarer til projektets budgetterede udgifter i den første fire måneders periode. Betalingen i de efterfølgende perioder udgør de faktisk afholdte og betalte udgifter med tillæg af den kommende periodes budgetterede socialfondsforbrug og med fradrag af allerede udbetalte beløb. Der kan dog ikke udbetales et større beløb end hvad der svarer til 80% af bevillingen.

Den sidste perioderapport er projektets endelige regnskab. Såfremt denne godkendes udløser den en betaling der svarer til socialfondsforbruget minus de allerede udbetalte beløb, dog maksimalt bevillingen.

2.1.4 IT-anvendelsen

Til perioderapporteringen samt den administrative gennemgang af revisionen og projektadministrationerne anvendes edb systemet OPUS, der nu videreudvikles.

En udskrift af en projektrapportering er vedlagt som bilag.

Revisor yder hotline service til projekter samt projektadministrationer. Denne service inkluderer udover regnskabsmæssige hotline service tillige edb-mæssig hotline service til OPUS systemet. Servicen omfatter alle funktioner vedrørende brugen af programmet tillige med rådgivning vedrørende systemopsætninger, som eksempelvis firewalls og netværksopsætninger.«

Revisors opgave er bl.a. beskrevet således:

»6. Revisors vejledning, herunder hotline-service

Revisor skal såvel opfordret som uopfordret virke som inspirator og rådgiver i forbindelse med projektadministrationen samt, når der er behov herfor, orientere Arbejdsmarkedsstyrelsen om uhensigtsmæssigheder, mulige effektivitetsforbedringer o.l. og fremsætte forbedringsforslag, der kan vejlede eller støtte projektadministrationen. Endvidere skal revisor udarbejde udkast til vejledning til tilskudsmodtagere angående projektets administration og indrapporteringer.

På alle arbejdsdage mellem 9-16 skal revisor kunne yde vejledning telefonisk og pr. e-mail overfor ansøgere, tilskudsmodtagere og projektadministrationer i forbindelse med regnskabsmæssige- eller IT-spørgsmål, der vedrører ansøgninger, statusrapporter, endelige projektregnskaber m.v. Forespørgslerne skal besvares senest 2 timer efter henvendelsen.«

Beskrivelsen af opgavernes udførelse indeholder følgende:

»Vejledning

I dette bilag skal tilskudsgiver nærmere beskrive, hvorledes opgaverne i bilag 2 [revisors opgaver] vil blive udført.

I henhold til kontraktens punkt 3.1. kan tilbudsgiver ikke påberåbe sig, at det, der fremgår af bilag 3, medfører, at krav eller beskrivelser i bilag 2 ikke kan eller skal opfyldes. Og det, der fremgår af bilag 2, kan ikke medføre, at beskrivelser i bilag 3 ikke af Arbejdsmarkedsstyrelsen kan kræves opfyldt.

Som en konsekvens heraf må tilbudsgiver tage udtrykkeligt forbehold i overensstemmelse med Udbudsbetingelsernes punkt 6, såfremt der er krav eller beskrivelser i bilag 2, som er i modstrid med tilbudsgivers beskrivelser i bilag 3.

Revisionsteamet

Tilbudsgiver anmodes om at beskrive, hvilke ressourcer, der stilles til rådighed ved det anvendte revisionsteam. Ressourcerne bedes opdelt på kategorier af medarbejdere med oplysning om antal pr. kategori og en definition af de anvendte kategorier. Der anmodes endvidere om en kort redegørelse for, hvilke arbejdsopgaver, der planlægges udført af de enkelte kategorier.

Arbejdsplan og –metoder

Tilbudsgiver anmodes om at give en generel redegørelse for de overvejelser, der ligger til grund for ressourcefordelingen på år og arbejdsarter.

Tilbudsgiver anmodes om at redegøre for den påtænke fremgangsmåde ved vurdering af ansøgerses systemer, den påtænkte gennemgang af statusrapporter og gennemgangen af endelige projektrengnskaber, herunder give eksempler på faktorer, der vil udløse forespørgsler, indhentelse af nærmere dokumentation eller et revisionsbesøg.

Tilbudsgiver anmodes om at redegøre for den overordnede plan for gennemførelse af revisionsbesøgene, herunder beskrive indholdet af et ordinært revisionsbesøg.

Tilbudsgiver anmodes om at redegøre for, hvorvidt tilbudsgiver følger nærmere specificerede normer og standarder for revision og rådgivning og i bekræftende fald hvilke.

Tilbudsgiver anmodes om at beskrive de foranstaltninger, der er truffet til sikring af kvaliteten.

Revisors uddannelsesforpligtelser

Revisor anmodes om at redegøre for kursusudbud og omfang for kurser rettet mod projektadministrationerne og for kursusudbud og omfang samt priser, jfr. bilag 2, for kurser rettet mod tilskudsmodtager.

Revisors vejledning, herunder hotline-service

Såfremt revisor ønsker at tilbyde yderligere eller mere vidtgående service end anført i bilag 2, bedes dette beskrevet.«

Endvidere meddelte indklagede de prækvalificerede revisionsvirksomheder følgende vedrørende vejledning om vederlag:

»Vejledning

I dette bilag skal tilbudsgiver angive de samlede vederlag for ydelser omfattet af kontrakten, jf. kontraktens punkt 6. bortset fra deltagerbetaling vedrørende uddannelse af tilskudsmodtagere.

Deltagerbetaling vedrørende uddannelse af tilskudsmodtagere skal angives i bilag 3.

Tilbudssum

Tilbudssummen skal angives som et årligt vederlag, der omfatter revisors honorar incl. alle omkostninger for den samlede opgave. Det årlige vederlag er fast, jf. nærmere kontraktens punkt 6.2. uanset at omfanget af revisors arbejde, der er forbundet med ydelserne efter kontrakten, kan være forskelligt i de enkelte år. Beløbet opgøres excl. moms.

Tilbudssummen skal omfatte den revisoropgave, der er beskrevet i udbudsmaterialet, bortset fra den kursusvirksomhed, der dækkes af deltagerbetaling.

Det årlige vederlag reguleres med 6% som nærmere anført i kontraktens punkt 6.1.

En tilbudskalkulation for et normalt år excl. moms. men incl. alle omkostninger skal vises opdelt på arbejdsarter, på timetal og honorardele, f.eks. således:

<u>Arbejdsområde:</u>	Timetal pr. medarbejderkategori				Timetal i alt	Honorar
Planlægningsopgaver						
Rapporteringsopgaver						
Vurdering af ansøgers system						
Gennemgang af statusrapporter						
Gennemgang af projektregnskaber						
Revisionsbesøg						
Vejledning, instruktion og service						
Hotline service						
Rejseomkostninger m.v.						
I alt pris for året						

Tilbudsgiver anmodes om at definere de enkelte medarbejderkategorier for så vidt angår uddannelse og erfaring m.v., samt oplyse om (den gennemsnitlige) uddebiteringssats pr. medarbejderkategori.«

Ved skrivelse af 31. maj 2001 meddelte indklagede 6 prækvalificerede revisionsvirksomheder, at opgaven var tildelt Arthur Andersen A/S.

I en skrivelse af 31. maj 2001 til klageren hedder det bl.a.:

Af de indkomne syv tilbud var Deres det prismæssigt laveste. Således scorede De højest på dette kriterie, men i de andre kriterier, herunder »Kvaliteten og omfanget af den tilbudte gennemgang og revision, herunder det tilbudte revisionsteam, antallet af revisionsbesøg samt de anvendte metoder og analysers art og omfang« virkede det for Arbejdsmarkedsstyrelsen som om De havde underbudgetteret det timeforbrug vi anser for nødvendig for en forsvarlig løsning af opgaven.«

Foranlediget af det meddelte afslag rettede klageren den 14. juni 2001 og den 5. juli 2001 forespørgsel til indklagede og udbad sig en begrundelse for den trufne afgørelse.

Henvendelsen blev i skrivelse af 11. juli 2001 fra indklagede besvaret bl.a. således:

»Vedr.: Revisionsudbud for Den Europæiske Socialfond

Tak for Deres breve af 14. juni og 5. juli 2001. i det følgende forsøge at besvare Deres spørgsmål.

Både tilbudsmateriale og selve udvælgelsen er sket i tæt samarbejde med statsautoriseret revisor Mogens Christensen fra firmaet AUDICON A/S i Århus.

Arbejdsmarkedsstyrelsen kontaktede Foreningen for Statsautoriserede Revisorer forud for udbudsforretningen, med formålet at høre om FSR muligvis vil være interesseret i at tage opgaven selv. Det kunne de desværre ikke, men pegede i stedet på Statsaut. Revisor Mogens Christensen.

Pointtildelingen i henhold til tilbudskriterierne i opfordringsskrivelsen gav følgende resultat. Tilbudsgivere er anonymiseret:

Prisen	1,9	2,5	3,8	4,5	1,2	8,8
Kvalitet og omfang af revisionsydelsen	6,4	4,5	7,5	4,5	7,0	3,7
Hotline service og vejledning	3,7	6,0	5,2	2,2	7,5	6,7
Vejledning, uddannelse, service og helheden	2,5	2,2	4,5	1,7	6,0	6,2
Leveringstid, reaktionstid,	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

hotline-service						
I alt	15,0	15,7	21,5	13,4	22,2	25,9«

Af et under sagen fremlagt notat udarbejdet den 30. april 2001 fra Audicon A/S, statsautoriseret revisor Mogens Christensen til brug for indklagedes valg af tilbud, fremgår bl.a.:

»2. Tildelingskriterier

Sammenholdes de indkomne tilbud med tildelingskriterierne, jfr. opfordringsskrivelsen, giver det mig anledning til følgende kommentarer:

.....

Priserne kan sammenlignes således:

Tilbudsgiver:	Normalt (2002):	år	Hele perioden:	Gnsn. pris pr. projekt v.	Gnsn. time-sats (2002):
[anonymiseret]				3.500	

[1]	3.720.000	28.428.185	8.122	434
[2]	5.172.575	39.528.742	11.293	506
[3]	5.750.000	43.941.415	12.571	398
[4]	6.964.015	53.219.000	15.205	587
[5]	7.499.160	57.307.250	16.374	524
[6]	11.989.000	91.619.760	26.177	772

Gennemsnit	6.849.125	52.340.725	14.954	537
------------	-----------	------------	--------	-----

[Klagenævnet har foretaget anonymisering af de 6 tilbudsgivere i ovennævnte oversigt samt nedenfor].

.....

Kvalitet og omfang af gennemgang og revision

.....

[Tilbudsgiver nr. 5's] tilbud er det mest koncentrerede med hensyn til antal medarbejdere og kontorer på revisionsopgaven. [Tilbudsgiver nr. 5] opererer således med to kontorer (en øst og en vest) og 12 navngivne medarbejdere på opgaven. [Tilbudsgiver nr. 4] har planlagt løsningen foretaget gennem 12 medarbejdere fordelt på 4 kontorer. [Tilbudsgiver nr. 2] foreslår løsningen af opgaven gennem 9 medarbejdere fordelt på 4 kontorer samt et ikke nærmere oplyst antal lokale revisorer.

Tilbudet fra [Tilbudsgiver nr. 1] omfatter en kerne af 9 – 11 medarbejdere og derudover et ikke nærmere specificeret antal revisionsmedarbejdere, fordelt på 6 distrikter.

.....

3. Recapitulation

.....

I udbudsskrivelsen er tildelingskriterierne angivet, men ikke vægtet indbyrdes.

I nedenstående tabel er tildelingskriterierne sammenfattet i de hovedkriterier, der må antages overordnet set at have afgørende vægt, nemlig prisen

kvalitet og omfang af revisionsydelsen

hotline service

vejledning, uddannelse og service, herunder en helhedsvurdering.

Pointtildelingen er foretaget ud fra en vurdering af de enkeltelementer, der indgår i ovennævnte fire hovedkriterier. Pointtildelingen af enkeltelementer er sket således, at det mest attraktive tilbud har fået pointtal 1, det næstmest attraktive tilbud har fået pointtallet 2 og så fremdeles. De enkeltelementer, der indgår i et hovedkriterium, er herefter blevet sammenvejet efter deres indbyrdes, økonomiske betydning, hvorefter pointtallene til hovedkriterierne er fremkommet. Det mest attraktive tilbud er således det, der har opnået det laveste pointtal.

Hovedkriteriet »prisen« er sammensat af en vurdering af prisen for et helt år og de priser, der anvendes overfor tilskudsmodtageres kursusdeltagelse.

Hovedkriteriet »kvalitet og omfang af revisionsydelsen« er sammenvejet af elementerne »gennemgang af tilskudsmodtageres forretningsgange og registreringssystemer«, gennemgang af tertialrapporter og endelig projektregnskaber, »revisionsbesøg«, »erklæringer« og »styringsopgaver«. Ved sammenvejning er »revisionsbesøg« og »gennemgang af tertialrapporter og endelige projektregnskaber« tillagt størst vægt.

Hovedkriteriet »hotline service« er sammenvejet af såvel mængden af revisionsressourcer i lyset af bemandingskompetencen som en vurdering af funktionens kvalitet og operationalitet.

Hovedkriteriet »vejledning, uddannelse og service, herunder en helhedsvurdering« er en sammevejning af de tilbudte ressourcer suppleret med en overordnet vurdering af tilbudet som helhed.

På denne baggrund fås:

	[2]	[3]	[4]	[5]	[1]	[6]
Prisen	2	3	4	5	1	6
Kvalitet og omfang	4	2	6	2	5	1
Hotline service	2	4	3	1	6	5

Vejledning, uddannelse, service og helhed	3	2	4	1	5	6
Samlet pointtal	11	11	17	9	17	18«

Notatet er uddybet ved skrivelse af 18. maj 2001 bl.a. således:

»Vedrørende udbud af revisionsopgaven

.....

Jeg er ikke enig i, at den anvendte rangordningsmodel er vilkårlig, men jeg erkender, at de til grund liggende beregninger, der omfatter analyser af ikke direkte sammenlignelig karakter, f.eks. budgetteret tid, budgetteret medarbejderkompetence, vurdering af kvalitet og hensigtsmæssighed af løsningsforslag m.v., ved sammenvejning er tildelt en vægt, som er baseret på et skøn over betydningen af det pågældende enkeltkriterie.

Prisen er det mest éntydige kriterie, og i dette tilfælde kan man let anvende en relativ rangordning,, i stedet forvalgte rækkefølgerangorden.

For så vidt man ville tage hensyn til det indbyrdes forhold mellem tilbudsprisen, og hertil lagde prisvirkningen af prisen på 1 kursusdag, ligeledes efter en relativ skalering og foretager en sammenvejning i forhold til de to komponenters relative betydning, ville pointtildelingen på priskriteriet blive således:

[2] 1,9
 [3] 2,5
 [4] 3,8
 [5] 4,5
 [1] 1,2
 [6] 8,8

hvorved dog bemærkes, at kursusris ikke er indregnet for [tilbudsgiver nr. 6], da denne ikke er opgivet. [Tilbudsgiver nr. 6] burde således ligge højere end 8,8.

For så vidt angår de øvrige kriterier er »Kvalitet og omfang af den tilbudte gennemgang og revision, herunder det tilbudte revisionsteam, antallet af revisionsbesøg samt de anvendte metoder og analysers art og omfang« sammenvejet af en række enkeltelementer i revisionsydelsen, hvor de enkelte elementer er vægtet efter deres betydning for opgaveløsningen som helhed. Det enkelte element indgår i vægtningen på baggrund af en sammenvejning af de tilbudte antal timer gange med en vægt for tilbudte medarbejderkvalifikationer.

Kriteriet »kvaliteten og omfanget af den tilbudte vejledning, herunder hotline-service« fremkommer ved sammenvejning af en rangorden af den tilbudte indsats, d.v.s. timer gange en faktor for medarbejderkvalifikationer, og en rangorden af de tilbudte løsningers hensigtsmæssighed, operationalitet og krav til AMS's system[m] og OPUS-løsningen.

Kriteriet »kvaliteten og omfanget af den tilbudte uddannelse« er rangordnet ved sammenvejning af subjektive vurderinger af de meget forskellige beskivelser, såvel vedrørende omfang som indhold, der fremgår af tilbudene.

Kriteriet »Leveringstid, herunder reaktionstid på hotline-service« er i mit notat af 30. april indeholdt i kriteriet »Hotline-service«, men i nedenstående tabel er dette kriterie vist særskilt. Kriteriet er tillagt mindre vægt, idet dog alle tilbudsgivere har fået samme pointtal, idet alle har tilkendegivet, at de vil overholde tilbudsmaterialets krav til leveringstid og reaktionstid.

Anvendes der en relativ baseret pointtildeling baseret på de underliggende beregninger, i stedet for den rækkefølge-baserede pointtildeling i mit notat af 30. april 2001, fås:

	[2]	[3]	[4]	[5]	[1]	[6]
Pris	1,9	2,5	3,8	4,5	1,2	8,8
Kvaliteten og omfanget af den tilbudte gennemgang og revision, herunder det tilbudte revisionsteam, antallet af revisionsbesøg, samt de anvendte metoder og analysers art og omfang	4,3	3,0	5,1	3,0	4,7	2,5
Kvaliteten og omfanget af den tilbudte vejledning, herunder hotline-service	2,7	4,3	3,8	1,6	5,4	4,8
Kvaliteten og omfanget af den tilbudte uddannelse	2,5	2,2	4,4	1,7	5,9	6,1
Leveringstid, herunder reaktionstid på hotline-service	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	11,9	12,5	17,6	11,3	17,7	22,7

Som det fremgår, ændrer dette ikke ved konklusionen i notatet af 30. april 2001, men der er herved taget højde for relativiteten i sammenligningen af tilbudene.«

Det er under sagen oplyst, at tabellen anført i skrivelsen af 11. juli 2001 fra indklagede til klageren er fejlagtig, idet indklagede ved en fejl har anført tal, der var foreløbige. Den rettede tabel er gengivet overfor i citeringen af statsautoriseret revisor Mogens Christensens skrivelse af 18. maj 2001.

Den 7. september 2001 indgav klageren, Kommunernes Revision, klage til Klagenævnet for Udbud over indklagede, Arbejdsmarkedsstyrelsen. Klagen har været behandlet på et møde den 12. februar 2002.

Der er under den mundtlige forhandling af klagen afgivet forklaring af chefrevisor hos klageren, Knud-Erik Larsen, specialkonsulent hos indklagede, Henrik Fastrup samt af statsautoriseret revisor fra Audicon A/S Mogens Christensen.

Chefrevisor Knud –Erik Larsen har forklaret, at klageren, der reviderer for 240 af landets 270 kommuner, har omfattende erfaring med revision af kommunale regnskaber og forretningsgange samt med revision af større institutioners regnskaber. Klageren har tidligere afgivet tilbud i forbindelse med kommuners udbud af revisionsopgaver. Specialkonsulent Henrik Fastrup ledede et informationsmøde, der blev holdt den 9. marts 2001 hos indklagede. Efter mødet udarbejdede han (chefrevisor Knud –Erik Larsen) på klagerens vegne tilbud. Han anså opgaven som værende i centrum for klagerens virksomhedsområde. Han er ikke enig i den skematiske vurdering, indklagede har foretaget af blandt andet klagerens tilbud.

Specialkonsulent Henrik Fastrup har forklaret, at tidligere ordninger med, at hvert »projekt« kunne have egen revision, var ophørt. Det krævedes nu, at al revision skulle foretages af en revisionsvirksomhed. Hvis det måtte vise sig, at revisionen havde været utilstrækkelig, ville Danmark risikere at miste tilskud i millionklassen.

Statsautoriseret revisor Mogens Christensen, der var indklagedes konsulent i hele sagsforløbet har forklaret, at det var svært »at sætte timetal« på en del af de udbudte opgaver, idet man ikke på forhånd kunne vide, hvor mange »projekter«, der skulle revideres. Man er i et vist omfang overladt til at skønne efter egen erfaring.

Parternes anbringender:

Ad påstand 1

Klageren har gjort gældende, at indklagede ikke har prioriteret sine fem underkriterier, bortset fra angivelsen af, at det femte og sidste underkriterium til tildelingskriteriet »det økonomisk mest fordelagtige tilbud« »leveringstid, herunder reaktionstid på hotline-service« ville blive tillagt mindre vægt end de øvrige kriterier. Denne undladelse er i strid med Tjenesteydelsesdirektivets artikel 36, stk. 2, da der ikke er oplyst saglige grunde til at prioriteringen af underkriterierne ikke kunne foretages på det tidspunkt, hvor de blev offentliggjorte.

Indklagede har gjort gældende, at det fremgik af indklagedes udbudsbetingelser af 26. februar 2001, at der ville blive lagt mindre vægt på underkriteriet »leveringstid, herunder reaktionstid på hotline-service«. Bortset herfra var det ikke muligt for indklagede at angive underkriterierne i prioriteret rækkefølge. De øvrige kriterier måtte anses for at være lige vigtige for opgavens løsning.

Ad påstand 2

Klageren har gjort gældende, at den vurdering, indklagede har foretaget på baggrund af statsautoriseret revisor Mogens Christensens notat af 30. april 2001, er ensidig, subjektiv og sammenblander udvælgelses- og tildelingskriterierne. Prisen i henhold til Arthur Andersen A/S's tilbud er mere end dobbelt så høj som prisen for klagerens tilbud. Klagerens gennemsnitlige timesats er den næstlaveste. Klageren har ikke underbudgetteret det forventede timetal til vurdering af forretningsgange og registreringssystem, gennemgang af statusrapporter og projektrengnskaber, revisionsbesøg og styring af rapportering. Det er helt overset, at klagerens sammensætning af medarbejderkategorier ligger tættest på gennemsnittet. Klageren råder over statsautoriserede revisorer, der som følge af klagerens særlige struktur har deponeret deres autorisationer, hvilket var oplyst i klagerens ansøgning om prækvalifikation. Der er i dette forhold intet grundlag for at fravælge klagerens tilbud.

Indklagede har tilsyneladende helt set bort fra, at klagerens medarbejdere i meget vidt omfang har fulgt andre uddannelsesforløb primært i offentlig

revision. Indklagede har ved anvendelsen af tildelingskriterierne reelt anvendt priskriteriet to gange, idet såvel tilbudssum som omfanget (antallet af budgetterede timer) indgår som delkriterier, men disse kriterier er to sider af samme sag, idet prisen er en direkte funktion af antallet af budgetterede timer. Konsekvensen af evalueringsmodellen er en fuldstændig udligning af en prisforskel på mere end 28 mio. kr. i forbindelse med pointtildeling for pris. Indklagedes fastsættelse af underkriterier, evaluering af tilbud og efterfølgende vægtning af samme udgør en overtrædelse af ligebehandlingsprincippet.

Indklagede har bestridt, at indklagedes vurdering af de afgivne tilbud var ensidig og subjektiv, ligesom indklagede har bestridt at have sammenblandet udvælgelses- og tildelingskriterierne. Indklagede har på baggrund af de 5 tildelingskriterier foretaget en saglig vurdering af de afgivne tilbud. Der er lagt lige stor vægt på de fire første, medens det femte – som tilkendegivet – blev tillagt mindre vægt. Vurderingen blev ikke foretaget med det formål at tildele en bestemt bydende opgaven. I en situation, hvor »det økonomisk mest fordelagtige bud« skal antages, må det være muligt for udbyderen at udøve et samlet skøn over de indkomne tilbud, når dette skøn, som sket her, udøves fagligt og sagligt forsvarligt. Den af indklagede anvendte skematiske sammenstilling af tilbudene er ikke i strid med ligebehandlingsprincippet, idet alle tilbud blev bedømt ensartet.

Ad påstand 3

Klageren har gjort gældende, at de af klageren påviste overtrædelser af Tjenesteydelsesdirektivet er så alvorlige, at indklagedes beslutning om at tildele opgaven til Arthur Andersen A/S bør annulleres.

Indklagede har gjort gældende, at såfremt Klagenævnet måtte finde, at indklagede i et eller andet omfang måtte have krænket Tjenesteydelsesdirektivet, vil der ikke foreligge tilstrækkelig grund for en annulation af indklagedes beslutning om tildeling af opgaven. En annulation vil få næsten uoverskuelige konsekvenser for indklagede. Det må i forbindelse med spørgsmålet om eventuel annulation have en vis betydning, at klagen først blev indgivet den 7. september 2001, uanset klageren fra den 31. maj 2001 vidste, at klagerens tilbud var fravalgt.

Klagenævnet udtaler:Ad påstand 1

Indklagede fastsatte tildelingskriteriet »det økonomisk mest fordelagtige bud«. Prisen må med dette tildelingskriterium blive et vigtigt underkriterium blandt de fastsatte underkriterier. Indklagede valgte – bortset fra et enkelt underkriterium – at fastsætte underkriterierne i uprioriteret rækkefølge. Den evalueringsmodel, der fremgår af det foran citerede notat, og som indklagede benyttede ved vurdering af tilbudene viser imidlertid, at der ved vurderingen af tilbudene skete en vis »prioritering« af underkriterierne. Klagenævnet lægger herefter til grund, at indklagede havde mulighed for i udbudsbetingelserne at fastsætte prioriteringen af underkriterierne. Indklagede findes herefter at have tilsidesat Tjenesteydelsesdirektivets artikel 36, stk. 2.

Ad påstand 2

Som følge af det vedrørende påstand 1 anført, tager Klagenævnet ikke stilling til påstand 2.

Ad påstand 3

Efter en samlet vurdering af de af indklagede begåede fejl findes der ikke grundlag for at annullere indklagedes beslutning om at tildele revisionsopgaven til Arthur Andersen A/S.

Herefter bestemmes:

Indklagede, Arbejdsmarkedsstyrelsen, har handlet i strid med Tjenesteydelsesdirektivets artikel 36, stk. 2 ved ikke at have prioriteret de 5 underkriterier til tildelingskriteriet »det økonomisk mest fordelagtige tilbud«, bortset fra den foretagne prioritering vedrørende underkriteriet »leverings-tid, herunder reaktionstid på hotline-service«, uagtet det var muligt at foretage en prioritering af alle underkriterierne.

Klagerens påstand om annulation af indklagedes beslutning af 31. maj 2001 om at tildele kontrakten til Arthur Andersen A/S tages ikke til følge.

Indklagede, Arbejdsmarkedsstyrelsen, skal i sagsomkostninger til klageren, Kommunernes Revision, betale 15.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagetales.

A.F. Wehner

Genpartens rigtighed bekræftes.

Joan Bach
kontorfuldmægtig