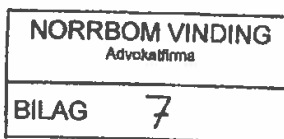


Kammeradvokaten



25. AUGUST 2016

7516119 HOL/STCA

## Notat

Vurdering af Koncernservices redegørelse af 25. juli 2016:

*"Rigspolitiets redegørelse for Koncernservices samarbejde med konsulentvirksomhederne Dynamic Approach og just training i perioden fra 2011 og frem."*

København  
Vester Farimagsgade 23  
DK-1606 København V

Aarhus (September 2010)  
Åboulevarden 49, 1.  
DK-8000 Aarhus

Telefon +45 33 15 20 10  
Fax +45 33 15 61 15  
[www.kammeradvokaten.dk](http://www.kammeradvokaten.dk)

11312594\_21

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	OPDRAG OG KONKLUSION.....	3
1.1	Opdrag.....	3
1.2	Konklusion.....	3
2.	KORT OM BAGGRUNDEN FOR OPDRAGET.....	8
3.	RETSGRUNDLAGET.....	10
3.1	Rigspolitiets retningslinjer for indkøb af konsulentydelse.....	10
3.1.1	Udbudsreglerne og forvaltningsretlige principper.....	11
3.1.1.1	Supplerende – sammenlægning og opdeling af kontrakter.....	13
3.1.1.2	Supplerende – bilag IIA- og IIB-tjenesteydelser.....	13
3.1.1.3	Supplerende – Tilbudsloven.....	15
3.1.1.4	Supplerende – de forvaltningsretlige principper.....	17
4.	VURDERING.....	19
4.1	Udbudspflicht eller anden konkurrenceudsættelse.....	19
4.1.1	Konsulentvirksomheden just training.....	21
4.1.1.1	Karakteren af ydelse fra just training.....	21
4.1.1.2	Opdeling eller sammenlægning af kontrakter.....	23
4.1.1.3	Sammenfattende vedrørende just training.....	25
4.1.2	Konsulentvirksomheden Dynamic Approach.....	26
4.1.2.1	Karakteren af ydelse fra Dynamic Approach.....	26
4.1.2.2	Konkurrenceudsættelse via SKI-rammeaftaler.....	27
4.1.2.3	Øvrige ydelser indkøbt fra Dynamic Approach.....	30
4.1.2.4	Sammenfattende vedrørende Dynamic Approach.....	34
4.2	Forudbetaling.....	36
4.3	Miniudbud i 2014 – Dynamic Approachs besvarelse af spørgsmål fra (konkurrerende) tilbudsgiver.....	37

## 1. OPDRAG OG KONKLUSION

### 1.1 Opdrag

Som følge af artikler trykt i BT i juni og juli måned 2016, hvor Rigspolitiets brug af konsulenter, navnlig konsulentvirksomhederne Dynamic Approach og just training ("konsulentvirksomhederne"), kritiseres, har Rigspolitiets Koncernservice udarbejdet en redegørelse af 25. juli 2016 for brugen af konsulentvirksomhederne.

Vi er blevet anmodet om at foretage en vurdering af, om redegørelsen er baseret på faktiske dokumenterede oplysninger i sagen, samt vurdere, hvorvidt Rigspolitiet har handlet i overensstemmelse med udbudsreglerne eller andre relevante regler for offentlige indkøb ved købet af konsulenttydelserne.

Til brug for opgaven har vi den 20. juli 2016 fået overbragt de fem afgørelser om aktindsigt samt akter som givet til journalist Søren K. Ishøj hos BT.<sup>1</sup> Herudover har vi den 22. juli 2016 pr. e-mail fra vicepolitimester Mette Tjalve modtaget dokumentet "*Diverse aftaler og tilbud – konsulentvirksomhederne just training og Dynamic Approach for 2011 ff.*" indeholdende seks dokumenter, som redegørelsen henviser til. Endvidere er der den 5. august 2016 blevet afholdt møde hos Koncernservice, hvor forholdene er blevet yderligere belyst, ligesom vi modtog supplerende materiale fra Koncernservice. Endelig har Koncernservice den 20. august 2016 fremsendt et notat med bemærkninger til et forelagt udkast til vurdering, hvor der endvidere har fulgt yderligere og supplerende sagsakter.

Herudover modtog Kammeradvokaten den 15. juli 2016 et anonymt brev indeholdende en række udskrevne interne e-mails fra Rigspolitiet. Brevet var ikke adresseret til en bestemt person, og som følge heraf blev det først modtaget af de til opdraget allokerede medarbejdere den 1. august 2016. Økonomidirektør Nikolaj Veje har ved e-mails af 4. og 5. august 2016 verificeret, at de i materialet indeholdte e-mails er ægte.

### 1.2 Konklusion

På baggrund af en gennemgang af Koncernservices redegørelse af 25. juli 2016 samt det i sagen modtagne materiale må det konkluderes, at Rigspolitiet i strid med udbudsreglerne og de generelle forvaltningsretlige forpligtelser i perioden frem til indførelsen af Rigspolitiets retningslinjer for indkøb af konsulenttydelser i maj 2014 har indgået en række kontrakter med de to konsulentvirksomheder, uden at kontrakterne har været udbudt eller på anden måde konkurrenceudsat. Det må samtidig også konkluderes, at kontrakter indgået efter indførelsen af Rigspolitiets nævnte retningslinjer i alt væsentligt er indgået under overholdelse af udbudsreglerne – dog vurderes det som tvivlsomt, om udbudsreglerne har været overholdt ved indgåelsen af aftaler om visse supplerende opgaver samt ved indgåelse af tre kontrakter indgået 18. december 2015 alle med Dynamic Approach. Som følge af manglende

<sup>1</sup> Nærværende opdrag vedrører ikke en vurdering af den givne aktindsigt.

dokumentation og uklarheder er vurderingen i relation til de nævnte supplerende opgaver forbundet med usikkerhed.

I redegørelsen fremgår det på side 4, at det primo 2011 stod klart, at der grundet tidspres var behov for at anvende ekstern konsulentbistand, og at konsulentvirksomhederne blev kontak-  
tet, idet afdelingschefen for Koncernservice havde erfaring med konsulenternes kompeten-  
cer på baggrund af tidligere samarbejder. Ved vores gennemgang af materialet har vi ikke  
kunnet konstatere, at redegørelsen skulle være urigtig på dette punkt.

Der foreligger ikke i sagen dokumentation for, på hvilken baggrund Rigspolitiet i 2011 vur-  
derede, at kontrakterne ikke var udbudspligtige, herunder foreligger der ikke et grundlag,  
som viser, at Rigspolitiet har vurderet, at værdien af projektsamarbejdet med konsulentvirk-  
somhederne i en nær tidsmæssig sammenhæng ikke ville overstige de i henhold til tilbuds-  
loven eller udbudsdirektivets gældende tærskelværdier for udbud. De faktisk indgåede kon-  
trakter viser tværtimod, at der umiddelbart ved første aftaleindgåelse eller under alle om-  
stændigheder inden for en nær tidsmæssig sammenhæng hermed etableres et aftaleforhold,  
hvor de udbudsretlige tærskelværdier overskrides.

Herudover er der ikke i det modtagne materiale dokumentation for, hvorvidt og i givet fald  
hvordan Rigspolitiet vurderede, at konsulentvirksomhederne tilbød den bedste kvalitet til  
den bedste pris. Rigspolitiets efterfølgende sammenligning (foretaget i forbindelse med  
udarbejdelsen af redegørelsen) mellem konsulentvirksomhedernes timepriser og timepriser  
på SKI-rammeaftaler godtgør ikke, at Rigspolitiet på daværende tidspunkt fra konsulent-  
virksomhederne opnåede de bedste tilbud. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at  
tilbuddene ikke ville have udgjort de bedste tilbud, men dette kan ikke vurderes, idet der  
ikke i det modtagne materiale er noget reelt sammenligningsgrundlag.

Det følger af redegørelsens tabel 3 på side 10, at Rigspolitiet i perioden 29. juni 2011 til 28.  
oktober 2012 har indgået otte forskellige kontrakter med just training. Det vurderes, at vær-  
dien af ydelserne burde være slået sammen ved den udbudsmæssige behandling af kontrak-  
terne, hvorefter kontrakterne må anses for at have været udbudspligtige. Kontrakterne ville  
efter vores vurdering blive anset som kontrakter om anskaffelse af bilag IIB-tjenesteydelser,  
som i henhold til de dagældende regler i tilbudsloven er underlagt lempeligere regler ud-  
budsretligt.

Det lægges til grund, at kontrakterne ikke har en klar grænseoverskridende interesse. Selv i  
dette tilfælde fulgte det dog af tilbudsloven, at Rigspolitiet skulle have foretaget forudgæn-  
de annoncering af kontrakter om bilag IIB-ydelser med en værdi på over kr. 500.000,-, som  
blev indgået inden 1. januar 2013. Samtlige kontrakter oplyst i tabel 3 i redegørelsen på  
side 10 er indgået inden 2013. Rigspolitiet har ikke overholdt denne forpligtelse. De før-  
ste kontrakter indgået med just training, som begge blev indgået den 29. juni 2011, beløber

sig samlet til kr. 910.000 (værdiansat til henholdsvis kr. 460.000 og kr. 450.000), hvilket beløb overskrider tærskelværdien i henhold til tilbudsloven. Det må derfor antages, at Rigspolitiet allerede på dette tidspunkt foretog indkøb i strid med udbudsreglerne i tilbudsloven. Endvidere indgik Rigspolitiet herefter på ny den 8. august 2011 endnu en kontrakt med just training. Denne blev værdiansat til kr. 400.000, og kontraktens opgavemæssige indhold vurderes at være væsentligt ensartet med i hvert fald den ene af kontrakterne af 29. juni 2011. Det er derfor vores opfattelse, at Rigspolitiet allerede den 29. juni 2011, men under alle omstændigheder senest den 8. august 2011 burde have indset, at indkøb af konsulent-ydelser fra just training ikke kunne ske under tærskelværdierne, hvorefter Rigspolitiet burde have udbudt samtlige efterfølgende kontrakter om indkøb af konsulentydelse. Eftersom dette ikke er sket, vurderes det, at samtlige indkøb foretaget fra just training er sket i strid med udbudsreglerne. Det bemærkes, at indkøb af konsulentydelse fra just training i hvert af årene fra 2011 til 2013 har overskredet tærskelværdierne, og at der i disse år er indkøbt konsulentydelse for i alt lidt over kr. 10 mio.

Hertil kommer, at Rigspolitiet var forpligtet til – hvis kontrakten/kontrakterne havde en værdi der oversteg direktivets tærskelværdi – at informere EU-Kommissionen om, at kontrakterne var indgået.

Rigspolitiet var desuden i sin indkøbsvirksomhed underlagt grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Ved vores gennemgang af sagens akter har vi ikke kunnet konstatere, at disse principper er overholdt ved Rigspolitiets indkøb af konsulentydelse fra just training. Rigspolitiet har ikke dokumenteret at have afsøgt markedet, hvorfor det må lægges til grund, at man har indgået kontrakter direkte med konsulentvirksomheden. Indkøbet har derfor ikke været konkurrenceudsat, og en *efterfølgende* sammenligning mellem just trainings timepriser og timepriserne på SKI-rammeaftalerne eller *efterfølgende* sammenligning med priserne for 12 øvrige rekrutteringer i politiet godtgør ikke, at Rigspolitiet fra just training opnåede den bedste kvalitet til den bedste pris. Det kan derfor ikke konstateres, at indkøbet er sket i overensstemmelse med Rigspolitiets forvaltningsretlige forpligtelser. Herudover har Rigspolitiet fejlagtigt ikke foretaget annoncering af opgaverne, jf. afsnit 4.1.1.3.

Det følger af redegørelsens tabel 14 på side 21, at Rigspolitiet i perioden 1. marts 2011 til 9. november 2012 har indgået otte forskellige kontrakter med Dynamic Approach. I perioden 2013-2014 er ydelser købt på en række mundtlige aftaler. Herefter indgås der i perioden 7. januar 2015 til den 6. juni 2016 fem yderligere kontrakter, hvor Dynamic Approach enten er kontraktpart eller underleverandør til kontraktparten.

Det er vores vurdering, at indkøbene leveret af Dynamic Approach har karakter af udbudspligtige bilag IIA-ydelser. Det betyder, at indkøb af disse ydelser skal ske efter udbudsdi-

rektivets detaljerede procedureforskrifter, hvis kontraktværdien overstiger udbudsdirektivets aktuelle tærskelværdi. Overstiger ydelserne derimod ikke udbudsdirektivets tærskelværdi, men har alligevel en værdi på over kr. 500.000, skal kontrakten/kontrakterne bl.a. annonceres i overensstemmelse med tilbudsloven.

For så vidt angår de otte forskellige kontrakter indgået i årene 2011-2012 vurderes det sammenfattende, at værdien af konsulentydelse fra Dynamic Approach ved den udbudsmæssige behandling af kontrakterne burde være slået sammen, hvorefter kontrakterne må anses for at have været udbudspligtige. Den første kontrakt indgået med Dynamic Approach blev indgået 1. marts 2011, men allerede den 16. maj 2011 blev der indgået en ny kontrakt, hvorefter værdien af indgåede kontrakter på dette tidspunkt udgjorde ca. kr. 850.000. Det er vores opfattelse, at Rigspolitiet under alle omstændigheder på tidspunktet for indgåelsen af den anden kontrakt den 16. maj 2011 burde have indset, at indkøbet af konsulentydelse fra Dynamic Approach ikke kunne ske under tærskelværdierne, hvorfor Rigspolitiet under alle omstændigheder burde have udbudt den anden kontrakt samt samtlige efterfølgende kontrakter om indkøb af konsulentydelse. I perioden 2011-2013 er der således indkøbt ydelser fra Dynamic Approach for samlet over 9,5 mio. kr., som efter vores opfattelse burde være udbudt.

I årene 2013 og 2014 er en række opgaver udført på mundtlige aftaler. Værdien af disse opgaver, som ikke var dækket af de gældende aftaler, skulle ligeledes være lagt sammen med de øvrige udbudspligtige kontrakter (eller med hinanden), hvis karakteren af ydelserne var ensartet. Herefter skulle opgaverne være udbudt.

Kontrakten af 7. januar 2015 er tildelt 17.10 Konsulenterne ved Konsulentgruppen Strandgade via en SKI-rammeaftale. Der ses ikke på baggrund af evalueringsskemaet at være grundlag for at anfægte det ved tildelingsbeslutningen udøvede skøn. Det er imidlertid vores umiddelbare opfattelse, at Rigspolitiet – i mangel af dokumentation og dermed i modsætning til, hvad der fremgår af redegørelsen – i 2015 må have indkøbt enkelte supplerende ydelser ved direkte tildeling til Dynamic Approach udenom 17.10 Konsulenterne, som var kontraktpart på SKI-aftalen af 7. januar 2015, og uden noget egentligt kontraktforhold mellem Rigspolitiet og Dynamic Approach. Redegørelsen godtgør således ikke, at disse supplerende ydelser har været udbudt eller på anden måde konkurrenceudsat. I redegørelsen forklares det på side 19, at Dynamic Approach blev inddraget på grund af det ressourcemæssige pres, der hvilede på Center for Flåde- og Materielstyring som følge af terrorhændelserne i København i februar 2015. Det bemærkes, at vi ikke har foretaget en vurdering af, hvorvidt nogen af de udbudsretlige undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse på indkøbet af de supplerende ydelser direkte fra Dynamic Approach, ligesom vi bemærker, at det fremstår som noget uklart på hvilken måde Dynamic Approach er inddraget. Som følge af manglende dokumentation og uklarheder er vurderingen i relation til de nævnte supplerende ydelser forbundet med usikkerhed.

Herudover er der den 18. december 2015 indgået tre forskellige kontrakter, der samlet beløber sig til en værdi på kr. 711.000. Det er vores vurdering, at kontrakternes værdi burde være lagt sammen, hvorefter kontrakterne skulle være udbudt i overensstemmelse med tilbudsloven. Dette skete ikke. Af det modtagne materiale fremgår dog, at timepriserne på kontrakterne af 18. december 2015 blev sammenholdt med timeprisen på en SKI-aftale, hvor timeprisen var ca. kr. 650 højere. Det blev derfor vurderet, at priserne var konkurrencedygtige. Eftersom opgaver på SKI-rammeaftaler tildeles på baggrund af en vægtning, hvor kvalitet vægtes væsentligt højere end prisen, er prissammenligningen imidlertid ikke lig med, at Rigspolitiet fra Dynamic Approach opnåede den bedste kvalitet til den bedste pris.

Herudover er der den 6. juni 2016 – på baggrund af en SKI-rammeaftale – indgået en kontrakt med 17.11 Konsulenterne ved Konsulentgruppen Strandgade, hvor Dynamic Approach var underleverandør. På baggrund af det modtagne materiale, herunder evalueringsnotat for tildelingen, er der ikke grundlag for at anfægte det ved vurderingen udøvede skøn.

Samlet har Rigspolitiet i årene 2014 til maj 2016 indkøbt ydelser for lidt over 4,5 mio. kr., jf. tabel 13 i redegørelsen på side 18. Kontrakten af 7. januar 2015 var estimeret til en værdi på kr. 2.600.000. Herefter er der ydelser for ca. 1,9 mio. kr., hvor kontrakterne af 18. december 2015 er inkluderet, som efter vores opfattelse burde have været udbudt.

Opsummerende kan det derfor konstateres, at samtlige indkøb fra Dynamic Approach forud for indførelsen af retningslinjerne i maj 2014 fejlagtigt skete uden forudgående udbud. Værdien heraf beløb sig til ca. 9,5 mio. kr. Efter indførelsen af retningslinjerne er størstedelen af indkøbene rent værdimæssigt sket via SKI-rammeaftaler, og der er ikke grundlag for at konstatere, at Rigspolitiet ved tildelingen af kontrakterne via SKI-rammeaftalerne har overskredet sit skøn. Det skal imidlertid fremhæves, at efter vores opfattelse må det anses som tvivlsomt, om udbudsreglerne har været overholdt ved indgåelsen af aftaler om supplerende opgaver direkte til Dynamic Approach, ligesom der uden udbud er indgået tre kontrakter den 18. december 2015 direkte med Dynamic Approach. Som følge af manglende dokumentation og uklarheder er vurderingen i relation til de nævnte supplerende opgaver forbundet med usikkerhed.

Da forholdet ikke umiddelbart har betydning for vores vurdering, har vi ikke vurderet, om opdelingen af kontrakterne mellem de to konsulentvirksomheder retmæssigt har kunnet ske uden at sammenlægge værdien af disse kontrakter.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Klagenævnet for Udbud har i kendelse af 29. september 2003, Unicomputer A/S mod Greve Kommune, fastslået, at kommunens indkøb af *printere* skulle sammenlægges med et samtidigt indkøb af *computere*, da de blev indkøbt i tidsmæssig nær forbindelse og skulle anvendes samlet. Efter udbudsreglerne kan der således være et krav om, at værdien af forskellige ydelser skal opgøres samlet, hvis der er en funktionsmæssig sammenhæng mellem disse.

Ved vores gennemgang af sagens akter har vi ikke kunnet konstatere, at Rigspolitiet for så vidt angår de ikke-udbudte opgaver har dokumenteret at have levet op til sin forvaltningsretlige forpligtelse, jf. afsnit 3.1.1.4, om at sikre indkøb på markedsvilkår, jf. afsnit 4.1.2.4. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at de opnåede priser overstiger markedsprisen.

På baggrund af det oplyste, må det endvidere konkluderes, at Rigspolitiet i strid med budgetvejledningen har foretaget forudbetaling for ydelser leveret fra bølge konsulentvirksomheder, jf. afsnit 4.2.

Rigspolitiets konklusion på side 33 om, at Dynamic Approach af formelle grunde ikke burde have været involveret i besvarelsen af et spørgsmål fra en tilbudsgiver, må tiltrædes. Det vurderes imidlertid på det foreliggende grundlag, at Dynamic Approachs involvering har været konkret uvæsentlig, hvorfor involveringen ikke medfører udbudsretlige konsekvenser, jf. afsnit 4.3.

Baggrunden for konklusionen er følgende:

## 2. KORT OM BAGGRUNDEN FOR OPDRAGET

I perioden september 2015 til juni 2016 har journalist Søren K. Ishøj anmodet om aktindsigt i en række dokumenter vedrørende Rigspolitiets brug af konsulenter, navnlig konsulentvirksomhederne Dynamic Approach og just training.

Virksomhederne er ejet af henholdsvis Christine Thorsen og Mariann Færø, konsulenter, som Bettina Jensen tidligere har anvendt, da hun var ansat hos DR.

Aktindsigtsanmodningerne hos Rigspolitiet har resulteret i fem afgørelser:

- Afgørelse af 7. januar 2016
- Afgørelse af 4. april 2016 (herunder tidligere delafgørelse af 27. januar 2016)
- Afgørelse af 13. maj 2016
- Afgørelse af 8. juni 2016
- Afgørelse af 14. juni 2016

Søren K. Ishøj har ifølge en artikel på BT<sup>3</sup> ud over aktindsigt i materialet fra Rigspolitiet også fået aktindsigt i materiale fra DR og fra Rigrevisionen.

<sup>3</sup> <http://www.bt.dk/taamark/haedekrone-politichef-afloeret-forgyldte-venner-med-20-millioner-kroner>



På baggrund af aktindsigtsmaterialet har BT i juni og juli måned 2016 bragt en række kritiske artikler om Rigspolitiets anvendelse af konsulentvirksomhederne. Artiklerne har bl.a. omhandlet den økonomiske størrelse af ydelserne købt af konsulentvirksomhederne, manglende udbud af ydelserne samt relationen mellem afdelingschefen i koncernservice og ejerne af konsulentvirksomhederne.

På baggrund af artiklerne og de heri fremkomne oplysninger anmodede økonomidirektør Nikolaj Veje Koncernservice om at udarbejde en redegørelse for samarbejdet med konsulentvirksomhederne. Rammerne for redegørelsen følger af økonomidirektørens kommissorium af 28. juni 2016. Heraf følger, at redegørelsen skal indeholde:

**Rammer for redegørelse for samarbejdet med konsulenterne  
Christine Thorsen (Dynamic Approach) og Mariann Færø  
(Just Training) siden 2011**

- Gennemgang og afdækning af det samlede aftalekompleks
- Gennemgang af den nærmere beslutningsproces omkring indgåelse af aftalerne, herunder aftaler som skulle have været udbudt
- Gennemgang af de samlede afholdte udgifter, herunder for profil for fakturering og betaling vedrørende de enkelte aftaler
- Gennemgang af udgiftsstyring og budgetkontrol med henføring af fakturaer til konkrete projektbevillinger eller til Koncernservices samlede driftsbevilling
- Gennemgang af det samlede forløb, herunder:
  - Forklare behov for konsulentbistand
  - Beskrive overvejelser bag konkret valg af konsulenter
  - Redegøre for langstrakt brug af samme konsulenter
  - Beskrive konsulenternes roller i opgaverne
  - Vurdere ydelser sammenholdt med resultater

Den færdige redegørelse overdrages til Kammeradvokaten for ekstern validering.

Dette resulterede i redegørelsen "Redegørelse for Koncernservices samarbejde med konsulentvirksomhederne Dynamic Approach og Just training i perioden 2011 og frem" af 25. juli 2016 ("redegørelsen").

### 3. RETSGRUNDLAGET

Vores vurdering tager sigte på at afklare, hvorvidt Rigspolitiets anvendelse af konsulentvirksomhederne er sket i overensstemmelse med udbudsreglerne, herunder tillige de almindelige forvaltningsretlige regler og principper.

Som følge heraf redegøres der derfor først kort for retsgrundlaget.

#### 3.1 Rigspolitiets retningslinjer for indkøb af konsulentydelse

Den 27. maj 2014 sendte Nikolaj Veje en e-mail til stabscheferne i Koncernservice vedhæftet dokumentet "*Rundskrivelse vedr. retningslinjer for indkøb af konsulentydelse*" samt bilag 1-4 til rundskrivelsen.

Koncernindkøb offentliggjorde rundskrivelsen samt bilagene på POLnet (Rigspolitiets intranet) den 28. maj 2014.

Bilag 1 til rundskrivelsen beskriver Rigspolitiets retningslinjer for indkøb af konsulentydelse. I tredje afsnit beskrives de lovgivningsmæssige rammer for indkøb af konsulentydelse.

Der henvises i det hele til bilag 1, idet bilaget på en pædagogisk og overskuelig måde beskriver de retlige rammer for indkøb af konsulentydelse, som de var gældende fra 2014.<sup>4</sup>

På nær reguleringen efter tilbudsloven er bilag 1 endvidere retvisende for hele den for redegørelsen relevante periode (2011-2015).

For så vidt angår tilbudsloven, skal det af relevans for nærværende notat suppleres, at tilbudsloven (som blev indført i 2001<sup>5</sup> og senere er blevet ændret flere gange) fra 1. juli 2007 til 31. december 2015<sup>6</sup> fandt anvendelse på indkøb af bilag IIA-tjenesteydelse, hvis værdien oversteg kr. 500.000. I perioden fra 1. juli 2007 til 31. december 2012 fandt tilbudsloven endvidere anvendelse på indkøb af bilag IIB-tjenesteydelse, som oversteg en værdi på kr. 500.000. Bilag 1, der er gældende fra 2014 og frem, redegør således ikke for indkøb af bilag IIB-tjenesteydelse forud for 2013. Forpligtelserne, der fulgte af tilbudsloven, beskrives supplerende i afsnit 3.1.1.3 nedenfor.

Det bemærkes, at udbudsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004) blev implementeret i dansk ret den 16. september 2004<sup>7</sup> og gjaldt indtil

<sup>4</sup> Det kan nævnes, at tærskelværdierne fastsattes år for år. I perioden 2011-2013 var værdierne lidt lavere.

<sup>5</sup> Lov nr. 450 af 7. juni 2001.

<sup>6</sup> Tilbudsloven blev ændret ved Lov nr. 1564 af 15. december 2015 (Udbudsloven), hvorefter afsnit II i tilbudsloven om "Vare- og tjenesteydelseskontrakter" blev ophævet, jf. Udbudslovens § 198.

<sup>7</sup> Ved bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004.

den 31. december 2015<sup>9</sup>. Bilag 1 er således retvisende for reguleringen efter direktivet i hele den relevante periode. Endvidere skal det nævnes, at der ikke er sket nogen ændring i forhold til reglerne om forvaltningsudøvelse, herunder de forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. ligebehandling, saglighed, forbuddet mod magtfordrejning samt princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Bilag 1 er således også retvisende for offentlige myndigheders forvaltningsretlige forpligtelser i hele den relevante periode.

Rigspolitiets retningslinjer for indkøb af konsulentydelse, navnlig beskrevet i bilag 1, redegør således på retvisende måde og pædagogisk forståelig vis for forpligtelse, der fulgte af direktivet og forvaltningsretten samt til dels tilbudsloven i hele den for redegørelsen relevante periode (2011-2015). Retningslinjerne indeholder imidlertid ikke noget, som kunne være nyt for personer, der efter 2007 havde haft ansvar for at foretage offentlige indkøb.

I afsnit 3.1.1 nedenfor fremgår uddrag fra retningslinjerne i bilag 1, afsnit 3.

Herefter redegøres der supplerende for de udbudsretlige principper om sammenlægning og opdeling af kontrakter, jf. afsnit 3.1.1.1. Endvidere redegøres der supplerende for reguleringen af bilag IIA- og IIB-tjenesteydelser, jf. 3.1.1.2. Herudover redegøres der for tilbudslovens regulering af offentlige myndigheders indkøb af tjenesteydelser, jf. afsnit 3.1.1.3, og slutteligt redegøres der supplerende for de forvaltningsretlige principper, jf. afsnit 3.1.1.4

### 3.1.1 Udbudsreglerne og forvaltningsretlige principper

Af bilag 1 til rundskrivelsen, afsnit 3, fremgår bl.a.:

*"Er opgaven omfattet af EU's udbudsdirektiver<sup>10</sup>, skal opgaven udbydes efter disse regler.*

*Er opgaven ikke omfattet af udbudskravet efter EU's udbudsdirektiver, kan denne tilrettelægges frit, men med respekt for EU's ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincip samt annonceringsreglerne i Tilbudsloven<sup>11</sup>.*

<sup>9</sup> Udbudsdirektivet fra 2004 er senere blevet ophævet ved direktiv 2014/24/EU, der blev implementeret i dansk ret ved udbudsloven af 15. december 2013, der trådte i kraft den 1. januar 2016. Når der i nærværende notat henvises til direktivet, menes der direktivet fra 2004, som var gældende i den for redegørelsen relevante periode.

<sup>10</sup> Formuleringen i det indsatte afviger lidt fra formuleringen i bilag 1 til rundskrivelsen, idet der bl.a. af hensyn til læsevægheden er ændret baggrunds- og tekstfarve i udklippet "Kort om EU-udbud og "Tærskelværdier".

<sup>11</sup> Se mere herom på <http://www.esa.dk/dokumenter/rundskrivelsen>,  
<https://www.retsinformatioen.dk/Forma/0710.aspx?tid=113858>.

**Kort om EU-udbud og "Tærskelværdier"**

EU's udbudsdirektiv har til formål at sikre gennemsigtighed og ligebehandling af markedsaktørerne, når der købes ind for offentlige midler. Hvilke regler der skal følges afhænger først og fremmest af kontraktens værdi.

- Hvis kontraktsummen overstiger udbudsdirektivets tærskelværdi, skal opgaven som udgangspunkt i EU-udbud. Tærskelværdien for managementkonsulentytelser er i 2014 998.019 kr.
- Ved køb over 500.000 kr., men under udbudsdirektivets tærskelværdi jf. ovenfor, skal opgaven annonceres i henhold til tilbudsloven.
- Er opgavens kontraktsum under 500.000 kr. er der blot krav om, at leverandøren vælges ud fra objektive og saglige kriterier.

Selvom en kontrakt kan deles op i mindre dele, kan sammenhængen mellem kontraktens betyde, at det er den samlede kontraktvolumen, der er afgørende, og dermed den, der skal lægges til grund, når kontraktsummen beregnes. Kontraktens værdi skal typisk sammenlægges, hvis der er tale om ensartede og gentagne ydelser, eller hvis kontrakterne tjener at nå det samme mål. Dette gælder uanset, om kontrakterne er spredt geografisk, organisatorisk eller tidsmæssigt.

Det skal ved vurderingen af kontraktværdien kunne dokumenteres, at der er foretaget et fornuftigt skøn.

Ved indkøb af konsulentytelser, hvor der ikke er krav om annoncering eller udbud, og hvor eksisterende rammeaftaler ikke benyttes, skal det på anden måde sikres, at indkøbet sker i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, samt under respekt af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Princippet indebærer, at ordregiveren er forpligtet til, forud for beslutningen om indkøbet at forvisse sig om, at den virksomhed, som får kontrakten, også kan levere på den bedste og billigste måde. Dermed vil der ofte opstå et behov for, at ordregiveren (Politiet), inden gennemførelsen af et indkøb, foretager en reel afsøgning af markedet. Koncernindkøb anbefaler, at dette sker gennem indhentning af tilbud fra minimum 3 relevante leverandører, eller ved en fremgangsmåde der på tilsvarende vis sikrer, at der sker en hensigtsmæssig afdækning af markedet, og at indkøbet er sagligt og økonomisk forsvareligt.

Ved indgåelse af aftaler om konsulentytelser skal det endvidere påses, at transaktionsomkostningerne reduceres mest muligt, hvorfor rammeaftaler indgået af Rigspolitiet eller Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) mv. i videst mulige omfang skal anvendes."

Til illustration af, hvilke overvejelser en ordregivende myndighed bør gøre sig i forbindelse med indkøb af ydelser fra eksterne konsulenter, kan der endvidere henvises til bilag 4 til rundskrivelsen. Bilaget indeholder et "beslutningstræ", som leder ordregiver igennem processen, når det skal besluttes, om der skal indkøbes ydelser fra eksterne konsulenter, herunder hvis dette er tilfældet, efter hvilke spilleregler indkøbet skal ske.

### 3.1.1.1 *Supplerende – sammenlægning og opdeling af kontrakter*

I udbudsdirektivets artikel 9, stk. 3, er det anført, at et projekt til indkøb af tjenesteydelser ikke må opdeles "... med henblik på at udelukke dette fra direktivets anvendelsesområde".

Endvidere fremgår det af direktivets artikel 9, stk. 7, litra a), at en ordregivende myndighed ved indgåelse af "lignende" successive kontrakter skal "tage hensyn til den forventede værdi i løbet af de tolv måneder, der følger efter indgåelsen af den oprindelige kontrakt".

De nævnte bestemmelser må antages at være udtryk for generelt gældende udbudsretlige principper, hvorefter kontrakter ikke må opdeles med henblik på at undgå udbud, og hvor der ved vurderingen af værdien af en kontrakt skal tages hensyn til et længere tidsperspektiv, som ikke kan være under ét år.

Principperne må antages at være kumulative forstået på den måde, at et projekt, som har en forventet varighed ud over det nævnte ene år, ikke må opdeles.

Vurderingen af om en kontrakt vedrører et eller flere af hinanden uafhængige projekter foretages i praksis som udgangspunkt ved en funktionel vurdering<sup>12</sup>, hvor der ses på, om der er en ydelsesmæssig (samme leverandør kan levere til samme kunde), en funktionsmæssig (ydelserne indgår til løsning af ét og samme behov) og en tidsmæssig sammenhæng. I relation til den tidsmæssige sammenhæng er det i praksis<sup>13</sup> fastslået, at en tidsmæssig forskydning mellem kontrakter ikke i sig selv kan begrunde en udbudsretlig opdeling, hvis sammenhængen i øvrigt er så nær, at ydelserne må anses for leveret som led i ét samlet projekt.

### 3.1.1.2 *Supplerende – bilag IIA- og IIB-tjenesteydelser*

Om udbudsreglerne skal det af relevans for nærværende notat suppleres, at der i udbudsdirektivet sondres mellem bilag IIA- og IIB-tjenesteydelser. Direktivet består af 27 kategorier af tjenesteydelser. Kategori 1-16 består af bilag A-ydelser, mens kategori 17-27 består af bilag B-ydelser.

<sup>12</sup> Se EU-Domstolens dom af 5. oktober 2000 i sag C-16/98 (*Sydov*) og EU-Domstolens dom af 15. marts 2012 i sag C-574/10 (*Kommissionen mod Tyskland*).

<sup>13</sup> Se Klagenævnet for Udbud i sagen Ghidsaxe Kommune mod Den selvejende institution Hareskovbo m.fl. af 17. juni 2003, hvor det konstateres, at indgåelsen af tidsmæssigt forskydte kontrakter med en og samme arkitekt var "begrundet i praktiske hensyn", men i øvrigt under hensyntagen til ydelsernes ensartede karakter, som kunne leveres af den samme tjenesteyder, måtte "anses for én anskaffelse i relation til værdkelværdierne".

Opdelingen har betydning for, om direktivets procedurer skal anvendes fuldt ud eller alene delvist. Endvidere er tærskelværdierne under direktivet forskellige for A- og B-ydelser. I 2014 var tærskelværdien for A-ydelser<sup>14</sup> kr. 998.019, mens tærskelværdien var kr. 1.541.715 for B-ydelser.

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om "Køb af B-tjenesteydelser" fra august 2013, side 5, følger:

*"A-ydelser skal indkøbes ved at følge udbudsdirektivets detaljerede procedureforskrifter, hvis kontraktværdien overstiger udbudsdirektivets aktuelle tærskelværdi. A-ydelser med en værdi, som overstiger 500.000 kr., men som er under tærskelværdien i udbudsdirektivet, skal i Danmark annonceres efter reglerne i tilbudsloven.*

*B-ydelser kan indkøbes på lempeligere vilkår end A-ydelser. Konkret er indkøb af B-ydelser alene omfattet af udbudsdirektivets bestemmelser om tekniske specifikationer samt meddelelse om, at kontrakten er indgået, hvis kontraktværdien overstiger udbudsdirektivets aktuelle tærskelværdi.*

*Kontraktindgåelsen er dog fortsat omfattet af grundlæggende traktatretlige normer og principper om blandt andet ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet, hvis kontrakten har en klar grænseoverskridende interesse. Det beror på en konkret vurdering, hvorvidt en kontrakt har en grænseoverskridende interesse.*

*Herudover er alle forvaltningsmyndigheder underlagt grundlæggende forvaltningsretlige principper, der skal tagtages, uanset hvad der måtte følge af udbudsdirektivet, tilbudsloven eller grundlæggende traktatretlige normer og principper. Det indebærer blandt andet et krav om forsvarlig økonomisk forvaltning."*

Videre følger det af vejledningen, på side 13, 3. afsnit:

*"Indtil 1. januar 2013 indeholdt tilbudsloven en forpligtelse for ordregivere til at foretage en annoncering forud for tildeling af kontrakter om B-tjenesteydelser med en værdi over 500.000 kr. ekskl. moms. I medfør af [lov] nr. 1234 af 18. december 2012 blev annonceringspligten for B-ydelser ophævet. I dag er indgåelsen af kontrakter om B-ydelser således ikke reguleret i tilbudsloven."*

Det betyder, at såfremt en ordregivende myndighed forud for 2013 påtænkte at indgå en kontrakt om levering af bilag IIB-tjenesteydelser, hvor kontrakten ikke oversteg udbudsdirektivets tærskelværdi, men dog oversteg en værdi på kr. 500.000, skulle myndigheden an-

<sup>14</sup> Dog undtaget tjenesteydelser i kategori 8 og de tjenesteydelser i kategori 5, hvis CPV-positioner svarer til CPC-nummer 7524, 7525 og 7526

noncere kontrakten forud for tildelingen. Se endvidere afsnit 3.1.1.3 nedenfor om offentlige myndigheders forpligtelser efter tilbudsloven.

Fastsættelsen af, om en tjenesteydelse er en IIA- eller IIB-ydelse, skal ske med udgangspunkt i de 27 kategorier, der fremgår af bilag IIA og IIB i udbudsdirektivet.

Eksempler på bilag IIA-tjenesteydelser er bl.a. kategori 11 om "Managementkonsulentvirksomhed og hermed beslægtede tjenesteydelser" og kategori 14 om "Vedligeholdelse og reparation".

Eksempler på bilag IIB-tjenesteydelser er kategori 22 om "Personaleudvælgelse og -rekruttering" og kategori 24 om "Undervisning og erhvervsuddannelse".

Ydelser, der ikke fremgår af bilagene, skal betragtes som B-ydelser. De falder ind under "andre tjenesteydelser", der er kategori 27 i bilag IIB. Denne kategori kan dog kun anvendes, hvis man med sikkerhed ikke kan placere opgaven under nogle af de øvrige kategorier, og anvendelse af den er derfor en absolut undtagelse.<sup>13</sup>

Såfremt en kontrakt består af både bilag IIA- og IIB-tjenesteydelser, afgør værdien af de pågældende ydelser, om kontrakten samlet skal anses som en kontrakt om A- eller B-ydelser. Såfremt værdien af bilag IIB-tjenesteydelserne er størst, betragtes kontrakten samlet set som en bilag IIB-kontrakt, og anskaffelsen er dermed underlagt lempeligere procedurerregler, herunder bl.a. reglerne om tekniske specifikationer, eventuel meddelelse om, at kontrakten er indgået, samt overholdelse af de forvaltningsretlige principper.

Det er i strid med udbudsretten, såfremt en ordregiver sammenlægger forskellige ydelser alene med det formål at omgå udbudsreglerne, f.eks. ved at lægge bilag A- og B-ydelser sammen for at "undtage" bilag A-ydelserne fra udbudsprocedurerne i direktivet. Vurderes det, at en kontrakt om bilag IIB-tjenesteydelser har en "klar grænseoverskridende interesse" skal de traktatretlige normer og grundsætninger endvidere overholdes.<sup>14</sup> Konsekvenserne af, at en kontrakt har grænseoverskridende interesse er, at ordregiveren bl.a. som udgangspunkt skal sikre gennemsigtighed om kontraktindgåelsen.

### 3.1.1.3 Supplerende - Tilbudsloven

I den for redegørelsen relevante periode er tilbudsloven endvidere relevant. Loven regulerede på daværende tidspunkt offentlige tjenesteydelseskontrakter, hvis værdien oversteg kr. 500.000. Tilbudsloven fandt således praktisk anvendelse for tjenesteydelseskontrakter, hvis værdi lå i spændet mellem kr. 500.000 og direktivets (højere) tærskelværdier.

<sup>13</sup> <http://www.udbudsmortalen.dk/om-nerstalen/FAQ/Kommuneret-ofta-stillede-foersporgsel-og-svar-og-kan-i-udbud-af-B-ydelser-stille-foer-krav-til-udbydere/>

<sup>14</sup> F.eks. kan nævnes fri bevægelighed, forbuddet mod nationalitetsdiskrimination, ikke-forskelsbehandling og ligebehandling, gennemsigtighed, proportionalitet og gensidig mærkning

Loven blev indført i 2001, men anvendelsesområdet blev ved lov nr. 572 af 6. juni 2007, der trådte i kraft den 1. juli 2007, udvidet til ikke alene at gælde på indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, men tillige at finde anvendelse på offentlige vare- og tjenesteydelseskontrakter.

Med lovændringen i 2007 blev lovens afsnit II indført, det vil sige §§ 15 a – 15 d.

Det fulgte af § 15 a, nr. 1-3, at afsnit II gjaldt for:

*"1) offentlige vareindkøbskontrakter, hvis værdi overstiger 500.000 kr., men er mindre end de aktuelle tærskelværdier i udbudsdirektivet, jf. § 15 b, nr. 5,*

*2) offentlige tjenesteydelseskontrakter omfattet af udbudsdirektivets bilag II A såsom kontrakter om vedligeholdelse og reparation, landtransport, regnskab, revision og bogholderi, markeds- og opinionsundersøgelser m.v., hvis værdi overstiger 500.000 kr., men er mindre end de aktuelle tærskelværdier i udbudsdirektivet, jf. § 15 b, nr. 5, og*

*3) offentlige tjenesteydelseskontrakter omfattet af udbudsdirektivets bilag II B såsom kontrakter om hotel- og restaurationsvirksomhed, jernbanetransport, sundheds- og socialvæsen, undervisning og erhvervsuddannelse m.v., hvis værdi overstiger 500.000 kr."*

Såfremt en offentlig kontrakt var omfattet af ovennævnte § 15 a, var ordregiver som udgangspunkt forpligtet til forud for indhentning af tilbud og tildeling at annoncere kontrakten i pressen eller i et elektronisk medie. Fra 1. april 2012 skulle ordregivere benytte [www.udbud.dk](http://www.udbud.dk) til annoncering af kontrakter omfattet af tilbudsloven.<sup>17</sup>

Annoncen skulle som minimum indeholde 1) en beskrivelse af opgaven, 2) myndighedens kontaktoplysninger, 3) en tilbudsfrist, 4) adresse for modtagelse af tilbud eller anmodninger om deltagelse og 5) tildelingskriterierne.

Det fulgte videre af § 15 d, stk. 1, at:

*"Ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af proceduren skal udbyderen sørge for, at udvælgelsen af tilbudsgivere sker på grundlag af objektive, saglige og ikkediskriminerende kriterier, og at der ikke finder forskelsbehandling sted mellem tilbudsgiverne."*

<sup>17</sup> Behandlingsbeholdning om ordregivers annoncering af offentlige vare- og tjenesteydelseskontrakter på den centrale udbudsplatform (BEK nr. 280 af 23. marts 2012)



Endvidere skulle ordregiver, jf. § 15 d, stk. 2, hurtigst muligt underrette samtlige tilbudsgivere om, hvilken afgørelse der var blevet truffet med hensyn til tildeling af kontrakten.

Tilbudsloven indeholdt således fra 1. juli 2007 en række bestemmelser om offentlige myndigheders indkøb af tjenesteydelser.

Som nævnt under afsnit 3.1.1.2 blev tilbudsloven ændret ved lov nr. 1234 af 18. december 2012 med virkning fra 1. januar 2013. Lovændringen medførte en ophævelse af § 15 a, stk. 1, nr. 3. Ændringen indebærer, at ordregivere ikke længere under tilbudsloven var forpligtede til at foretage en annoncering forud for indgåelse af en kontrakt om bilag II B-tjenesteydelser.

I perioden 1. juli 2007 til 31. december 2012 fandt tilbudsloven således anvendelse både på indkøb af bilag IIA- og IIB-tjenesteydelser. Fra den 1. januar 2013 til og med den 31. december 2015, gjaldt loven endvidere fortsat på indkøb af bilag IIA-tjenesteydelser. Herefter ophævede udbudsloven (de resterende dele af) afsnit II i tilbudsloven.

Ordregivere, der således efter 1. januar 2013 indgik kontrakter om bilag II B-tjenesteydelser, der oversteg tærskelværdien i udbudsdirektivet, skulle herefter alene overholde udbudsdirektivets regler om tekniske specifikationer (artikel 23) samt indsende en bekendtgørelse til EU-tidende om indgåelse af kontrakt (artikel 35, stk. 4).

Endvidere var det fortsat gældende, at ordregivere i henhold til EU-Domstolens praksis var forpligtet til at overholde EUF-traktatens principper om ligebehandling og gennemsigtighed, når en kontrakt skønnes at have en klar grænseoverskridende interesse, også selvom kontraktværdien er under udbudsdirektivets tærskelværdi. Dette indebærer bl.a., at ordregivere for sådanne kontrakter med klar grænseoverskridende interesse skulle sikre, at kontrakten forud for indgåelse havde været udsat for en passende grad af offentlighed.

I praksis betød dette, at ordregiveren skulle sikre, at der skete konkurrence omkring bilag IIB-tjenesteydelser, der havde en klar grænseoverskridende interesse. En sådan konkurrence kunne f.eks. sikres ved at foretage en annoncering.<sup>18</sup>

#### 3.1.1.4 *Supplerende – de forvaltningsretlige principper*

Om de forvaltningsretlige principper, som finder anvendelse uanset, om indkøbet er omfattet af udbudsreglerne, kan suppleres med følgende, der fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside:

<sup>18</sup> LFF 2012-10-10 nr. 28, bemærkningerne til § 1, nr. 2

"De grundlæggende forvaltningsretlige principper indebærer, at myndigheden skal udøve saglig forvaltning i overensstemmelse med magtforordningsgrundsætningen. Det betyder, at forbuddet mod varetagelse af private hensyn, ligebehandlingsprincippet, kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning og proportionalitetsprincippet skal overholdes. Disse principper skal tagtages, uanset hvad der måtte følge af udbudsloven, tilbudsloven eller grundlæggende traktatretlige normer og principper.

Selvom en forvaltningsmyndigheds kontrakt ikke er omfattet af udbudsreglerne finder de grundlæggende nationale forvaltningsretlige principper fortsat anvendelse.

Helt overordnet er det afgørende for gennemførelse af en lovlig indkøbsproces efter almindelige og uskrevne forvaltningsretlige principper, at der ikke efterfølgende kan rejses tvivl om sagligheden ved ordregiverens dispositioner. Der udspringer omvendt - i modsætning til udbudsretten - ikke i retlig henseende egentlige formkrav til gennemførelsen af indkøbsprocessen. Ordregiveren skal imidlertid sikre sig, at indkøbsprocessen dels er gennemført på et sagligt grundlag og i overensstemmelse med de øvrige grundlæggende forvaltningsretlige principper, dels at dette i fornødent omfang kan dokumenteres.

Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer, at ordregiveren har en forpligtelse til at forvisse sig om at den virksomhed, som får kontrakten, også kan levere på den bedste og billigste måde. Dermed vil der ofte opstå et behov for, at ordregiveren inden gennemførelsen af et indkøb, foretager en reel aføgning af markedet herunder ved at rette henvendelse til flere forskellige virksomheder, inden der indgås kontrakt med en bestemt virksomhed" (min understregning).

Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning understøttes ligeledes af statsstøttere reglerne og betyder med andre ord, at en offentlig ordregiver skal sikre sig, at prisen på den indkøbte ydelse ikke overstiger markedsprisen, og at indkøbet i øvrigt sker på økonomisk forsvarlig måde.<sup>29</sup>

Idet der stilles krav om, at myndigheden i fornødent omfang skal kunne dokumentere, at indkøbet er sket i overensstemmelse med grundlæggende forvaltningsretlige principper, er det nødvendigt, at myndigheden – ved afsøgningen af markedet – sender den samme opgavebeskrivelse og opfordring til at afgive tilbud til samtlige virksomheder, som myndigheden retter henvendelse til. På den måde kan myndigheden også være sikker på samt dokumentere, at tilbuddene er sammenlignelige, hvorefter myndigheden kan acceptere det bedste til-

<sup>29</sup> <http://www.kft.dk/Tender/Nye-udbud/Fase-1/Hvilke-forvaltningsretlige-principper-skal-man-være-opmærksom-på?te=438602D88CA445B9A2C6231571D39109>

<sup>30</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om køb af B-tjenesteydelser fra august 2013, side 40, 3. afsnit.

bud. En indkøber må med andre ord have gjort sig klart, hvad det er for et behov, der skal dækkes ved indkøbet. Disse hensyn er ligeledes omtalt i Rigspolitiets retningslinjer for indkøb af konsulentydelse, jf. afsnit 3.1 ovenfor.

#### 4. VURDERING

##### 4.1 Udbudspligt eller anden konkurrenceudsættelse

I det følgende vurderes Rigspolitiets brug af konsulentvirksomhederne hver for sig.

Indledningsvist bemærkes det, at Rigspolitiets brug af de to konsulentvirksomheder i redegørelsens punkt 2 angives at udspringe af en i løbet af 2009 og 2010 gennemført budgetanalyse af politiet og anklagemyndigheden, som var udarbejdet med henblik på at tilvejebringe grundlag for meget betydelige effektiviseringer af politiets opgavevaretagelse.

Koncernservice fik ansvaret for at implementere tre større delprojekter, hvor der forventedes et samlet nettoeffektiviseringspotentiale på omkring 200 mio. kr. årligt, og hvor der allerede ved udgangen af 2012 skulle være realiseret effektiviseringer for i alt over 130 mio. kr.

Nærmere om tilrettelæggelse af arbejdet er der anført en række forhold, som Rigspolitiet har behandlet samlet i redegørelsens afsnit 6 a) på side 30.

I redegørelsen anføres det på side 30, 4. afsnit, at det på tidspunktet for indkøbets ikke var muligt at skabe og beskrive et samlet overblik over opgavernes karakter og omfang. I redegørelsen på side 30, sidste afsnit, anføres det videre, at kontrakterne blev indgået af flere ledere i Koncernservice, der hver især fokuserede på deres konkrete opgaver, og at disse derfor blev betragtet som enkeltstående, afgrænsede opgaver. Videre fremgår det øverst på side 31, at opgaverne af denne grund ikke blev betragtet som en sammenhængende leverance, hvorfor det ikke blev overvejet at foretage et samlet udbud.

At forholdene var som beskrevet understøttes ikke af oplysninger, der kan udledes af det modtagne materiale. Rigspolitiet udarbejdede rent faktisk kontrakter indeholdende ydelsesbeskrivelser med begge konsulentvirksomheder. Der kan bl.a. henvises til kontrakt af 29. juni 2011 mellem just training og Rigspolitiet, bilag 1 "Ydelsesbeskrivelse". Ligeledes kan der henvises til Dynamic Approachs tilbud af 1. marts 2011, der ligeledes beskriver opgavens "omfang og indhold".

Hertil kommer, at indkøbene – samlet set over perioden, men også inden for en mere snæver tidsmæssig sammenhæng – er af en størrelsesorden, som overstiger tærskelværdierne.

Som redegjort for under afsnit 3.1.1.1 skal kontrakter (kontraktens værdi) typisk sammenlægges, hvis der er tale om en ydelsesmæssig (samme leverandør kan levere til samme kunde), en funktionsmæssig (ydelserne indgår til løsning af ét og samme behov) og en vis tidsmæssig sammenhæng. Det skal ved vurderingen af kontraktværdien kunne dokumenteres, at der er foretaget et fornuftigt skøn – ikke alene af behovet her og nu, men af behovet over en forventelig periode på ikke under ét år. Dette er ikke dokumenteret.

Når Koncernservice som organisation indkøber ydelser fra de to samme konsulentvirksomheder, herunder løbende udvider indkøbene henover en længere periode, burde det stå klart, at der ikke var tale om enkeltstående, afgrænsede opgaver, som ikke udbudsmæssigt skulle vurderes samlet. Allerede fordi projektet udspringer af et og samme behov for tilvejebringelse af budgetanalysens effektiviseringspotentiale, og da de samme konsulenter kunne bruges til flere opgaver inden for dette ene projekt, taler dette for, at opgaverne/kontrakternes værdi skulle være lagt sammen. Under alle omstændigheder må det i løbet af 2011 – uanset de udfordringer som Koncernservice som nyoprettet afdeling må have stået over for, jf. redegørelsens punkt 2 – have stået klart, at værdien af kontrakterne under alle omstændigheder samlet oversteg tærskelværdien på kr. 500.000. I det første år løser just training således opgaver for kr. 4.713.505, jf. redegørelsens tabel 2, mens Dynamic Approach løser opgaver for kr. 1.715.180.

Uanset hvorledes arbejdet har været organiseret af Koncernservice, ses der ikke at være legitime udbudsretlige begrundelser for, at lederne i Koncernservice ikke har foretaget en indbyrdes koordinering i perioden i forbindelse med indkøbte ydelser for over 20 mio. kr. fordelt på de to konsulentvirksomheder.

Rigspolitiet kunne og burde således have udbudt kontrakterne samlet, eventuelt på rammeaftalelignende vilkår, for en periode som dækkede behovet for implementeringsbistand, hvor kontrakternes værdi blev angivet i et spænd efter Rigspolitiets på daværende tidspunkt bedste skøn. Senest i løbet af 2011 har det stået klart for Rigspolitiet, at den samlede værdi af kontrakterne langt oversteg tærskelværdien på kr. 500.000.

Det må som følge heraf lægges til grund, at værdien af en eller flere af kontrakterne skulle være lagt sammen for så vidt angår begge konsulentvirksomheder, og at dette fører til, at værdien af sådanne sammenlagte kontrakter oversteg tærskelværdien på kr. 500.000. Det er således ufornuftigt for denne vurdering at foretage en nærmere vurdering af, om der er enkelte dele af enkelte kontrakter, som retteligt udbudsretligt kunne opdeles som selvstændige kontrakter, da værdien under alle omstændigheder må anses for overskredet allerede i løbet af 2011 og tilsvarende i de efterfølgende år.

#### 4.1.1 Konsulentvirksomheden just training

##### 4.1.1.1 Karakteren af ydelserne fra just training

I redegørelsen på side 31 anfører Rigspolitiet, at det på tidspunktet for anskaffelsen af ydelserne fra just training blev lagt til grund, at ydelserne var undtaget fra de gældende formelle udbudsregler, idet det blev vurderet, at der var tale om bilag IIB-ydelser. Endvidere fremgår det, at Rigspolitiet vurderede, at ydelserne ikke havde grænseoverskridende interesse.

Indledningsvist må det konstateres, at Rigspolitiet ikke har dokumenteret, at denne vurdering blev foretaget i 2011, hvor samarbejdet med just training blev indledt. Den prissammenligning, som fremgår af redegørelsen, er foretaget i forbindelse med aktindsigtasagen og udarbejdelsen af redegørelsen.

På side 5 i redegørelsen fremgår det af tabel 2, hvilke hovedopgaver just training har bistået med. Oversigten på side 5 henviser endvidere til tabel 3, redegørelsen side 10, hvoraf fremgår, at samtlige kontrakter med just training er indgået i perioden 29. juni 2011 til 28. oktober 2012.

Det fremgår, at hovedvægten af ydelserne leveret af just training vedrører "Funktionsbeskrivelser inkl. gap-analyser samt rekruttering". Ud af et samlet beløb på kr. 10.862.905 udgør disse ydelser kr. 5.818.163, svarende til ca. 53,5 %. Det fremgår ikke af redegørelsen, om Koncernservice foretog denne opdeling og vurdering på tidspunktet for indkøbet af ydelserne, men på møde den 5. august 2016 blevet det oplyst, at vurderingen ikke blev foretaget på tidspunktet for indkøbet.

Ydelserne er anskaffet på syv forskellige aftaler plus diverse tilbud, jf. noten til tabel 2 på redegørelsens side 5.

Som nævnt ovenfor under afsnit 3.1.1.2 er bilag IIB-tjenesteydelser underlagt lempeligere regler end bilag IIA-ydelserne. Af udbudsdirektivet fremgår det af bilag IIB, kategori 22, at "Personaleudvælgelse og -rekruttering" er en IIB-ydelse.

Foretagelse af forskellige analyser af potentielle kandidater, herunder afholdelse af samtaler, teamanalyser, hvor kandidaten vurderes sammen med de nuværende medarbejdere, rapportering til ledelsen mv., må anses for at falde ind under kategori 22.

Det fremgår ligeledes, at "Undervisning og erhvervsuddannelse" (kategori 24) er en bilag IIB-ydelse. Det vurderes, at afholdelse af seminarer og uddannelse/udvikling, herunder analyser og coaching, af medarbejdere falder ind under denne kategori,<sup>21</sup> hvorfor også denne del af ydelserne er omfattet af bilag IIB.

<sup>21</sup> Denne kategori omhandler bl.a. "Staff training services" og "Training seminars", jf. CPC-referencenummer 92 (til kategorien)

Ifølge opgørelsen på side 5, tabel 2, er der blevet anvendt kr. 1.146.970 på "Afdelingsseminarer" og kr. 3.492.872 på "Udvikling af organisation (seminarer, analyser, coaching)". Sammenlægges disse med omkostningen for "Funktionsbeskrivelser inkl. gap-analyser samt rekruttering" udgør det kr. 10.458.005 svarende til ca. 96 % af de samlede udgifter.

Lægges de opgjorte værdier således til grund, og bedømmes indkøbet fra just training samlet, jf. afsnit 4.1.1.2, vil der være tale om en kontrakt om indkøb af bilag IIB-tjenesteydelser.

På denne baggrund var anskaffelsen således ikke fuldt ud omfattet af udbudsdirektivets regler og procedurer, jf. afsnit 3.1.1.2. Det skal imidlertid anføres, at kontrakter ikke må sammenlægges for at omgå udbudsreglerne. Såfremt det ikke sagligt giver mening at sammenlægge kontrakterne – og enkelte kontrakter hovedsageligt vedrører bilag A-ydelser – skal disse udbydes særskilt. Dette må vurderes konkret.

Som nævnt, har Rigspolitiet ikke dokumenteret, at det på tidspunktet for indkøbet af ydelserne blev vurderet, hvorvidt kontrakterne vedrørte bilag IIA- eller IIB-ydelser, samt hvorvidt kontrakterne havde en klar grænseoverskridende interesse. Det må efter vores opfattelse lægges til grund, at rekrutterings- og personaleydelse ikke havde en klar grænseoverskridende interesse. Ydelserne skulle leveres på dansk, herunder skulle der afholdes samtaler med kandidater på dansk i København.

Vurderingen er imidlertid mindre vigtig, idet kontrakterne under alle omstændigheder var omfattet af tilbudslovens regler som følge af, at værdien af i hvert fald en eller flere af kontrakterne skulle være lagt sammen, hvorefter værdien ville overstige kr. 500.000.

Efter tilbudsloven var Rigspolitiet forpligtet til *forudgående* annoncering af kontrakterne, ligesom Rigspolitiet var forpligtet til at sørge for, at udvælgelsen af tilbudsgivere sker på grundlag af objektive, saglige og ikke-diskriminerende kriterier.

Som nævnt fandt tilbudsloven anvendelse på kontrakter om bilag IIB-ydelser indgået inden 1. januar 2013. Samtlige kontrakter, som Rigspolitiet henviser til i redegørelsen på side 10, er indgået inden 2013.

Hertil kommer, at det ikke af det fremsendte materiale kan konstateres, at Rigspolitiet sikrede sig, at indkøbsprocessen blev gennemført på et sagligt grundlag og i overensstemmelse med de øvrige grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Rigspolitiet har ikke med redegørelsen godtgjort, at ovenstående er opfyldt. Det er ikke dokumenteret, at Rigspolitiet annoncerede kontrakterne, foretog en saglig udvælgelse eller i

det hele taget indhentede tilbud eller prisindikationer fra yderligere konsulentvirksomheder i forhold til de konkrete opgaver.

I redegørelsen fremgår det på side 31, 4. afsnit:

*"Opgaverne blev ikke formelt konkurrenceudsat, men det blev som beskrevet i afsnit 3 c) undersøgt og vurderet, om prisen for de tilbudte ydelser var konkurrencedygtig..."*

Der foreligger ikke dokumentation for, som ellers anført i redegørelsen, at Rigspolitiet på daværende tidspunkt sammenlignede konsulenternes priser med priserne på relevante SKI-rammeaftaler.

Hertil kommer, at en sammenligning af timepriserne op mod SKI-rammeaftaler ikke er ensbetydende med, at en konkurrenceudsættelse ikke ville have medført et økonomisk mere fordelagtigt tilbud fra en anden konsulentvirksomhed. Det skal herved fremhæves, at SKI-rammeaftalerne vedrører bilag IIA-ydelser (managementkonsulenttydelser), mens ovennævnte kontrakter udgør bilag IIB-ydelser. Herudover skulle tilbud på SKI-rammeaftalerne ikke alene vurderes ud fra pris, men ud fra en vægtning mellem pris og kvalitet på henholdsvis 20 % og 80 % (17.10-rammeaftalen) og en vægtning mellem projektforslag, projektpriis og projektteam på henholdsvis 40-50 %, 30-40 % og 20-30 % (17.13-rammeaftalen).

Det må derfor konkluderes, at Rigspolitiet i forbindelse med indkøbsprocessen ikke har overholdt udbudsreglerne i tilbudsloven, ligesom det ikke kan konstateres, at de generelle forvaltningsretlige principper, herunder også princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, er dokumenteret overholdt.

Det skal endelig bemærkes, at Rigspolitiet har ændret indholdet af "pakkeaftalen" af 28. oktober 2012, jf. redegørelsen side 12, 2. afsnit. Her er de tre halvdags medarbejderseminarer og et coachingforløb blevet konverteret til fire ekstra analyser, 36 timers sparring med afdelingschefen og 26 timer til etablering af samlet overblik over analyser. Udbudsretligt vil det ofte være problematisk at anvende en leverandør til andre opgaver end dem, som er beskrevet i udbudsmaterialet. Dette skyldes, at den nye opgave, når den ikke har været omfattet af den oprindelige opgavebeskrivelse, ikke har været konkurrenceudsat. I nærværende tilfælde har de oprindelige opgaver imidlertid heller ikke været konkurrenceudsat. Ydelserne leveret i medfør af "pakkeaftalen" har således i alle tilfælde ikke været konkurrenceudsat.

#### *4.1.1.2 Opdeling eller sammenlægning af kontrakter*

Det er i strid med udbudsretten at opdele kontrakter eller undlade at sammenlægge forskellige ydelser med henblik på at omgå udbudsreglerne, jf. afsnit 3.1.1.1.

Af redegørelsen eller de modtagne dokumenter fremgår der ikke noget beslutningsgrundlag for de indledende indkøb af konsulentydelser. Det må derfor lægges til grund, at Rigspolitiet ikke på daværende tidspunkt overvejede, om kontrakterne enten burde sammenlægges eller opdeles for at sikre konkurrencen.<sup>21</sup>

Tages der udgangspunkt i tabel 2, redegørelsen side 5, sammenholdt med kontrakterne oplyst i tabel 3, side 10 (og ydelserne beskrevet heri), er der ikke grundlag for at antage, at kontrakterne er så forskellige, at det berettiger til en opdeling af kontrakterne. Henset til, at det overordnede formål med indkøbet af konsulentydelser fra just training var understøttelse af omorganisering af Koncernservice og driftsenhederne herunder, synes det derimod naturligt, at kontrakterne værdimæssigt skal bedømmes samlet.

De to første kontrakter indgået i 2011 blev begge indgået den 29. juni 2011. Værdien af disse kontrakter var på henholdsvis kr. 460.000 (Kontrakt om "Kompetenceafdækning – FM udliefering") og kr. 450.000 (Kontrakt om "Funktionsbeskrivelser – gap analyser"). Samlet er tilbudslovens tærskelværdi således overskredet allerede ved disse to indledende indkøb. Herefter indgås den 8. august 2011 en kontrakt, hvor opgavens indhold vurderes at være væsentligt ens med kontrakten af 29. juni 2011 om "Funktionsbeskrivelser – gap analyser". Kontrakten af 8. august 2011 værdiansættes til max kr. 400.000. Det er vores opfattelse, at Rigspolitiet allerede den 29. juni 2011, men under alle omstændigheder senest den 8. august 2011 burde have indset, at indkøb af konsulentydelser fra just training ikke kunne ske under tærskelværdierne i tilbudsloven, hvorefter Rigspolitiet burde have udbudt samtlige efterfølgende kontrakter om indkøb af konsulentydelser. Eftersom dette ikke er sket, vurderes det, at samtlige indkøb foretaget fra just training er sket i strid med udbudsreglerne. Det bemærkes, at indkøb af konsulentydelser fra just training i hvert af årene fra 2011 til 2013 har overskredet tærskelværdierne, og at der i disse år er indkøbet konsulentydelser for i alt lidt over kr. 10 mio.

Det er vores vurdering, at kontrakterne værdimæssigt under alle omstændigheder i langt større grad skulle være opgjort samlet, eksempelvis som minimum inden for de "kasser", som Rigspolitiet opstiller i tabel 2 i redegørelsen på side 5.

Som anført under afsnit 4.1.1.1 medfører dette, at indkøbene skulle annonceres i overensstemmelse med tilbudslovens regler herom.

<sup>21</sup> Det skal bemærkes, at det i forhold til en anden kontrakt i 2012 (mellem Rigspolitiet og Bodil Fogh Hansen) blev drejet, hvorvidt flere mindre konsulentkontrakter burde udbydes samlet. Dette fremgår af materiale vedlagt anonymt brev modtaget hos Kammeradvokaten den 15. juli 2016. Der henvises især til e-mail korrespondance af 27. februar 2012.



#### 4.1.1.3 Sammenfattende vedrørende just training

Sammenfattende vurderes det, at værdien af konsulentydelse fra just training burde være opgjort samlet. Kontrakterne ville efter vores vurdering blive anset som kontrakter om anskaffelse af bilag IIB-tjenesteydelser, som er underlagt lempeligere regler udbudsretligt.

Samtlige kontrakter oplistet i tabel 3 i redegørelsen på side 10 er indgået inden 2013. Det lægges til grund, at kontrakterne ikke har en grænseoverskridende interesse. Selv i dette tilfælde fulgte det dog af tilbudsloven, at Rigspolitiet skulle have foretaget forudgående annoncering af kontrakter om bilag IIB-ydelser med en værdi på over kr. 500.000, som blev indgået inden 1. januar 2013. Rigspolitiet har ikke overholdt denne forpligtelse. De to første kontrakter indgået med just training, begge indgået den 29. juni 2011, beløber sig samlet til kr. 910.000 (værdiansat til henholdsvis kr. 460.000 og kr. 450.000). Det antages derfor, at Rigspolitiet allerede på dette tidspunkt foretog indkøb i strid med udbudsreglerne. Endvidere indgik Rigspolitiet allerede den 8. august 2011 endnu en kontrakt med just training. Denne blev værdiansat til kr. 400.000, og kontraktens opgavemæssige indhold vurderes at være væsentligt ensartet med i hvert fald den ene af kontrakterne af 29. juni 2011. Det er derfor vores opfattelse, at Rigspolitiet senest den 8. august 2011 har indkøbt konsulentydelse fra just training i strid med udbudsreglerne, ligesom Rigspolitiet, som konsekvens af, at tilbudslovens tærskelværdi var overskredet, burde have udbudt samtlige efterfølgende kontrakter om indkøb af konsulentydelse. Eftersom dette ikke er sket, vurderes det, at samtlige indkøb foretaget fra just training er sket i strid med udbudsreglerne i tilbudsloven.

Hertil kommer, at Rigspolitiet var forpligtet til – hvis kontrakten/kontrakterne havde en værdi, der oversteg direktivets tærskelværdi – at informere EU-Kommissionen om, at kontrakterne var indgået.

Rigspolitiet var desuden under alle omstændigheder underlagt grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

På grundlag af det fremsendte materiale kan vi ikke se, at ovenstående principper er dokumenteret overholdt ved Rigspolitiets indkøb af konsulentydelse fra just training. Rigspolitiet kan ikke dokumentere at have afsøgt markedet, hvorfor det må lægges til grund, at man har indgået kontrakter direkte med denne konsulentvirksomhed. Indkøbet har derfor ikke været konkurrenceudsat, og en efterfølgende sammenligning mellem just trainings timepriser og timepriserne på SKI-rammeaftalerne eller efterfølgende sammenligning med priserne for 12 øvrige rekrutteringer i politiet<sup>22</sup> ses ikke umiddelbart at kunne godtgøre, at Rigspoliti-

<sup>22</sup> Det bemærkes i øvrigt i relation til de 12 "sammenlignelige rekrutteringer", jf. redegørelsen, side 17, 2. afsnit, at priserne ikke er sammenlignelige. Det fremgår af side 17, 1. afsnit, at just training tog 75.000 kr. per rekrutteringspakke, at der blev foretaget rekruttering til flere end 45 stillinger og, at der var anvendt flere rekrutteringspakker end det antal stillinger, der er rekrutteret til. Prisen per besat stilling var således ikke 75.000 kr. Det er uvist, hvad prisen herfor var. Opgørelsen er således ikke sammenlignelig med de øvrige 12 rekrutteringer, foretaget af andre leverandører, idet Rigspolitiet fra disse rekrutteringer netop har opgjort prisen per faktisk besat stilling til kr. 127.000,-. Den 8. august 2016 har Konceriservice fremsendt en uddybende opgørelse over priserne per rekruttering, hvor Rigspolitiet har beregnet

et fra just training opnåede den bedste kvalitet til den bedste pris. Her må det også tages i betragtning af, at den betalte pris skal vurderes i forhold til kontrakternes faktiske volumen, hvor det må forventes, at der generelt kan opnås en bedre pris, hvis kontrakter udbydes samlet.

Indkøbet ses derfor ikke dokumenterbart at være sket i overensstemmelse med Rigspolitiets forvaltningsretlige forpligtelser, ligesom Rigspolitiet fejlagtigt ikke har foretaget annoncering.

#### 4.1.2 Konsulentvirksomheden *Dynamic Approach*

##### 4.1.2.1 Karakteren af ydelserne fra *Dynamic Approach*

På side 18 i redegørelsen fremgår det af tabel 13, hvilke opgaver *Dynamic Approach* har bistået med. Tabel 13 henviser til tabel 14, redegørelsens side 21, hvoraf fremgår, at der i perioden 1. marts 2011 til 9. november 2012 blev indgået otte forskellige kontrakter med *Dynamic Approach*. Herefter indgås der i perioden 7. januar 2015 til den 6. juni 2016 fem yderligere kontrakter, hvor *Dynamic Approach* enten er kontraktpart eller underleverandør til kontraktparten. I perioden 2013-2014 er ydelser endvidere købt på en række mundtlige aftaler.

Det fremgår af beskrivelsen af opgaverne, side 18, 3. afsnit ff., at *Dynamic Approach* har bistået med program- og projektledelse, udarbejdelse af analyser, opstilling af scenarier, udarbejdelse af ny bilpolitik og flådestrategi, afholdelse af workshops, projektplanlægning og -rapportering, udbudsstrategi og en række udviklingsopgaver, herunder udvikling af ny køretøjsdatabase, implementering af lagerscanner, bilbookingsystem mv. Herudover bistod *Dynamic Approach* med udviklingsopgaver i relation til optimering af materielhåndteringen, etablering af et nyt materielstyringssystem, magtmiddelstatistik, gennemførelse af beredskabsanalyse og implementering af en ny materielstrategi.

Disse ydelser udgør bilag IIA-tjenesteydelser, idet det vurderes, at de falder ind under kategori 11 (*Managementkonsulentvirksomhed og hermed beslægtede tjenesteydelser*).<sup>24</sup>

Det formodes, at dette også er Rigspolitiets egen opfattelse, idet Rigspolitiet har foretaget to indkøb af konsulenttydelser fra *Dynamic Approach* via SKI-rammeaftaler om "managementsupport" og "managementkonsulentbistand", jf. afsnit 4.1.2.2 nedenfor.

Som følge heraf er ydelserne indkøbt fra *Dynamic Approach* fuldt ud omfattet af udbudsdirektivet, og direktivets procedurer skal følges, hvis kontraktværdien overstiger den aktuelle

prisen per faktisk besat stilling. Det fremgår heraf, at gennemsnitsprisen for at besætte 47 stillinger udgjorde kr. 111.742,-.

<sup>24</sup> Denne kategori omhandler bl.a. "Development consultancy services", "Business and management consultancy and related services", "Production management consultancy services", "Procurement consultancy services", "Management-related services" og "Project-management services other than for construction work".

tærskelværdi. Herudover skal bilag IIA-ydelser, som ikke overstiger direktivets tærskelværdi, men dog overstiger en værdi på kr. 500.000, bl.a. annonceres efter reglerne i tilbudsloven.

Vurderingen af konkurrenceudsættelsen af de forskellige kontrakter følger lige nedenfor i afsnit 4.1.2.2-4.1.2.3.

#### 4.1.2.2 Konkurrenceudsættelse via SKI-rammeaftaler

I redegørelsen på side 31 anføres det, at aftalerne indgået den 7. januar 2015 og den 6. juni 2016 har været konkurrenceudsat via SKI-rammeaftaler.

For så vidt angår kontrakten af 7. januar 2015, er denne indgået med 17.10 Konsulenterne på baggrund af SKI-rammeaftale 17.10 (Managementkonsulentbistand). Kontrakten blev estimeret til en værdi på kr. 2.600.000 og udløb den 31. december 2015.

17.10 Konsulenterne er et konsortium bestående af Globeteam A/S, Ascendi A/S, Konsulentgruppen Strandgade ApS, NextPuzzle ApS, HerbertNathan & Co. International A/S og 2BM A/S.

Dynamic Approach var således ikke deltager i konsortiet. Det er oplyst i redegørelsen, at Dynamic Approach derimod var underleverandør til Konsulentgruppen Strandgade, hvilket tillige er oplyst i den indgåede leveranceaftale.

Der blev afholdt minitilbud på rammeaftalen. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige tilbud, hvor kvalitet (CV'er) vægter 80 % og pris vægter 20 %. Der kom tilbud fra Rambøll, Implement Consulting Group, EY og 17.10 Konsulenterne ved Konsulentgruppen Strandgade.

Det fremgår af evalueringsskema, som blev udleveret på møde den 5. august 2016, at 17.10 Konsulenterne fik en samlet vægtes karakter på 9,27, mens den næstbedste tilbudsgiver, Rambøll, fik en samlet vægtes karakter på 9,04. Rambøll havde tilbudt den laveste pris, men 17.10 Konsulenterne havde tilbudt den bedste kvalitet. På grund af, at kvalitet vægtede 80 %, blev 17.10 Konsulenterne samlet set vurderet højere.

Det fremgår i evalueringsskemaet om 17.10 Konsulenterne, at "Konsulenten har på baggrund af tidligere og nuværende konsulentopgaver stor indsigt og erfaring med det relevante område, som understøtter en effektiv metode ifht. den udbudte opgave."

Der ses ikke på baggrund af evalueringsskemaet at være grundlag for at anfægte det ved tildelingsbeslutningen udøvede skøn.

Det skal imidlertid fremhæves, at Rigspolitiet tilsyneladende – som følge af terrorhændelserne den 14.-15. februar 2015 i København – har udvidet Dynamic Approachs opgaver under kontrakten af 7. januar 2015 til ikke alene at vedrøre "at varetage den forretningsmæssige projektleidelse i forløbet med design og forretningsmæssig implementering af materielssystemet...", men derimod også at vedrøre bistand til anskaffelse af yderligere sikkerhedsudstyr og gennemføre opfølgning på læringspunkter identificeret i evalueringen af myndighedernes indsats i forbindelse med hændelserne, jf. redegørelsen side 19, 4. afsnit ff. På næste side af redegørelsen fremgår det, at Dynamic Approach konkret løste opgaver i forhold til projekt- og procesledelse vedrørende analyse af behov for sikkerhedsudstyr og materiel, samt udarbejdelse af styrings- og fordelingsmodeller for udstyr.

På møde den 5. august 2016 hos Koncernservice blev det oplyst, at ydelser leveret i 2015-2016 skete på SKI-rammeaftalerne. Dette betyder, at opgaverne leveret i perioden efter 14.-15. februar 2015 skete på kontrakten af 7. januar 2015. I notat fremsendt den 20. august 2016 har Koncernservice oplyst, at ydelserne er leveret som et såkaldt suppleringskøb under SKI-rammeaftale 17.10. Endvidere oplyses det, at "Ved en fejl er det aftalte suppleringskøb ikke dokumenteret ved tillæg til leveranceaftalen". I en efterfølgende fremsendt intern mail dateret 23. april 2015 fremgår det, at Rigspolitiet forventede at kunne indkøbe "... på den nuværende aftale for konsulentassistance til CFM via Strandgade/17.10 Konsulenterne".

I leveranceaftalen under SKI-rammeaftale 17.10 fremgår det i punkt 17.3, at kunden under leveringsaftalen kan aftale suppleringskøb, bl.a. hvis den supplerende bistand er nødvendig gjort af "... uforudsete forhold, som Kunden først er blevet opmærksom på efter indgåelsen af Leveringsaftalen ..." og den "... supplerende bistand ikke kan adskilles fra den oprindelige Opgavebeskrivelse uden væsentlig ulempe for Kunden ...". Endelig forudsættes det i punkt 17.3, at den økonomiske ramme for supplerende bistand ikke overstiger "... de for Kunden gældende relevante tærskelværdier iht. udbudsreglerne".

I redegørelsen, side 19, er det anført, at "... i forbindelse med beredsskabssituationen ... blev konsulentvirksomheden Dynamic Approach inddraget ...". Der ses ikke umiddelbart at foreligge noget egentligt kontraktforhold mellem Rigspolitiet og Dynamic Approach, men derimod alene en kontrakt mellem Rigspolitiet og 17.10 Konsulenterne v/Konsulentgruppen Strandgade. For så vidt angår de supplerende ydelser, som er oplyst leveret på baggrund af terrorhændelserne i februar 2015 i København, er disse faktureret af Konsulentgruppen Strandgade. Det er vores umiddelbare opfattelse, at indkøbet må være sket ved direkte tildeling uden noget egentligt kontraktforhold mellem Rigspolitiet og Dynamic Approach. Redegørelsen og det modtagne materiale dokumenterer således ikke, at disse ydelser har været konkurrenceudsat. Som følge af manglende dokumentation og uklarheder er vurderingen i relation til de nævnte supplerende ydelser forbundet med usikkerhed.

Det bemærkes, at vi ikke har undersøgt, hvorvidt nogen af de udbudsretlige undtagelser kunne have fundet anvendelse på indkøbet af disse supplerende ydelser direkte fra Dynamic Approach eller fra Konsulentgruppen Strandgade. Dog bemærkes det, at ydelserne i tilfældet, hvor aftaleindgåelsen ikke er bedre dokumenteret, vanskeligt under SKI-rammeaftale 17.10 kan vurderes ikke at kunne adskilles fra den oprindelige opgave uden væsentlig ulømp. Statens og Kommunernes Indkøbs Service har i mail af 23. august 2016 oplyst, at "... beregningen i relation til relevante tærskelværdier lægger EU-direktivets tærskelværdier til grund ...".

For så vidt angår kontrakten af 6. juni 2016 er denne indgået med 17.11 Konsulenterne under SKI-rammeaftale 17.11 (Managementsupport). Kontrakten blev estimeret til en værdi på kr. 3.221.500 og udløber i december 2017.

17.11 Konsulenterne er et konsortium bestående af Globeteam A/S, Konsulentgruppen Strandgade ApS, HerbertNathan & Co International A/S, A-2 A/S, Ascendi A/S og Next-Puzzle ApS.

Køb på rammeaftale 17.11 foregår ved direkte tildeling til en leverandør på rammeaftalen.

I praksis betyder det, at Rigspolitiet skal evaluere, hvem der bedst kan løse en given opgave ud fra den beskrivelse af metoder, værktøjer og sektorindsigt, som leverandørerne oprindeligt bød ind med på rammeaftalen. Leverandøren vælges ud fra det økonomisk mest fordelagtige tilbud, med vægningen 70 % på kvalitet og 30 % på pris.<sup>25</sup>

Af udfyldt bilag B1 (Dokumentation for afløftning af udbudspligten) til rammeaftalen underskrevet den 9. juni 2016, fremgår det, at Rigspolitiet har indgået kontrakt med 17.11 Konsulenterne ved Konsulentgruppen Strandgade.

På møde den 5. august 2016 hos Koncernservice blev evalueringsskema samt leverandørernes oprindelige tilbud på rammeaftalen udleveret. Det fremgår af evalueringsskemaet, at ud af 10 mulige point opnåede 17.11 Konsulenterne vægtet 8,48 point, mens den næstbedste tilbudsgiver, PwC, opnåede 7,65.

Det fremgår ikke af de oprindelige tilbud på rammeaftalen, hvem der er underleverandør til de forskellige leverandører. Derimod fremgår alene de forskellige leverandørers egen beskrivelse af metoder og værktøjer samt indsigt i og viden om de enkelte sektorer.

Rigspolitiet har efterfølgende telefonisk den 8. august 2016 oplyst, at den bedste leverandør udvælges på baggrund af de oprindelige beskrivelser af metoder og værktøjer samt indsigt i og viden om de enkelte sektorer. Herefter har vinderen tre dage til at angive, om denne kan

<sup>25</sup> <http://www.ski.dk/indtastning/afkald.aspx?afkald=17110213>

løfte opgaven. Derudover skal leverandøren bl.a. angive, med hvilke medarbejdere opgaven tænkes løst. Det var således efterfølgende, at Dynamic Approach blev allokeret til den pågældende opgave som underleverandør.

På baggrund af det i evalueringsskemaet anførte vedrørende den kvalitative vurdering af leverandørerne synes der ikke at være grundlag for at anfægte det ved vurderingen udførte skøn. Det bemærkes hertil, at Rigspolitiet som ordregiver i et udbud har et betydeligt skøn i forbindelse med vurderingen af, hvilket tilbud der bedst opfylder Rigspolitiets behov.

#### 4.1.2.3 Øvrige ydelser indkøbt fra Dynamic Approach

I redegørelsen på side 31, næstsidste afsnit, anføres det, at de øvrige aftaler ikke er konkurrenceudsat, og at dette for så vidt angår de fem aftaler indgået i 2011 beror på, at de hver især omhandlede afgrænsede opgaver, der alle lå under annonceringspligten.

Det fremgår ikke af materialet i sagen, at Rigspolitiet i 2011 foretog en vurdering af, hvorvidt ydelserne indkøbt på de fem forskellige kontrakter omhandlede så afgrænsede opgaver, at de ikke udbudsretligt burde være bedømt samlet. På møde den 5. august 2016 hos Koncernservice blev det forklaret, at det ikke skriftligt var blevet vurderet, om opgaverne hang sammen, men at Koncernservice blot tog opgaverne, som de kom, og det blev vurderet, at de hver især var forskellige.

Som også anført under afsnit 3.1.1.1 er det i strid med udbudsretten at opdele kontrakter for at undgå udbudspligt.

Allerede fordi Rigspolitiet som organisation i 2011 indkøbte ydelser fra *den samme konsulentvirksomhed* på fem forskellige kontrakter, der ligger i forlængelse af hinanden, taler dette for, at ydelserne var så ensartede, at kontrakterne burde være lagt sammen. Kontrakterne (værdien) skal som nævnt typisk sammenlægges, hvis der er tale om ensartede og gentagne ydelser, eller hvis kontrakterne tjener at nå det samme mål.

Kontrakterne indgået i 2011 kan illustreres således:

Kontraktnavn	Indgåelsesdato	Pris
Konsulentassistance til projekter hos Koncernservice, Rigspolitiet	1. marts 2011	kr. 461.500 ekskl. moms
Konsulentassistance til programlæggelse af køretøjsprojekt i Koncernservice, Rigspolitiet	16. maj 2011	kr. 389.200 ekskl. moms
Konsulentassistance til CFL implementering 2011 i Koncernservice, Rigspolitiet	9. juni 2011	kr. 271.050 ekskl. moms

Konsulentassistance til udbud i køretøjsprojektet i Koncernservice, Rigspolitiet	9. august 2011	kr. 465.650 ekskl. moms
Konsulentassistance til ekstraopgaver relateret til køretøjsprojektet i Koncernservice, Rigspolitiet	31. oktober 2011	kr. 127.880 ekskl. moms
Samlet værdi		kr. 1.715.280 ekskl. moms

Samtlige kontrakter indgået i 2011 vedrører konsulentbistand i forbindelse med Køretøjsprojektet. Dette følger også af Rigspolitiets egen oversigt i tabel 13, redegørelsens side 18.

Ved en gennemgang af det i kontrakterne beskrevne "omfang og indhold" må det da også konstateres, at ydelserne har ensartet karakter, selvom ydelserne vedrører forskellige dele af Køretøjsprojektet, ligesom de leveres af et og samme konsulentfirma.

Materialet i aktindsigtssagen tegner da også et billede af, at konsulentvirksomheden er blevet anvendt til en bred vifte af managementkonsulentytelser. Dynamic Approach ses i øvrigt at have modtaget en række konkrete opgaver direkte fra afdelingschefen. Hertil kommer, at allerede de to første kontrakter i 2011 beløber sig til samlet ca. kr. 850.000, hvorefter tilbudslovens tærskelværdi blev overskredet. Det er vores opfattelse, at Rigspolitiet under alle omstændigheder på tidspunktet for indgåelsen af den anden kontrakt den 16. maj 2011 burde have indset, at indkøb af konsulentytelser fra Dynamic Approach ikke kunne ske under tærskelværdierne, hvorfor Rigspolitiet under alle omstændigheder burde have udbudt den anden kontrakt samt samtlige efterfølgende kontrakter om indkøb af konsulentytelser. Det bemærkes, at indkøb af konsulentytelser fra Dynamic Approach i hvert af årene fra 2011 til 2016 har overskredet tærskelværdierne, og at der i disse år er indkøbet konsulentytelser for i alt lidt over kr. 14 mio., hvoraf Rigspolitiet da også for ca. kr. 3 mio, har tildelt via en SKI-rammeaftale.

Fleere kontrakter er endvidere underskrevet af de samme personer fra Rigspolitiet. Dette bestyrker en opfattelse af, at den udbudsretlige bedømmelse af værdien af kontrakterne i større grad burde være sket samlet.

Det er vores opfattelse, at ydelserne hænger naturligt sammen, og at der ikke ved den udbudsretlige bedømmelse burde være lagt vægt på, at projektet blev opdelt på forskellige kontrakter. Dette understøttes tillige af, at Rigspolitiet den 6. januar 2012 indgår en kontrakt om levering af op til 1.500 timers bistand i 2012 i form af program- og projektledelse af Køretøjsprojektet. Det vurderes, at værdien af samtlige kontrakter fra 2011 ved en udbudsretlig bedømmelse burde være lagt sammen, da der er tale om en ydelsesmæssig (samme

leverandør kan levere til samme kunde), en funktionsmæssig (ydelse indgår til løsning af ét og samme behov) og en tæt tidsmæssig sammenhæng.

Herefter skulle kontrakterne for 2011 være udbudt som følge af kontrakternes samlede værdi. Alt efter om værdien blev opgjort som én samlet kontrakt eller et mindre antal kontrakter, skulle udbuddet have fulgt enten procedurene i tilbudsloven eller i udbudsdirektivet.

Vi er tillige enige i, som anført i redegørelsen på side 32, 3. afsnit, at kontrakten af 6. januar 2012 og tillæg til rammekontrakt af 13. juni 2012, der blev indgået den 11. november 2012, skulle have været udbudt.

Herudover skal det nævnes, at der for kontrakten af 13. juni 2012 ikke er angivet nogen makspris. Derimod afregnes der, jf. kontraktens bilag 4, efter faktisk forbrugte timer. Det er på møde den 5. august 2016 blevet oplyst, at Koncernservice ikke havde overblik over behovet langt frem i tiden, og at det ikke kan redegøres hvorfor, der ikke blev skønnet nogen makspris. Dette burde Rigspolitiet som offentlig indkøbende myndighed have gjort. Under alle omstændigheder har kontrakten nær sammenhæng med tillægget til selv samme kontrakt, som blev indgået den 11. november 2012. Disse kontrakter hører således sammen og burde udbudsretligt være bedømt samlet.

I 2013 og 2014 er der ikke indgået nogen kontrakter med Dynamic Approach. Rigspolitiet anfører herom, på side 32, 4. afsnit, at der i 2013 og 2014 er indkøbt "konkrete, mindre opgaver, som fejlagtigt ikke har været dækket af det eksisterende aftalekompleks". På møde den 5. august 2016 blev der udleveret timeoversigter over bl.a. Dynamic Approachs aktiviteter i 2013 og 2014. Heraf fremgår det, at ydelserne beløb sig til kr. 1.884.610 i 2013 og kr. 1.844.675 i 2014. Beløbene i sig selv overstiger således tærskelværdierne. Som anført ovenfor skal ensartede ydelser lægges sammen. Det vurderes, at indkøbene i 2013 og 2014 i det hele kan karakteriseres som udbudspligtige managementkonsulentytelser, hvorfor ydelserne også skulle være udbudt med denne betegnelse. Hertil kommer, at såfremt ydelserne leveret i 2013 og 2014 var af samme karakter som indkøbene i 2012, skulle disse endvidere være lagt sammen med de øvrige kontrakter.

Herudover er der den 18. december 2015 indgået tre forskellige kontrakter mellem Rigspolitiet og Dynamic Approach. De kan illustreres således:

Wæst	Kontraktbetydning	Indgåelsesdato	Pris
	Produktions- og driftssøjle, design og implementering. Herunder fastlægge snitflader og justering af snitflader og rutiner	18. december 2015	kr. 276.500 ekskl. moms (der er estimeret 175 timer x en timepris på 1.580 kr.)
	Implementering af struktur for sags-	18. december	kr. 197.500 ekskl. moms



håndtering i Materiel og Udvikling, inkl. skabeloner, rutiner og magtmiddelstatistik, mv.	2015	(der er estimeret 125 timer x en timepris på 1.580 kr.)
Procesdesign og implementering for den fremadrettede drift af Beredskabslageret	18. december 2015	kr. 237.000 ekskl. moms (der er estimeret 150 timer x en timepris på 1.580 kr.)
Samlet værdi		kr. 711.000 ekskl. moms

Alle tre kontrakter er underskrevet af den samme person.

Det fremgår af den i hvert tilfælde indgåede "Standardkontrakt for indkøb af konsulentydelse", at kontrakterne er "... indgået mellem Dynamic Approach ApS ... og ... Dansk Politiv./Center for Flåde og Materielstyring ...".

Ifølge Rigspolitiets interne retningslinjer for indkøb af konsulentydelse fra maj 2014 skal der i forbindelse med hvert indkøb af konsulentydelse udfyldes et dokumentationsbilag for indkøbet. Det blev på møde den 5. august 2016 oplyst, at indkøb generelt sker efter drøftelser mellem indkøbsafdelingen og den pågældende indkøbende chef, som har udfyldt dokumentationsbilagene.

Det blev endvidere oplyst, at der ikke er indhentet andre tilbud for så vidt angår kontrakterne af 18. december 2015.

Af dokumentationsbilagene fremgår det for så vidt angår alle tre kontrakter, at Rigspolitiet har vurderet, at priserne er konkurrencedygtige og ligger under markedspriserne fra en SKI-rammeaftale. Det anføres, at prisen for en partner på SKI-rammeaftalen er kr. 2.226,40 mens timeprisen på de pågældende kontrakter er kr. 1.580.

Hertil bemærkes det, at en tildeling på en SKI-rammeaftale – som nævnt – ikke alene sker på baggrund af pris, men faktisk, hvor kvalitet vægter 70-80 %. Prisen i sig selv er derfor ikke ensbetydende med, at tilbuddet er konkurrencedygtigt.

Karakteren af ydelserne omfattet af kontrakterne af 18. december 2015 synes imidlertid heller ikke at være så forskellige, at de udbudsretligt burde være delt op på tre forskellige kontrakter. Det må på baggrund af ovenstående lægges til grund, at det er vurderet, at samtlige kontrakter skal løses af en managementkonsulent, eftersom Rigspolitiet netop sammenligner timepriserne op mod SKI-timepriserne for managementkonsulenter. Dette taler for, at kontrakterne skulle være vurderet samlet i en udbudsnæssig sammenhæng – som managementkonsulentydelse. Dette understøttes tillige af, at Rigspolitiet netop selv har vurderet, at Dynamic Approach kunne løfte opgaverne i alle tre kontrakter.

Herefter oversteg kontrakterne en værdi på kr. 500.000, og kontrakterne (om bilag IIA-ydelser) skulle følgelig være annonceret samt have fulgt procedureerne i tilbudsloven. Koncernservice, herunder Koncernindkøb, burde have været opmærksomme på dette, når den indkøbende chef forelægger tre kontrakter af samme dato om managementkonsulentytelser, som påtænkes indgået – ved direkte tildeling – med den samme konsulentvirksomhed. Dette er ikke sket. Rigspolitiet har derimod alene sammenlignet timepriserne op mod timepriser på en SKI-rammeaftale.

Det er gældende for både kontrakterne fra 2011, 2012 samt de ikke-konkurrenceudsatte opgaver fra 2015, at der ikke i det fremsendte materiale er dokumenter, som understøtter, at Rigspolitiet har sikret overholdelse af den forvaltningsretlige forpligtelse om at sikre sig den bedste sammenhæng mellem pris og kvalitet.

#### 4.1.2.4 Sammenfattende vedrørende *Dynamic Approach*

Rigspolitiet har i perioden 1. marts 2011 til 9. november 2012 indgået otte forskellige kontrakter med *Dynamic Approach*. I perioden 2013-2014 er ydelser købt på en række mundtlige aftaler. Herefter indgås der i perioden 7. januar 2015 til den 6. juni 2016 fem yderligere kontrakter, hvor *Dynamic Approach* enten er kontraktpart eller underleverandør til kontraktparten.

Ydelserne har karakter af udbudspligtige bilag IIA-ydelser. Det betyder, at indkøb af disse ydelser skal ske efter udbudsdirektivets detaljerede procedureforskrifter, hvis kontraktværdien overstiger udbudsdirektivets aktuelle tærskelværdi. Overstiger ydelserne derimod ikke udbudsdirektivets tærskelværdi, men alligevel har en værdi på over kr. 500.000, skal kontrakten/kontrakterne annonceres i overensstemmelse med tilbudsloven.

For så vidt angår de otte forskellige kontrakter indgået i årene 2011-2012 vurderes det sammenfattende, at værdien af konsulentytelserne fra *Dynamic Approach* ved den udbudsmæssige behandling af kontrakterne burde være slået sammen, hvorefter kontrakterne må anses for at have været udbudspligtige. Den første kontrakt indgået med *Dynamic Approach* blev indgået 1. marts 2011, men allerede den 16. maj 2011 blev der indgået en ny kontrakt, hvorefter værdien af indgåede kontrakter på dette tidspunkt udgjorde ca. kr. 850.000. Det er vores opfattelse, at Rigspolitiet under alle omstændigheder på tidspunktet for indgåelsen af den anden kontrakt den 16. maj 2011 burde have indset, at indkøbet af konsulentytelser fra *Dynamic Approach* ikke kunne ske under tærskelværdierne, hvorfor Rigspolitiet under alle omstændigheder burde have udbudt den anden kontrakt samt samtlige efterfølgende kontrakter om indkøb af konsulentytelser. I perioden 2011-2013 er der således indkøbt ydelser fra *Dynamic Approach* for samlet over kr. 9,5 mio., som efter vores opfattelse burde være udbudt.

I årene 2013 og 2014 er en række opgaver udført på mundtlige aftaler. Værdien af disse opgaver, som ikke var dækket af de gældende aftaler, skulle ligeledes være lagt sammen med de øvrige udbudspligtige kontrakter (eller med hinanden), hvis karakteren af ydelserne var ensartet. Herefter skulle opgaverne være udbudt.

Hertil kommer, at Rigspolitiet endvidere ikke ses at have lovet op til sin forvaltningsretlige forpligtelse, jf. afsnit 3.1.1.4, om at sikre indkøb på markedsvilkår. Indkøbene er aftalt direkte med Dynamic Approach uden vished om, hvorvidt det var muligt at opnå et bedre tilbud fra en anden leverandør. En efterfølgende sammenligning mellem Dynamic Approachs timepriser og timepriserne på SKI-rammeaftalerne ses ikke umiddelbart at godtgøre, at Rigspolitiet fra Dynamic Approach opnåede den bedste kvalitet til den bedste pris.

Kontrakten af 7. januar 2015 er tildelt 17.10 Konsulenterne ved Konsulentgruppen Strandgade via en SKI-rammeaftale. Der ses ikke på baggrund af evalueringsskemaet at være grundlag for at anfægte det ved tildelingsbeslutningen udøvede skøn. Det er imidlertid vores opfattelse, at Rigspolitiet – i modsætning til, hvad der fremgår af redegørelsen – i 2015 kan have indkøbt enkelte supplerende ydelser ved direkte tildeling til Dynamic Approach, og uden noget egentligt kontraktforhold mellem Rigspolitiet og Dynamic Approach. Redegørelsen godtgør således ikke, at disse supplerende ydelser har været udbudt eller på anden måde konkurrenceudsat. I redegørelsen fremgår det på side 19, at Dynamic Approach blev inddraget på grund af det ressourcemæssige pres, der hvilede på Center for Flåde- og Materielstyring som følge af terrorhændelserne i København i februar 2015. Som følge af manglende dokumentation og uklarheder er vurderingen i relation til de nævnte supplerende ydelser forbundet med usikkerhed.

Det bemærkes, at vi ikke har foretaget en vurdering af, hvorvidt nogen af de udbudsretlige undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse på indkøbet af de supplerende ydelser direkte fra Dynamic Approach. Dog bemærkes det, at ydelserne er faktureret af Konsulentgruppen Strandgade, hvorfor det fremstår som noget uklart på hvilken måde Dynamic Approach er inddraget.

Endvidere er der den 18. december 2015 indgået tre forskellige kontrakter, der samlet beløber sig til en værdi på kr. 711.000. Det er vores vurdering, at kontrakternes værdi burde være lagt sammen, hvorefter kontrakterne skulle være udbudt i overensstemmelse med tilbudsloven. Dette skete ikke. Af det modtagne materiale fremgår dog, at timepriserne på kontrakterne af 18. december 2015 blev sammenholdt med timeprisen på en SKI-aftale, hvor timeprisen var ca. kr. 650 højere. Det blev derfor vurderet, at priserne var konkurrencedygtige. Eftersom opgaver på SKI-rammeaftaler tildeles på baggrund af en vægtning, hvor kvalitet vægtes væsentligt højere end prisen, er prissammenligningen imidlertid ikke lig med, at Rigspolitiet fra Dynamic Approach opnåede den bedste kvalitet til den bedste pris.

Herudover er der den 6. juni 2016 – på baggrund af en SKI-rammeaftale – indgået en kontrakt med 17.11 Konsulenterne ved Konsulentgruppen Strandgade, hvor Dynamic Approach var underleverandør. På baggrund af det modtagne materiale, herunder evalueringsnotat for tildelingen, er der ikke grundlag for at anfægte det ved vurderingen udøvede skøn.

Opsummerende kan det derfor konstateres, at samtlige indkøb fra Dynamic Approach forud for indførslen af retningslinjerne i maj 2014 fejlagtigt skete uden forudgående udbud. Værdien heraf beløb sig til ca. kr. 9,5 mio. kr. Efter indførslen af retningslinjerne er størstedelen af indkøbene rent værdimæssigt sket via SKI-rammeaftaler, og der er ikke grundlag for at konstatere, at Rigspolitiet ved tildelingen af kontrakterne via SKI-rammeaftalerne har overskredet sit skøn. Det skal imidlertid fremhæves, at – efter vores opfattelse – må det anses som tvivlsomt, om udbudsreglerne har været overholdt ved indgåelsen af aftaler om supplerende opgaver direkte til Dynamic Approach, ligesom der uden udbud er indgået tre kontrakter den 18. december 2015 direkte med Dynamic Approach til en samlet værdi på kr. 711.000. Som følge af manglende dokumentation og uklarerheder er vurderingen i relation til de nævnte supplerende opgaver forbundet med usikkerhed.

#### 4.2 Forudbetaling

Ved gennemgang af redegørelsen kan det konstateres, at Rigspolitiet har indkøbt ydelser fra konsulentvirksomhederne ved forudbetaling.

For så vidt angår just training, fremgår det af redegørelsen på side 11 nederst ff., at kontrakt indgået den 28. oktober 2012 mellem Rigspolitiet og just training ("pakkeaftale" til en værdi af kr. 1.300.000) blev afregnet i tre rater. Raterne blev betalt i månederne oktober-december 2012, mens ydelserne først var endeligt leveret efter afholdelse af KS-dagen i 2014, jf. side 13 midt for.

For så vidt angår Dynamic Approach, fremgår det endvidere på side 22, tabel 17, at Rigspolitiet i 2012 har betalt for 3.260 timer, mens der alene er blevet leveret ydelser svarende til 1.417 timer. Der er således i 2012 betalt for 1.843 timer mere, end der er modtaget ydelser for. Først i 2014 nedbringes forskellen mellem betalte og erlagte timer, dog således at Dynamic Approach fortsat har modtaget betaling for 185 timer mere, end der er erlagt ydelser for. Det fremgår af tabellen, at Dynamic Approach også i 2015 og 2016 "skylder" henholdsvis 129 timer og 49 timer.

Af budgetvejledningen fra 2011 (og også budgetvejledningen fra 2014, som erstatter 2011-vejledningen) fremgår følgende af afsnit 2.2.13 om forudbetaling og betalingshænder:

*"Hvis der ikke er tilvejebragt særlig hjemmel, herunder ved EU-regulering, til forudbetaling eller betalingshenstand, bør det tilstræbes, at der ikke er væsentlige tidsmæssige forskydninger mellem det tidspunkt, hvor en udgift afholdes, og udbetalingen, og mellem det tidspunkt, hvor en indtægt modtages, og indbetalingen."*

For offentlige indkøb kan myndigheden sikres ved, at leverandøren stiller en uigenkaldelig anfordringsgaranti hos et anerkendt pengeinstitut.

På møde den 5. august 2016 blev det bekræftet, at konsulentvirksomhederne ikke havde stillet den pågældende garanti. Det blev endvidere forklaret, at forskudsbetalingen var en følge af dels 1) forsinkelser hos konsulentvirksomhederne med hensyn til levering af ydelser dels 2) generel uvidenhed hos Rigspolitiet med hensyn til, at man skulle overveje periodiseringen. Dette var bl.a. et af de forhold Rigsrevisionen senere kritiserede Rigspolitiet for, jf. redegørelsen side 29, 6. afsnit.

På baggrund af ovenstående forekommer forudbetalingen at være i strid med budgetvejledningen.

#### 4.3 Miniudbud i 2014 – Dynamic Approachs besvarelse af spørgsmål fra (konkurrerende) tilbudsgiver

Rigspolitiet anfører i redegørelsen på side 32, afsnit 7 a), at konsulentvirksomheden Dynamic Approach har besvaret spørgsmål fra en tilbudsgiver ved et miniudbud i 2014. Dynamic Approach leverede konsulentytelser til Rigspolitiet på dette tidspunkt, men fungerede samtidig som underleverandør til en anden tilbudsgiver – Konsulentgruppen Strandgade.

En sådan deltagelse ved besvarelse af spørgsmål fra tilbudsgivere kan være i strid med det udbudsretlige ligebehandlingsprincip. Herudover må Dynamic Approach anses for inhabil ved besvarelse af spørgsmål fra tilbudsgivere i et udbud, hvor Dynamic Approach selv er repræsenteret som underleverandør.

Spørgsmålet er derfor, om involvering af Dynamic Approach har haft indflydelse på tildelingsbeslutningen. Efter fast praksis bør der alene ske udelukkelse, hvor interessekonflikten har været konkret væsentlig for tildelingsbeslutningen, jf. til eksempel Rettens dom af 27. april 2016 i sag T-556/11 (*European Dynamics Luxembourg SA m.fl. mod EUIPO*).

Det vurderes, at det ikke var nødvendigt, at det var netop konsulenten fra Dynamic Approach, som besvarede spørgsmålet. På anden side forekommer besvarelsen både saglig og objektiv.

Rigspolitiet konkluderer på side 33, at Dynamic Approach af formelle grunde ikke burde have været involveret i besvarelsen. Denne konklusion må tiltrædes, mens det imidlertid også må konkluderes, at Dynamic Approach ikke umiddelbart ses at kunne have udnyttet

situationen til at opnå en konkurrencefordel. I den forbindelse bemærkes, at idet der var tale om et miniudbud på en rammeaftale, har Dynamic Approach heller ikke opnået nogen konkurrencefordel ved at blive kendt med identiteten på en anden tilbudsgiver. Oplysninger om, hvilke leverandører der var på rammeaftalen, var allerede offentligt tilgængelige via SKI.dk.

Det forhold, at Dynamic Approach besvarede spørgsmål fra en tilbudsgiver, må således anses for at have været konkret uvæsentligt, idet spørgsmålene er besvaret sagligt, objektivt – og så vidt vi kan vurdere ud fra materialet – korrekt, ligesom Dynamic Approach ikke ses at kunne have udnyttet situationen til at opnå en konkurrencefordel.

Med venlig hilsen  
Kammeradvokaten

v/Tom Holsøe  
- Partner, Advokat (H)