

K E N D E L S E

Systematic A/S
(advokat Martin Stæhr, Hellerup)

mod

Greve Kommune, Holbæk Kommune, Ringsted Kommune, Køge Kommune, Vordingborg Kommune, Kalundborg Kommune, Roskilde Kommune, Næstved Kommune, Guldborgsund Kommune, Lejre Kommune og Slagelse Kommune
(advokat Annemette Thorgaard, København)

Greve Kommune, Holbæk Kommune, Ringsted Kommune, Køge Kommune, Vordingborg Kommune, Kalundborg Kommune, Roskilde Kommune, Næstved Kommune, Guldborgsund Kommune, Lejre Kommune og Slagelse Kommune ("kommunerne") iværksatte den 30. oktober 2020 et miniudbud i henhold til Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S' ("SKI") rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud (software as a service), der oprindeligt blev udbudt som offentligt udbud efter direktiv 2014/24/EU ved udbudsbekendtgørelse nr. 2019/S 009-016646 af 14. januar 2019.

Miniudbuddet vedrørte 11 individuelle leveringsaftaler om anskaffelse og implementering og drift af en ny fælles it-løsning til understøttelse af fem hovedfagområder – social, sundhed, omsorg, træning og misbrug.

Miniudbuddet var et genudbud af tilsvarende delaftaler, som havde været udbudt i et tidligere miniudbud, der blev annulleret af kommunerne den 9. oktober 2020, da en af kommunerne i samarbejdet trak sig herfra.

Ved udløbet af tilbudsfristen den 20. november 2020 modtog kommunerne tilbud fra KMD A/S ("KMD") og Systematic A/S ("Systematic"), der var de to eneste leverandører på rammeaftalen, der på tidspunktet for udbuddets iværksættelse kunne opfylde det opgjorte behov for forretningsdækning og servicekapabilitet i henhold til FORM-/STORM-koderne.

Den 21. december 2020 besluttede kommunerne at tildele de 11 udbudte leveranceaftaler til KMD.

Den 19. januar 2021 indgav Systematic klage til Klagenævnet for Udbud over kommunerne. Systematic fremsatte ved klagens indgivelse anmodning om, at klagenævnet i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 12, stk. 2, skulle beslutte, at klagen skulle have opsættende virkning.

Den 22. januar 2021 besluttede klagenævnet, navnlig under hensyn til karakteren af påstand 1, at tillægge klagen midlertidig opsættende virkning. Afgørelsen blev truffet i medfør af lov om Klagenævn for Udbud § 12, stk. 1, da reglerne om automatisk opsættende virkning ikke fandt anvendelse, jf. § 3, stk. 3.

Parternes advokater har anmodet om, at klagenævnet afgør sagen materielt i stedet for at træffe afgørelse vedrørende opsættende virkning.

Klagenævnet har besluttet at imødekomme anmodningen og har således truffet materiel afgørelse i sagen i stedet for afgørelse om opsættende virkning.

Klagen har været behandlet skriftligt.

Systematic har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at kommunerne har handlet i strid med udbudslovens § 100 ved at basere miniudbuddet i henhold til SKIs rammeaftale 02.19 Saas – Cloud på nye vilkår i form af funktionelle use cases, der ikke var fastsat på forhånd i udbudsmaterialet for rammeaftalen.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at kommunerne har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved i miniudbudsmaterialet og som led i besvarelsen af spørgsmål i udbudsfasen at have givet uklare og modstridende oplysninger om betydningen af udbudsmaterialets bilag C.3.1-C.3.5, funktionelle use cases, og ved i forbindelse med tilbudsevalueringen af have evalueret på opfyldelse af krav i de funktionelle use cases i strid med afgivne svar i udbudsfasen.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at kommunerne har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at fastlægge en fremgangsmåde for evalueringen af delkriteriet ”Test”, der ikke var egnet til at sikre en fyldestgørende og ensartet evaluering af tilbudene.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at kommunerne har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at anvende evalueringsmodellen i forhold til underkriteriet ”Kvalitet” og de underliggende delkriterier og tildelingselementer på en måde, der ikke var egnet til at fastholde vægtningen af underkriteriet på 49 %.

Påstand 5

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at kommunerne har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at foretage en åbenbar urigtig pointtildeling til tilbudsgiverne i forhold til tildelingselementet ”Exit”, der indgik som en del af tilbudsevalueringen i forhold til delkriteriet ”Transition”.

Påstand 6a

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at kommunerne har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved ikke at afvise tilbuddet fra KMD eller kapitalisere det forbehold i KMD's tilbud, der bestod i, at KMD ikke opfyldte en række af udbudsmaterialets funktionelle use cases.

Påstand 6b

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at kommunerne har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og med udbudslovens § 159, stk. 5, ved efter tilbudsfristen og efter gennemførelsen af test at have anmodet KMD om at bekræfte, at KMD's tilbud opfyldte mindstekravet om en rapporteringsløsning som beskrevet i leverancebeskrivelsens punkt 2.2.1.2.

Påstand 7

Klagenævnet for Udbud skal annullere det af kommunerne iværksatte miniudbud af en SSO-kerneløsning.

Påstand 8 (subsidiær til påstand 7)

Klagenævnet for Udbud skal annullere kommunernes beslutning af 21. december 2020 om at tildele de udbudte leveringsaftaler til KMD.

Kommunerne har vedrørende påstand 1 - 8 nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 22. januar 2021 meddelt kommunernes kontraktpart, KMD, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 3.

KMD har ikke anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen.

Sagens nærmere omstændigheder

Den 30. oktober 2020 iværksatte kommunerne som anført et miniudbud i henhold til SKIs rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud, der oprindeligt blev udbudt som offentligt udbud efter direktiv 2014/24/EU ved udbudsbekendtgørelse nr. 2019/S 009-016646 af 14. januar 2019.

Udbudsmaterialet blev udsendt til KMD og Systematic, der var de to relevante tilbudsgivere.

I udbudsbekendtgørelsen til SKIs rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud står der blandt andet:

”II.1.4) Kort beskrivelse:

SKI udbyder en rammeaftale som omhandler software as a service (SaaS). SaaS er en leveringsmodel, hvor software leveres på abonnementsvilkår og er centralt hostet. SaaS applikationer er fuldt udviklede slutbruger applikationer, der leveres som en internet- eller anden databaseret service, dvs. hvor leverandøren stiller softwareapplikationen til rådighed for kunden, og hvor leverandøren ejer og løbende udvikler og supporterer softwareapplikationen.

Rammeaftalen er opdelt i del I stat og statsfinansieret selvejende institutioner, regioner, uddannelsesinstitutioner, forsyningsvirksomheder mv. og del II kommuner. Dette under hensyntagen til den fællesoffentlige rammearkitektur. Rammeaftalen er opdelt i 56 delaftaler, der hver dækker et FORM-område, herunder 28 delaftaler i del I og 28 delaftaler i del II, som hver især udgør selvstændige og uafhængige rammeaftaler.”

I rammeaftalen hedder det blandt andet:

”2 Generelt om SKI og SKI’s kunder

...

Leverandører og kunder på SKI’s rammeaftaler skal overholde vilkårene, som er fastlagt i rammeaftalerne inklusive underliggende bilag, i forbindelse med tildeling af leveringsaftaler samt indkøb og levering af produkter og ydelser.

...

4 Rammeaftalens anvendelse

Når en Kunde ønsker levering af Ydelser, skal dette ske ved at foretage en Direkte tildeling eller gennemføre et Miniudbud, som nærmere beskrevet i bilag B.

Leverandøren er således ikke berettiget til at indgå aftale med Kunden om levering af Rammeaftalens Ydelser, uden at Kunden og Leverandøren har fulgt retningslinjerne for tildeling i bilag B.”

Der er til rammeaftalen udfærdiget en kundevejledning, hvoraf blandt andet fremgår:

”Behovsopgørelse

...

Miniudbud er en konkurrenceudsættelse, hvor leverandørerne byder ind med specifikke løsningsforslag af deres Services jf. dine særlige specifikationer af behov om tilpasninger, tilretninger, integrationer, skærpelser af forhold, andet etc.

...

Hvorledes opgøres mit behov?

...

Vær dog her opmærksom på, at 02.19 IKKE er en udviklingsaftale.

For it-udviklingsprojekter se i stedet:

Rammeaftale 02.18 It-løsninger og projekter (lanceret maj 2019).”

I rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale er blandt andet fastsat følgende:

”2.1 Opgørelse af indkøbsbehov

Indkøb sker på baggrund af Kundens behov...

Tildeling af en Leveringsaftale under de Parallelle rammeaftaler skal omfatte én Service. En Leveringsaftale kan alene omfatte en og kun en Service. Kunden kan således ikke løfte sit behov ved at tildele en Leveringsaftale om 2 eller flere Services. Det betyder også, at Kunden ikke kan tildele en Leveringsaftale i forhold til et behov, der måtte gå på tværs af delaftaler, jf. også punkt 2.3 nedenfor.

...

Opgørelsen af behov sker i forhold til følgende trin:

- I. Behovet for it-understøttelse af en Service opgøres ved at identificere de forvaltningsopgaver i FORM, der er behov for it-understøttelse af. Herefter opgør Kunden den/de it-servicefunktionalitet(er) i STORM, som de identificerede forvaltningsopgaver i FORM skal understøttes med, jf. bilag E.1, samt det krævede Serviceniveau for it-understøttelsen, jf. bilag E.2:
 - a. Trin 1: Indledningsvis identificeres det ydelsesområde (FORM-niveau 1), jf. bilag E.1, hvor Kunden har behov for it-

understøttelse. Ydelsesområdet angiver, hvilken delaftale Kunden skal benytte.

- Er Kunden en Kommune, skal Kunden benytte den relevante delaftale i del II, jf. også bilag A.
 - Er Kunden ikke en Kommune, skal Kunden benytte den relevante delaftale i del I, jf. også bilag A.
- b. Trin 2: Når Kunden har identificeret det ydelsesområde, og dermed den relevante delaftale og herunder Parallelle rammeaftaler, der understøtter Kundens behov, skal Kunden identificere de forvaltningsopgaver (FORM) i ydelsesområdet, som Kunden har behov for it-understøttelse af (STORM).
- c. Trin 3: For hver forvaltningsopgave (FORM) Kunden har identificeret i trin 2, skal Kunden identificere den/de it-servicefunktionalitet(er) (STORM), som forvaltningsopgaven skal understøttes med.

Efter gennemførelse af trin I, har Kunden opgjort sit grundbehov i forhold til anskaffelse af en Service. Herefter skal Kunden forholde sig til trinnene II til XI nedenfor. Dette er afgørende for, om Kunden skal gennemføre anskaffelsen som et miniudbud.

- II. Kunden identificerer, hvilke integrationskomponenter til Kundens it-miljø, som Kunden har behov for.
- III. Kunden identificerer det Serviceniveau og/eller de Servicemål, der opfylder Kundens behov.
- IV. I forhold til Overtagelse identificerer Kunden, hvilken tidsplan der er behov for, samt hvilke forudsætninger til Kundens organisation og kompetencer samt Kundens data og dokumentation, som Kunden kan løfte.
- V. I forhold til exitprocessen identificerer Kunden, hvilken tidsplan der er behov for, samt hvilke forudsætninger til Kundens organisation og kompetencer, som Kunden kan løfte.
- VI. Kunden identificerer sit budgetmæssige behov, herunder om der er behov for en fast pris eller om anskaffelsen skal rummes inden for en bevillingsmæssig hjemmel, som Kunden måtte have opnået forud for iværksættelse af tildelingsproceduren.
- VII. Kunden identificerer sit behov for sikkerhedsniveau.
- VIII. Kunden opgør sit behov for standardoptionerne ”opbevaring af Kundens data”, ”arkivering”, ”aflevering til Danmarks Statistik” og ”ledelsesinformation”.
- IX. Kunden opgør sit behov for konsulenttimer ved antallet af timer pr. ressourcekategori, jf. bilag E.1, som Kunden har behov for pr. år.
- X. Kunden opgør sit behov for uddannelse ved antallet af uddannelsespakker, jf. bilag E.1, som Kunden har behov for i hele Leveringsaftalens varighed.

- XI. Om Kunden har specifikke og konkrete behov for, hvordan it-service funktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet, jf. nr. I.

Når Kunden har opgjort sit indkøbsbehov, jf. ovenfor, skal Kunden identificere den eller de Services i de Parallele rammeaftalers sortiment, som kan opfylde Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet, jf. nr. I ovenfor. Dette er nødvendigt for, at Kunden kan vurdere, om Kunden er forpligtet til at gennemføre Direkte tildeling eller Miniudbud, jf. punkt 2.2.

...

2.2 Hvornår Direkte tildeling og hvornår Miniudbud?

...

Kunden skal i udgangspunktet foretage en Direkte tildeling. Alene hvor betingelserne for Miniudbud er opfyldt, skal der gennemføres et Miniudbud. Kunden er forpligtet til at gennemføre Miniudbud i følgende situationer:

- a) Budgetsikkerhed – Såfremt 1) de identificerede Services, jf. punkt 2.1, alle omfatter en eller flere forbrugsafregnede beregningsenheder, og Kunden, jf. punkt 2.1, nr. VI, har behov for afregning til en fast pris, af hensyn til budgetmæssige behov for at kende udgifterne i Leveringsaftalens varighed, uanset antallet af anvendte beregningsenheder i Servicen. I så fald sker afregning til en fast pris frem for princippet om afregning efter ”capacity-on-demand”, jf. Leveringsaftalens punkt 16.3. Eller såfremt 2) ingen af de estimerede samlede vederlag for de identificerede Services, jf. punkt 2.1, kan rummes inden for en bevillingsmæssig hjemmel for anskaffelsen, som Kunden måtte have opnået ved et godkendt budget forud for iværksættelse af tildelingsproceduren.
- b) Specialtilpasning – Såfremt Kunden har behov for kundespecifik tilpasning af et eller flere af nedenstående vilkår for levering af de identificerede Services: ...
- c) Forretningsprocesser i it-servicefunktionalitet(er) - Såfremt Kunden har behov for, at it-service funktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet, jf. punkt 2.1, nr. I, på en specifik og konkret måde, som ikke (samlet set)

følger af beskrivelserne i en enkelt Service af nogen af de identificerede Services.

- d) Sikkerhed – Skærpede krav til sikkerhed er særlige krav til sikkerheden på Leverandørens datacenter, som går ud over, hvad der fremgår af Bilag E Kravspecifikation. Nedenfor anførte tilfælde er udtryk for en udtømmende opstilling af skærpede krav til sikkerhed, som Kunden kan stille i forbindelse med et miniudbud: ...

...

4 Miniudbud

...

Tildeling sker til den leverandør på de Parallele rammeaftaler, der tilbyder det økonomisk mest fordelagtige tilbud på Miniudbuddet, vurderet ud fra tildelingskriteriet bedste forhold mellem pris og kvalitet. Proceduren for Miniudbud er beskrevet nedenfor trin-for-trin.

...

4.4.2 Kvalitet

...

Kunden skal derudover evaluere den tilbudte kvalitet i forhold til ”Test”, der omfatter et skøn af den tilbudte it-understøttelse af den forretningsdækning Kunden har behov for, jf. punkt 2.1, nr. I, litra b, samt Kundens eventuelle behov for, at it-service funktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet, jf. punkt 2.1, nr. I, på en specifik og konkret måde. Dette indebærer et skøn af Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af de forretningsprocesser, der ligger i de enkelte forvaltningsopgaver omfattet af Kundens behov for forretningsdækning.

Kunden foretager sit skøn på baggrund af Leverandørens præsentation af Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af processerne i de forvaltningsopgaver, som Kunden har behov for it-understøttelse af. Præsentationen af Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse skal gennemføres i Servicen eller en demoversion heraf, dvs. at Leverandøren konkret skal vise, hvordan processerne gennemføres, og dette skal vises i Servicen. Præsentationen må således ikke være en forklaring af, hvordan processerne gennemføres i Servicen, f.eks. baseret på tekst, billeder eller grafik. Leverandøren er forpligtet til at gennemføre

præsentationen til brug for Kundens evaluering i kriteriet ”Test”. Kunden tilrettelægger gennemførelsen af præsentationen således, at Leverandøren gives et varsel på mindst 5 Dage. Leverandøren afholder selv alle omkostninger forbundet hermed.

Kunden sætter et panel, der foretager skønnet af it-understøttelsen. Panelet skal omfatte mindst 5 og maksimalt 15 personer. Såfremt Servicen hos Kunden skal anvendes af mindre end 5 fysiske personer, kan Kunden dog sætte panelet af mindst 3 personer. Kunden skal sammensætte panelet af fagligt kvalificeret og relevante personer, f.eks. superbrugere, brugere og rådgivere. Paneldeltagerne kan stille uddybende spørgsmål til it-understøttelsen af processerne i de omfattede forvaltningsopgaver, men præsentationen må ikke tage karakter af en forhandling, og Leverandøren må ikke ændre i nogen dele af sit tilbud. Hver paneldeltager foretager sit eget skøn ved at give ét samlet point for it-understøttelsen, i henhold til nedenstående pointskala. Pointtallet for ”Test” findes som gennemsnittet af de opnåede point fra paneldeltagerne. I forbindelse med paneldeltagerens skøn vægter det positivt i jo højere grad Servicen omfatter:

- Forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser.
- Teknologisk opbygning og indhold, der understøtter sammenhæng med Kundens eksisterende it-miljø.
- Et højt niveau af usability, herunder intuitiv interaktion i Servicens brugergrænseflade og effektivisering af arbejdsgange, i forhold til Kundens forretningsprocesser, som Kundens medarbejdere skal udføre i Servicen, i henhold til de omfattede forvaltningsopgaver.

Kunden giver point efter følgende skala:

Point:	Beskrivelse:
10	Gives til det fuldt ud fyldestgørende tilbud, der udtømmende eller næsten udtømmende dækker Kundens behov
9	Gives til det fyldestgørende tilbud, der med få undtagelser udtømmende dækker Kundens behov
8	Gives til det fyldestgørende tilbud, der med nogle undtagelser dækker Kundens behov
7	Gives til det tilstrækkelige tilbud, der dækker væsentlige og betydelige dele af Kundens behov
6	Gives til det tilstrækkelige tilbud, der dækker væsentlige og nogle af de betydelige dele af Kundens behov
5	Gives til det tilstrækkelige tilbud, der alene dækker væsentlige dele af Kundens behov
4	Gives til det utilstrækkelige tilbud, der med en række betydelige mangler dækker Kundens behov
3	Gives til det utilstrækkelige tilbud, der med en række betydelige og væsentlige mangler dækker Kundens behov
2	Gives til det helt utilstrækkelige tilbud, der kun sporadisk dækker Kundens behov

1	Gives til det helt utilstrækkelige tilbud, der ikke eller næsten ikke dækker Kundens behov
---	--

4.4.3 Samlet evaluering

Kunden skal sammenregne de point tilbuddene har opnået for pris og kvalitet, jf. punkt 3.3.1 og 3.3.2 ovenfor. De opnåede point indgår i sammenregningen i henhold til de underliggende kriterier til tildelingskriteriet, jf. nedenfor:

Bedste forhold mellem pris og kvalitet					
Underkriterie	Vægt	Delkriterie	Vægt	Lavere kriterie	Vægt
Pris	51 - 60 %	-	-	-	-
Kvalitet	40 - 49 %	Transition	51 - 60 %	Overtagelse	50 %
				Exit	50 %
		Test	40 - 49 %	-	-

På baggrund af sammenregningen fremkommer det samlede pointtal for det enkelte tilbud. Det økonomisk mest fordelagtige tilbud er det tilbud, der har opnået det højeste pointtal for bedste forhold mellem pris og kvalitet.”

I rammeaftalens bilag E.1 Kravspecifikation – Sortiment står der blandt andet:

”Ydelsesområde 20 – Sundhed
Delaftale 10 (I) og (II)

FORM-områder indeholdt i Ydelsesområde 20:
Serviceområde 20. Sundhed, forvaltningsopgaver i ydelsesområdet fremgår af bilag E.1.2, for henholdsvis del I og del II.

Beskrivelse:

Ydelsesområdet dækker opgaver vedrørende sundhedsforebyggelse, sundhedsberedskab og behandling af sygdom, og ydelsesområdet dækker tilsvarende services som understøtter tjenesterne under dette serviceområde.

...

Ydelsesområde 26 – Social service og omsorg
Delaftale 12 (I) og (II)

FORM-områder indeholdt i Ydelsesområde 26:
Serviceområde 26. Social service og omsorg, forvaltningsopgaver i ydelsesområdet fremgår af bilag E.1.2, for henholdsvis del I og del II.

Beskrivelse:

Ydelsesområdet dækker opgaver vedrørende bistand og pleje for handicappede samt sociale ydelser, pension og integration, og ydelsesområdet dækker tilsvarende services som understøtter tjenesterne under dette serviceområde.”

Kravspecifikationen indeholdt blandt andet bilag E.1.1 Kravspecifikation – Use cases.

Af kommunernes Leverancebeskrivelse fremgår blandt andet følgende:

”2.1 Servicen (Miniudbud)

Servicen under Leveringsaftalen omfatter følgende til forretningsdækning og servicekapabilitet:

Forretningsdækning (FORM-nr.)	Navn/beskrivelse	Servicekapabilitet (STORM-nr.)	Navn/Beskrivelse
26.10.05.20	Hjælpe midler til personer med nedsat funktionsevne	515, 516, 517, 518, 520, 531, 533, 539, 540, 543, 551, 555, 556, 557, 566, 570, 573, 574, 592, 595, 597, 599, 601, 644, 645, 648, 649, 650, 651, 657, 659, 661, 662, 663, 664, 681, 682	Web-browser, Wireless/PDA, System til system, Web-services, Standarder for dataudveksling mellem offentlige myndigheder (OIOXML), Standarder for digital signatur (OCES), Standarder for dokumentudveksling (ODF/OOXML), ISO27001 , Borger- og virksomhedsstyring, Kontakt og profilvedligeholdelse, Styring og evaluering af partnere og forretningsforbindelser, Borger og virksomhedstilbage meldinger, Brugergrænsefladepersonalisering, Sagsstyring, Indgående korrespondancestyring, Ledelse/politikstyring, Kvalitetsstyring, Samarbejdsværktøjer (workgroup/groupware), Katalogstyring, Lagerstyring, Håndtering af returnerede varer, Logistik og transport, Bibliotek/lager, Klassificering, Deling af information, Kategorisering, Databehandling, Efterspørgselsudsigt /styring, Beslutningsstøtte og planlægning, Standardrapporter, Dataudveksling, Overblik over ansatte, Styring af teams og organisering, Identifikation og autentificering, Adgangskontrol, Kryptering, Digital signatur,

			ISO27001 /DS484, Epost, Dokumentbibliotek, Delt kalender, Opgavestyring, Forespørgsler, søgeord, Søgning, Formularoprettelse, Formularændringer
--	--	--	---

...

2.2.1 Kundens opgavebeskrivelse

[Kunden angiver her sin uddybende opgavebeskrivelse indenfor den forretningsdækning og servicekapabilitet, der er angivet ovenfor. Nogle elementer skal ikke angives i dette punkt. Det er angivet ud for disse elementer, hvor Kunden skal udfylde sine angivelser. Opgavebeskrivelsen skal omfatte en uddybning af de elementer, der er baggrund for Miniudbuddet. Dette kan omfatte en eller flere af følgende tilfælde, jf. bilag B:

- a) Budgetsikkerhed ...
- b) Specialtilpasning ...
- c) Forretningsprocesser i it-servicefunktionalitet(er) – Såfremt Kunden har behov for, at it-service funktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet, jf. bilag B, punkt 2.1, nr. I, på en specifik og konkret måde, som ikke (samlet set) følger af beskrivelserne i en enkelt Service af nogen af de identificerede Services.
- d) Sikkerhed ...”

Miniudbuddet vedrørte 11 individuelle leveringsaftaler om anskaffelse og implementering og drift af en ny fælles IT-løsning til understøttelse af fem hovedfagområder – social, sundhed, omsorg, træning og misbrug, FORM ydelsesområde 26.

Af miniudbudsbetingelserne fremgår blandt andet følgende:

”1 Indledning

1.1 Generelt

Nærværende Miniudbud vedrører 11 sjællandske kommuners anskaffelse, implementering og drift af en ny fælles IT-løsning til understøttelse af fem hovedfagområder. Disse hovedfagområder er (i) social, (ii) sundhed, (iii)

omsorg, (iv) træning og (v) misbrug. Den ny fælles IT-løsning benævnes i det følgende som ”SSO-kerne-løsningen”.

Forberedelse og gennemførelse af Miniudbuddet vedrørende anskaffelse af SSO-kerneløsningen foretages, på vegne af de 11 kommuner, af Digitaliseringsforeningen Sjælland (”DIGIT”). I afsnit 1.3 nedenfor er der nærmere redegjort for de deltagende kommuner samt DIGIT og deres roller i dette Miniudbud.

Formålet med Miniudbuddet er at tildele 11 individuelle Leveringsaftaler mellem hver af de 11 kommuner og den vindende Tilbudsgiver.

Miniudbuddet gennemføres i henhold til SKI Rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud under de vilkår, som er beskrevet i Rammeaftalens bilag B (Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale).

Tilbudsgiveren opfordres til at læse det samlede miniudbudsmateriale grundigt igennem og nøje følge de angivne anvisninger ved udarbejdelse af tilbuddet.

1.1.1 Baggrund for at gå i miniudbud

Udover de 11 kommuners beslutning om at implementere en fælles SSO-kerneløsning og høste de langsigtede synergier, er baggrunden for, at DIGIT udbyder SSO-kerneløsningen ved gennemførelse af dette Miniudbud, et ønske om at opnå budgetsikkerhed og en væsentlig besparelse i forhold til de på SKI Rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud afgivne listepriiser.

...

Udbuddet af SSO-kerneløsningen gennemføres i tillæg til hensynet til budgetsikkerhed som et miniudbud, i overensstemmelse med afsnit 2.1-2.2 i bilag B (Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale), da de 11 DIGIT kommuner:

- Har specifikke og konkrete behov, som omfatter specialtilpasning (Kundespecifik tilpasning) af overtagelse, jf. bilag C.7 (Overtagelse) samt bilag C.3 (Leverancebeskrivelse) afsnit 2.2.2.5 (Behov i relation til Overtagelse), og af integrationskomponenter til Kundens it-miljø, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.1.3 (Krav til generelle integrationer).
- Stiller skærpede krav til sikkerheden jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.1.5 (Krav til sikkerhed).
- Har behov for, at it-servicefunktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet på en specifik

og konkret måde, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse) og bilag C.3.1-3.6 (Funktionelle use cases_Misbrug/_Omsorg/_Social/_Sundhed & træning/_Tværgående/_Rapporteringsløsning), og således bl.a. i relation til rapporteringsløsningen til ledelsesrapportering og økonomiopfølgning.

...

1.1.3 Baggrund for invitation af Tilbudsgivere

DIGIT har på vegne af de omfattede kommuner og ud fra disses fælles behovsopgørelse, herunder de relevante STORM it-servicekapabiliteter og opgaveområder fra FORM-kataloget (Ydelsesområde 26, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse)), indbudt de Tilbudsgivere under SKI Rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud, der vil kunne understøtte de 11 DIGIT-kommuners definerede behov.

På denne baggrund er følgende to Tilbudsgivere blevet inviteret til afgive tilbud i henhold til nærværende Miniudbud:

- KMD A/S
- Systematic A/S

1.2 Miniudbuddets bestanddele

Til brug for gennemførelse af Miniudbuddet har DIGIT udarbejdet et miniudbudsmateriale, som udover nærværende Miniudbudsbetingelser består af bilagene anført i tabellen nedenfor. Det er i kolonnen til højre angivet, om DIGIT (D) har udarbejdet og/eller tilpasset dokumentet som led i forberedelsen af Miniudbuddet, og/eller om Tilbudsgiver (T) skal færdiggøre dokumentet som led i udarbejdelsen af tilbuddet.

C	Leveringsaftalen	D
C.1	Kundens organisation og samarbejde	D, T
C.2*	Kundens bidrag og IT-miljø	D, T
C.2.1-11*	Kommunespecifikke beskrivelser af bidrag og IT-miljø for de 11 kommuner	D, T
C.2.12	DIGIT informationsikkerhedshåndbog	D
C.3	Leverancebeskrivelse	D, T
C.3.1	Funktionelle use cases – Misbrug	D
C.3.2	Funktionelle use cases – Omsorg	D
C.3.3	Funktionelle use cases – Social	D
C.3.4	Funktionelle use cases – Sundhed & træning	D
C.3.5	Funktionelle use cases – Tværgående	D
C.3.6	Funktionelle use cases – Rapporteringsløsning	D

C.4	Licensbetingelser og evt. deponeringsaftale vedr. kildekode	T
C.5**	Vederlag og incitament	D
C.5.1	Prisark	D, T
C.6	Ændringshåndtering	D
C.7	Overtagelse	D, T
C.8	Exit	T
C.9	Databehandlersaftale	D, T

* I relation til bilag C.2 (Kundens bidrag og IT-miljø) bemærkes, at der til den individuelle Leveringsaftale vedlægges de for den pågældende Kunde relevante underbilag (det relevante og kommunespecifikke bilag hhv. bilag C.2.1/2/3/4/5/6/7/8/9/10 eller 11), hvilket også er beskrevet i bilagsoversigten i Leveringsaftalen.

** I relation til bilag C.5 udfyldes der som led i klargøring af Leveringsaftalerne med hver af de 11 kommuner et bilag C.5 (Vederlag og incitament) pr. kommune (Kunde) på baggrund af Tilbudsgivers prissætning i bilag C.5.1 (Prisark).

...

2 Opgavebeskrivelse

...

DIGITs overordnede formål og vision med udbuddet af SSO-kerneløsningen, og dermed én fælles IT-løsning for de 11 medlemskommuner er ”at etablere et fælles og ensartet fundament for fremtidens forretningsdrevne digitalisering og undervejs skabe synlige resultater for medlemmerne.”

Der skal desuden med anskaffelsen og implementeringen af SSO-kerneløsningen sikres:

- En ensretning af IT-systemlandskabet samt tilhørende forretningsprocesser på de store service- og myndighedsopgaver for at gøre det muligt at samarbejde, tænke nyt og innovativt samt effektivisere på tværs af medlemskommunerne.

...

Bilag C.3.1-6 (underbilag til bilag C.3 (Leverancebeskrivelse)) indeholder en række funktionelle use cases, der uddyber de 11 kommuners sammenfaldende forretningsmæssige behov på en specifik og konkret måde.

...

5 Alternative bud og forbehold

Tilbudsgiver er kun berettiget til at afgive ét tilbud. Det er ikke tilladt at afgive alternative tilbud.

Tilbudsgiveren har ikke adgang til at tage forbehold overfor miniudbudsmaterialet, medmindre der konkret er givet adgang hertil.

Tilbudsgiveren skal være opmærksom på, at udbudsmaterialet indeholder en række mindstekrav. Mindstekrav er krav, som tilbuddet som minimum skal opfylde/overholde.

Tilbud, der ikke overholder samtlige mindstekrav (såkaldte ikke-konditionsmæssige tilbud), vil således blive afvist.

...

6 Præsentationsmøde

Der vil ikke blive afholdt et separat præsentationsmøde, men Tilbudsgiveren vil få mulighed for at give DIGIT en generel præsentation af Servicen i forbindelse med afholdelse af Testen, jf. afsnit 6.1.

Der vil ikke blive foretaget en egentlig drøftelse af tilbuddet i forbindelse med afholdelse af Testen, men i tilknytning til det af Tilbudsgiveren fremførte, forbeholder DIGIT sig retten til at stille opklarende spørgsmål omkring tilbuddet til brug for DIGITs forståelse af tilbuddet.

DIGITs vurdering af tilbuddene sker på baggrund af Tilbudsgivers skriftlige tilbud og den under afsnit 6.1 anførte Test.

6.1 Test

Tilbudsgiver vil i overensstemmelse med Rammeaftalens bilag B (Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale) afsnit 4.4.2 blive inviteret til udførelse af Testen med henblik på en præsentation af Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af de forretningsprocesser, der ligger i de enkelte forvaltningsopgaver omfattet af Kundens behov for forretningsdækning.

Testen vil tage udgangspunkt i den forretningsmæssige relevante funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser inden for (i) social-, (ii) sundhed & trænings-, (iii) misbrugs-, og (iv) omsorgsområderne samt på Kundens tværgående behov, og fokusere på Servicens teknologiske opbygning og indhold, der understøtter sammenhæng med Kundens eksisterende it-miljø samt usability, herunder intuitiv interaktion i Servicens brugergrænseflade og effektivise-

ring af arbejdsgange, i forhold til Kundens forretningsprocesser, som Kundens medarbejdere skal udføre i Servicen, i henhold til de omfattede forvaltningsopgaver.

Grundlaget for DIGITs skøn er specificeret i afsnit 7.1.3.1 nedenfor samt i Rammeaftalens bilag B (Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale) afsnit 4.4.2.

DIGIT vil ved gennemførelse af Testen være repræsenteret af et tværgående panel ("Testpanelet"), som vil være sammensat af repræsentanter for DIGIT og de 11 deltagende kommuner. Testpanelet vil, jf. afsnit 4.4.2 i bilag B (Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale), bestå af mindst 5 deltagere og maksimalt 15 deltagere.

Testen afholdes virtuelt, og Tilbudsgiver skal derfor sørge for evt. fysisk lokation og forplejning mv. for egne deltagere. Tilbudsgiver skal sikre, at der ved udførelse af Testen er den bemanning og det set-up, herunder hardware og software, som er nødvendigt for, at Tilbudsgiver på tilfredsstillende vis kan gennemføre Testen.

Dato, tidspunkt og varighed for afholdelse af Testen vil blive meddelt Tilbudsgiver forud for tilbudsfristen, og DIGIT vil fremsende mødeinvitation(er) til Tilbudsgivers kontaktperson med link til det virtuelle møderum, som skal danne rammerne for Testens afholdelse.

7 Tildelingskriterier

Tildeling af de 11 Leveringsaftaler sker til det økonomisk mest fordelagtige tilbud på grundlag af tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" med de underkriterier, som er angivet nedenfor i afsnit 7.1, jf. retningslinjerne i Rammeaftalens bilag B, afsnit 4.4.

Det økonomisk mest fordelagtige tilbud er det tilbud, der baseret på opgørelsen af den samlede pris for alle 11 Leveringsaftaler, jf. bilag C.5.1 (Prisark) og den samlede evaluering og scoring af underkriteriet Kvalitet, opnår den bedste score efter pointskalaen anført i afsnit 4.4.2 i Rammeaftalens bilag B (Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale).

7.1 Underkriterier

Der er fastsat følgende underkriterier med følgende vægtninger:

Bedste forhold mellem pris og kvalitet					
Underkriterie	Vægt	Delkriterie	Vægt	Lavere kriterie	Vægt
Pris	51 %	-	-	-	-
Kvalitet	49 %	Transition	51%	Overtagelse	50 %
				Exit	50 %
		Test	49 %	-	-

...

7.1.1 Mindstekrav

De 11 DIGIT-kommuners behov (som alle er fælles) er specificeret i bilag C.3 (Leverancebeskrivelse) på baggrund af afkrydsninger i FORM- og STORM-katalogerne.

Foruden FORM- og STORM-afkrydsningerne i bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.1, tabel 1 (Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet) er der i bilag C.3, afsnit 2.2.1 (Kundens krav til leverancen) angivet mindstekrav til følgende:

- Fast pris, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.1.1 (Krav til afregning om fast pris).
- Rapporteringsløsning, jf. Bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.1.2 (Krav til rapporteringsløsning).
- Integrationer, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.1.3 (Krav til generelle integrationer).
- Sikkerhed, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.1.4 (Krav til sikkerhed).

7.1.2 Evalueringskrav

Som beskrevet i afsnit 7.1 indeholder miniudbudsmaterialet såkaldte evalueringskrav, dvs. elementer, som vil være genstand for DIGITs evaluering af Tilbudsgivers tilbud, og som ikke er mindstekrav.

I dette afsnit 7.1.2 er der indsat en opstilling af disse evalueringskrav, herunder en angivelse af, hvor i miniudbudsmaterialet disse er yderligere beskrevet.

Til brug for evaluering af underkriteriet Kvalitet, herunder til evaluering af delkriteriet:

...

(b) Test:

- Funktionelle behov, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse) afsnit 2.2.2.1 (Funktionelle behov) og C.3.1-5 (Funktionelle use case_ Misbrug/Omsorg/Social/Sundhed&træning/Tværgående) i deres helhed.
- Behov i relation til teknologisk opbygning, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.2.2 (Behov i relation til teknologisk opbygning og indhold).

- Behov i relation til usability og brugervenlighed, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.2.3 (Behov i relation til usability og brugervenlighed).

7.1.3 Specifikation af evaluering af underkriterierne Kvalitet og Pris
Evalueringen af underkriteriet Kvalitet baseres på en vurdering af Tilbudsgivers tilbud på delkriterierne Transition og Test, hvorunder omfang og karakter af Tilbudsgivers opfyldelse af de i afsnit 7.1.2 anførte evalueringskrav evalueres.

...

I de følgende afsnit 7.1.3.1 og afsnit 7.1.3.2 er det nærmere specificeret, hvad der ligger til grund for evalueringen af underkriterierne Kvalitet og Pris.

7.1.3.1 Underkriterie: Kvalitet

I dette afsnit 7.1.3.1 er det specificeret, hvad der ligger til grund for DIGITs evaluering af delkriterierne Transition og Test under underkriteriet Kvalitet:

- Delkriterie: Transition (jf. afsnit 7.1.3.1.1 nedenfor):
 - Lavere kriterie: Overtagelse
 - Lavere kriterie: Exit

Den indbyrdes vægtning af Overtagelse og Exit fremgår af tabellen i afsnit 7.1 ovenfor.

- Delkriterie: Test (jf. afsnit 7.1.3.1.2 nedenfor):
 - Grundlag for skøn, jf. bilag B afsnit 4.4.2 – (refereret til som ”Område I”): forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser.
 - Grundlag for skøn, jf. bilag B afsnit 4.4.2 – (refereret til som ”Område II”): teknologisk opbygning og indhold, der understøtter sammenhæng med Kundens eksisterende it-miljø.
 - Grundlag for skøn, jf. bilag B afsnit 4.4.2 – (refereret til som ”Område III”): et højt niveau af usability, herunder intuitiv interaktion i Servicens brugergrænseflade og effektivisering af arbejdsgange, i forhold til Kundens forretningsprocesser, som Kundens medarbejdere skal udføre i Servicen, i henhold til de omfattede forvaltningsopgaver.

De tre ovenstående områder (Område I - III) indgår i Testen, som også beskrevet i afsnit ovenfor. I overensstemmelse med Rammeaftalens

Bilag B (Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale), afsnit 4.4.2 afgives der ét samlet pointtal for ”Test”, der dækker alle tre områder (I - III).

Hver testpaneldeltager afgiver ét samlet point for ”Test”. Pointtallet for ”Test” findes som gennemsnittet af de opnåede point fra testpaneldeltagerne, og gennemsnittet rundes henholdsvis op eller ned til nærmeste hele pointtal.

I de nedenstående tabeller er delkriterierne samt de lavere kriterier for DIGITs evaluering af Tilbudsgiverens tilbud beskrevet nærmere.

...

7.1.3.1.1 Delkriterie: Transition

...

Exit	Tilbudsgiverens løsningsbeskrivelse, herunder indhold samt elementer, som indgår i evalueringen af delkriteriet ”Transition” ifht. det lavere kriterie ’Exit’	Reference til udbudsmaterialet
	<p>I evalueringen af Exit vil det vægte positivt, at Tilbudsgiver i løsningsbeskrivelsen på relevant vis tilbyder og dokumenterer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Et velafprøvet koncept for aflevering af data og dokumentation til Kunden. • At data kan afleveres til Kunden i åbne formater og med et højt detaljeniveau, der skaber fleksibilitet i forhold til Kundens videre arbejde med dataen. • At exitprocessen kan gennemføres på kort tid. 	Bilag C.8 (Exit), afsnit 3.3

7.1.3.1.2 Delkriterie: Test

Test – område I	Tilbudsgiverens præsentation, herunder indhold samt elementer, som indgår i evalueringen af delkriteriet ”Test” ifht. Område I: ”forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”	Reference til udbudsmaterialet
-----------------	---	--------------------------------

	<p>I evalueringen af Tilbudsgivers "Test" vil det vægte positivt, at Tilbudsgiver demonstrerer, at Servicen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Understøtter Kundens arbejdsprocesser og arbejdsgange på effektiv vis. • Understøtter, at data af kritisk betydning for udførelsen af medarbejderens arbejdsgange og opgaver er tilgængelige. • Understøtter fleksibilitet ift. kommunal opsætning og anvendelse på effektiv vis. • Understøtter effektiv kommunikation med borgeren og øvrige parter. • Understøtter effektiv planlægning af opgaver og indsatser. • Understøtter adgang til Servicens funktionalitet via en mobil brugergrænseflade/løsning på effektiv vis. 	<p>Bilag C.3, afsnit 2.2.2.1 (Funktionelle krav til Servicen) samt:</p> <p>Bilag C.3.1 (Funktionelle use case_Misbrug)</p> <p>Bilag C.3.2 (Funktionelle use case_Omsorg)</p> <p>Bilag C.3.3 (Funktionelle use case_Social)</p> <p>Bilag C.3.4 (Funktionelle use case_Sundhed & træning)</p> <p>Bilag C.3.5 (Funktionelle use case_Tværgående)</p>
--	--	---

...

10 Forhandling

Det skal fremhæves, at Kunden ikke i traditionel forstand vil kunne forhandle med tilbudsgiverne om de afgivne tilbud. Kunden vil således holde sig inden for de rammer for forhandling, der blandt andet er givet vejledning om i en erklæring fra Rådet og Kommissionen i forbindelse med direktiv 93/37/EØF (EFT nr. L 111/114 af 30/4 1994):

"Rådet og Kommissionen erklærer, at fremgangsmåderne med offentligt eller begrænset udbud udelukker enhver forhandling med ansøgere eller bydende om grundlæggende elementer i kontrakterne, som ikke vil kunne ændres uden fare for konkurrencefordrejning, og der må navnlig ikke forhandles om priser; der må kun finde drøftelser sted med ansøgere eller bydende, når det sker med henblik på at præcisere eller supplere indholdet af deres bud eller de ordregivende myndigheds krav, og i det omfang, dette ikke giver anledning til forskelsbehandling."

Der gælder således snævre grænser for forhandling.

Der vil derfor ikke blive afholdt egentlige kontrakt- eller prisforhandlinger, hvorfor Tilbudsgiver bør drage omsorg for, at deres tilbud er konstrueret således, at Leveringsaftalen vil kunne indgås mellem Kunden og Tilbudsgiver uden forudgående drøftelser mellem Tilbudsgiver og Kunden.

Det er derfor yderst hensigtsmæssigt, at tilbuddene er fyldestgørende og behandler alle relevante forhold, indeholder alle nødvendige oplysninger og er præcise i enhver henseende.”

I miniudbudsmaterialets bilag C.3 Leverancebeskrivelse hedder det blandt andet:

”2 Leverancen

Foruden Overtagelse, jf. bilag C.7 og Exit (processen), jf. bilag C.8, omfatter Leveringsaftalen, Servicen angivet i dette bilag, inklusive Øvrige Ydelser og standardoptioner.

Kunden kan anvende Servicen og Øvrige Ydelser i de dele af Kundens organisation, som Kunden finder relevant. Kunden er f.eks. frit stillet til at benytte Servicen til forvaltningsopgaver, der ikke er omfattet af Servicens angivelser i FORM, jf. bilag F, såfremt Kunden finder Servicen egnet hertil. Kunden kan dog ikke kræve lovvedligehold, vedligehold, ekstraordinært vedligehold, drift eller support i forhold til anden forretningsdækning, dvs. andre forvaltningsopgaver, end den forretningsdækning, der er omfattet af Servicens angivelser i FORM, jf. bilag F, herunder for så vidt angår både Kerneydelsernes og evt. Funktionelle tillægsydelsers FORM-angivelser.

...

2.2 Kundens opgavebeskrivelse

Kunden har i nedenstående afsnit beskrevet sine krav og forretningsmæssige behov til Servicen.

2.2.1 Kundens krav til leverancen

Dette afsnit, inklusiv alle underafsnit, indeholder mindstekrav til Servicen.

...

2.2.1.2 Krav til rapporteringsløsning

Kunden har i relation til en rapporteringsløsning til ledelsesrapportering og økonomiopfølgning et specifikt og konkret behov for, hvordan it-service funktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet. Kunden har derfor i dette afsnit specificeret kravene til denne rapporteringsløsning.

Leverandøren skal som en del af sin Service levere en rapporteringsløsning, der med udgangspunkt i data i Servicen understøtter:

- Sammenligning og overblik over borgere og bevillinger på tværs af fagområder
- Scenariemodellering samt effekt- og konsekvensanalyse ved sammensætning af tilbud og ydelser
- Sammenstilling af data mellem fagområder og inden for et enkelt fagområde
- Strategisk og styringsmæssig rapportering
- Anvendelse af standardrapporter
- At Kunden selv kan bygge ad hoc analyser og distribuere nye rapporter
- Adgang til information til brug i forbindelse med afregning, økonomistyring og budgetopfølgning

Ovenstående krav er eksemplificeret i de funktionelle use cases, der fremgår af bilag C.3.6 (Funktionelle use cases_Rapporteringsløsning).

Disse use cases er alene vejledende og illustrative for mulige brugsscenerier for en rapporteringsløsning og repræsenterer således ikke mindstekrav til rapporteringsløsningen.

Leverandøren er ansvarlig for at opdatere rapporteringsløsningens datagrundlag for analyse og rapportering, når der udvikles ny funktionalitet i Servicen, der påvirker datamodellen.

...

2.2.2 Kundens forretningsmæssige behov

Dette afsnit, inklusiv alle underafsnit, indeholder Kundens forretningsmæssige behov.

2.2.2.1 Funktionelle behov

Kunden har som supplement til de mindstekrav, der i afsnit 2.1 stilles til Leverandørens opfyldelse af forretningsdækning og servicekapabilitet i form af FORM og STORM, i nærværende afsnit opstillet de i bilag C.3.1-C.3.5 medtagne funktionelle use cases, der uddyber, hvordan arbejdsgange og behov ønskes understøttet.

Dette inkluderer use cases inden for følgende fagområder:

- Funktionelle use cases for misbrugsområdet (bilag C.3.1)
- Funktionelle use cases for omsorgsområdet (bilag C.3.2)
- Funktionelle use cases for socialområdet (bilag C.3.3)
- Funktionelle use cases for sundheds- og træningsområdet (bilag C.3.4)
- Funktionelle use cases for tværgående funktionalitet (bilag C.3.5)

...

2.2.2.2 Behov i relation til teknologisk opbygning og indhold

...

2.2.2.3 Behov i relation til usability og brugervenlighed

...

2.2.2.4 Behov i relation til Overtagelse

...

2.2.2.5 Behov i relation til Exit

...

2.2.3 Leverandørens opgavebesvarelse

[På baggrund af Kundens opgavebeskrivelse og evalueringskrav i afsnit 2.2 og som led i Kundens forberedelse til evaluering af Leverandørens Test, bedes Leverandøren angive i hvilken udstrækning, Leverandøren kan opfylde behovene i nedenstående afsnit:

- 2.2.2.1 Funktionelle behov
- 2.2.2.2 Behov i relation til teknologisk opbygning og indhold
- 2.2.2.3 Behov i relation til usability og brugervenlighed

(Afsnit 2.2.2.4 vedrørende Overtagelse og 2.2.2.5 vedrørende Exit besvares som en del af Bilag C.7 og C.8.)

Jf. Bilag B vil Kundens evaluering bero på Leverandørens Test af sin løsning. Leverandørens opgavebeskrivelse i nærværende afsnit vil således ikke være genstand for Kundens evaluering.

Leverandøren opfordres til at holde sin opgavebeskrivelse på maksimalt 10 normalsider.]”

For så vidt angår misbrugsområdet er der i udbudsmaterialets bilag C.3.1 i relation til user case ID MI_3.2 ”Behandlingssted indberetter til SMDB/NAB (procestrin 3.2)” under ”Normalt flow” anført:

”Behandleren og borgeren er i dialog, med udgangspunkt i div. skemaer som beskrevet i forretningsregler.
Skemaerne kan bruges som en del af en anamnese eller særskilt som screening.

NAB: Indberetning af alkoholbehandling sker automatisk til Sundhedsdatastyrelsen. I forbindelse med indskrivning på alkohol (NAB), er det vigtigt at dato for samtale registreres automatisk i fagsystemet og indberettes automatisk i forbindelse med journalnotater.

Institutionskoden opdateres automatisk, da dette er en nødvendighed før end alkoholbehandlingsinstitutionerne kan indberette til Sundhedsdatastyrelsen.

De lovpligtige og indberetningspligtige skemaer integreres i systemet, så de automatisk åbner når borgeren indskrives eller genaktiveres, dette efter gældende regler om fx samtykke. Derudover skal data automatisk indberettes jf. forretningsreglerne.

Systemet lukker automatisk til de forskellige skemaer og indberetningssteder (øvrige systemer) fx Danmarks Statistik og NAB, når borgeren afsluttes. Derved skal aktøren udelukkende afslutte sagen i fagsystemet, og øvrigt afsluttes automatisk.”

I use case ID M_5.1 ”Opstart af medicinsk behandling” står der under ””Normalt flow” blandt andet:

”Det er nemt at udskrive labels med cpr.nr, navn på borgeren, navn på medicin, styrke på medicin, dosering, holdbarhedsdato, og dato for ophældning.”

I samme bilag står der i relation til use case ID MI_5.2 ”Økonomifunktionen afregner herunder eventuelle mellemkommunale udgifter” under ”Normalt flow” følgende:

”I systemet registreres en forventet påbegyndelse og afslutning af behandling.

Systemet beregner automatisk en samlet udgift for perioden.

Aktøren kan i systemet notere evt. betalingstilsagn/refusionstilsagn og eksternt leverandør fx private botilbud, andre kommunale tilbud.

I systemet kan der nemt angives, om der er tale om en dyr enkeltsag.

Der registreres evt. særlige forhold, fx forskel mellem opholdskommune, handlekommune og betalingskommune samt bopælskommune.

Systemet melder automatisk ændringer vedr. betalingsforhold ud.

Der kan udtrækkes data med henblik på udarbejdelse af statistik, herunder gennemførelsesprocent, afbrydelser m.m. til ledelsesinformation.

Der kan nemt vælges hvilke data, der ønskes statistik på, og der er mulighed for at få statistik på alle de oplyste informationer.

Systemet orienterer automatisk aktørerne, hvis der allerede er en refusions sag.

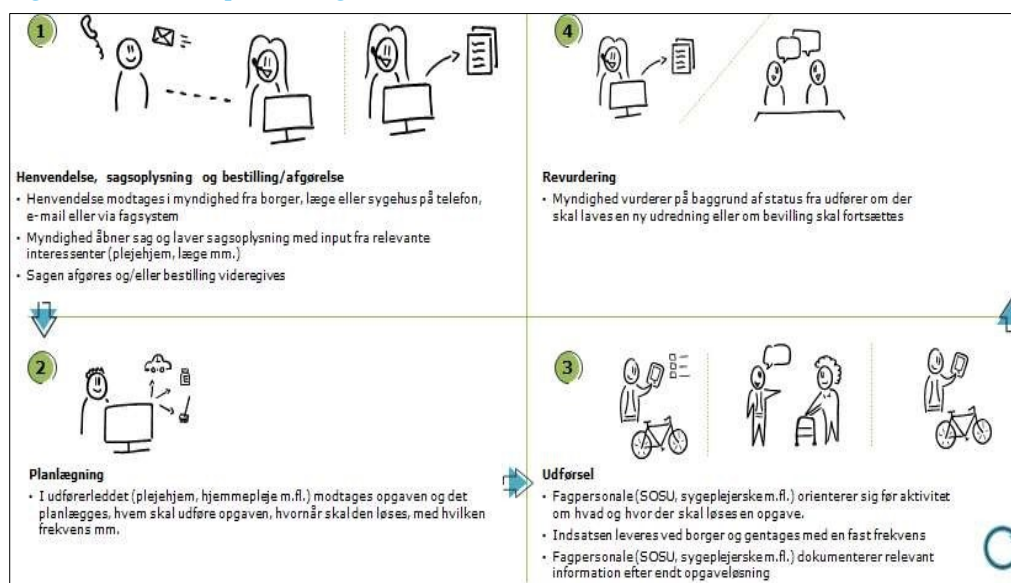
Alle relevante oplysninger kan nemt overføres til brug for udskrivning af faktura via kommunens regnskabssystem.”

I udbudsmaterialets bilag C.3.2 Funktionel kravspecifikation – omsorg fremgår der blandt andet følgende:

”I det nedenstående vises et overblik af de fire hovedtrin for udførsel på omsorgsområdet (Figur 1)

Use cases for omsorgsprocessen

Figur 1: Hovedtrin på Omsorgsområdet



...

1.6. Bolig

Use case navn	OM Trin 1 – Boligstyring - permanente boliger
Use case ID	OM 1.6

Version	0.1
Dato	
Formål	At administrere/have overblik over kommunens venteliste over ældre-og plejeboliger og tildeling af boliger til borgerne
Aktører (aktive og direkte afhængige)	Myndighed, ansøger, interne samarbejdspartnere, boligselskaber, andre kommuner.
Forretningsregler	Snitflade til ESDH – system Serviceloven § 192 Almen boliglov §§ 5, 54-58 samt 59
Starttilstand	Borger er bevilliget en bolig.
Normalt flow	<p>Visitor bevilliger bolig.</p> <p>Ansøgningsdato, godkendt/afslag dato, opskrivningsdato, boliggarantidækning (+8 uger fra opskrivningsdato), tilbudsdato, accepteret/afvist, slettet fra venteliste + årsag, startdato, opsigelsesdato/slutdato samt borgers prioritering af boliger, skal kunne markeres på en effektiv måde i systemet, således at det foregår i en simpel arbejdsgang.</p> <p>Ved bevilling, kan myndighed danne sig et overblik over borgere der er bevilliget bolig og ledige boliger på en opdateret venteliste over kommunens boliger, og direkte tildele borger en ledig bolig fra listen eller sætte borger på ventelisten.</p> <p>Ventelisterne skal kunne give et overblik over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antal ledige boliger inden for den bevilligede boligtype • Antal borger på venteliste, samlet og til hver enhed - fordelt på boligtype • Myndigheds prioritering af borgerne på listen (adgang til faglig vurdering /grundlag for bevilling/vigtige kommentarer til sagen ift. Prioritering) • Oplysningerne skal kunne indberettes til DS og BI (hvor mange dage borgeren er på venteliste før de får tildelt bolig m.v.) <p>Når borgeren tildeles en ledig bolig, skal det være en effektiv og nem proces at tildele boligen til borger.</p> <p>Tilbud på bolig sendes fra systemet til borgeren. Information til boligselskab og lignende arkiveres direkte i borgers boligsag i systemet.</p> <p>Fagpersonale omkring borgeren, kan tydeligt se i systemet, hvorvidt borger står på venteliste eller bor i tildelt bolig.</p> <p>Når der sættes en slutdato, skal boligen automatisk fremgå af oversigten over ledige boliger.</p>
Slutresultat	Overskueligt overblik over kommunens samlede boliger og borgere på venteliste.

Alternativt flow	Boligstyring – SEL-pladser § 84 stk. 2/SUL-pladser § 138: Administrationen af kommunens samlede midlertidige ophold, akutpladser, aflastningspladser, ferieboliger m.v. (se use case 1.7 Boligstyring - midlertidige boliger el. pladser)
Kommentarer	-

”

I udbudsmaterialets bilag C.3.3 Funktionel kravspecifikation – social er der blandt andet vist følgende use case:

”2.3 Klage modtages

Use case navn	Klage modtages fra borger, værge eller pårørende og behandles
Use case ID	SO_2.3
Version	1.0
Dato	26.05.2020
Formål	Sikrer borgers rettigheder.
Aktører (aktive og direkte afhængige)	Borger, værger og/eller pårørende. Sagsbehandler. Evt. Samarbejdspartner, læge, personale på sundhedsfaglige tilbud, kontaktpersoner / botilbud, kommunale forvaltninger eller andre.
Forretningsregler	Forvaltningslovens §§ 25-26.
Starttilstand	Klagen modtages.
Normalt flow	Når klagen er modtaget, journaliseres den på sagen. Der kvitteres efterfølgende for modtagelse af klage. Der indhentes evt. nye oplysninger og sagen revurderes. Ved fastholdelse af afgørelsen sendes sagen samt sagens akter til behandling i Ankestyrelsen. Hvis klagen giver grundlag for ændring af afgørelsen, sendes der en ny afgørelse til borger.
Slutresultat	Revurdering af afgørelse.
Alternativt flow	-

Kommentarer	Ønske: klager skal kunne tilgås på individuelle basis af de relevante afdelinger efter konkret vurdering.
-------------	---

”

Af underbilag C.3.1-C.3.5 fremgår i alt 93 use cases fordelt på de fire fagområder (misbrug, omsorg, social, sundhed og træning) og det tværgående område.

Under udbudsproceduren stillede Systematic en række spørgsmål. Af Spørgsmål og svar fremgår herom følgende:

”Spørgsmål

120416

Afsendelsesdato

06-11-2020

Svar dato 12-11-2020

Emne Bilag C.3 inkl. use cases-bilag

Spørgsmål

Under det oprindelige tilbud stillede tilbudsgiver et spørgsmål til den kontraktuelle karakter af de krav til Servicen, der stilles/behov, der udtrykkes gennem use cases.

Ordregiver besvarede spørgsmålet ved at bekræfte, hvilke krav, der udgjorde mindstekrav.

Ordregiver besvarede imidlertid ikke det egentlige indhold af det stillede spørgsmål.

Derfor: Med henvisning til Ordregivers svar på spørgsmål 2 vedrørende pkt. 2.2 i bilag C.3 under det oprindelige udbud:

Kan ordregiver bekræfte, at de krav, der er indeholdt i use cases i bilag C.3.1-C.3.5 ikke udgør selvstændige kontraktuelle krav, som Leverandøren efter Overtagelsesdagen er forpligtet af?

Såfremt Ordregiver ikke kan bekræfte dette, bedes Ordregiver

1) præcisere den rent kontraktuelle status af de krav, der er udtrykt i use cases (skal de eksempelvis opfyldes iht deres rene ordlyd, eller er det mere det udtrykte, underliggende behov, der i givet fald vil skulle opfyldes)?

2) oplyse, hvor parterne har mulighed for kontraktuelt at fastholde, hvorledes ordregivers behov rent faktisk opfyldes ift. samtlige detaljer i de ca.

100 siders use cases? Vil dette eksempelvis skulle ske via tilbudsgivernes besvarelse i bilag C.3 (begrænset til 10 sider)?

Svar

...

ad 1) Use-cases er ikke krav, herunder mindstekrav, men Ordregivers ønsker til fremgangsmåder. I og med at de indgår i kontraktmaterialet, som ligger til grundlag for tolkning af Leveringsaftalen, vil de indgå i kontraktmaterialet efterfølgende, men IKKE i evalueringen. Da der ikke er tale om krav, vil forudsætningen være, at use-cases opfyldes som udtrykte underliggende behov.

ad 2) Ja, det er korrekt, at den kontraktuelle fastholdelse sker i tilbudsgiverens besvarelse, der er et bilag til leveringsaftalen.

Spørgsmål

121385

Afsendelses dato

11-11-2020

Svar dato

12-11-2020

Emne

Bilag C.3 inkl. use-case bilag

Spørgsmål

Med henvisning til Ordregivers svar på spørgsmål 120413 genfremsendes hermed spørgsmål fra det tidligere, annullerede udbud:

Pkt. 2.2. i bilag C.3 lyder 'Kunden har i nedenstående afsnit beskrevet sine krav og forretningsmæssige behov til Servicen.' Videre fremgår af pkt. 2.2.2.1 i samme bilag: 'Kunden har som supplement til de mindstekrav, der i afsnit 2.1 stilles til Leverandørens opfyldelse af forretningsdækning og servicekapabilitet i form af FORM og STORM, i nærværende afsnit opstillet de i bilag C.3.1-C.3.5 medtagne funktionelle use cases, der uddyber, hvordan arbejdsgange og behov ønskes understøttet.' De i bilag C.3.1-C.3.5 indeholdte use cases omtales følgelig både som 'krav', 'ønsker' og 'behov'. Af vejledningsteksten til pkt. 2.2.3 i bilag C.3 fremgår imidlertid, at Leverandøren 'som led i Kundens forberedelse til evaluering af Leverandørens Test', skal angive i hvilken udstrækning, Leverandøren kan opfylde behovene i afsnit 2.2.2.1-2.2.2.3.

På den baggrund er det tilbudsgivers forståelse, at de i bilag C.3.1-C.3.5 indeholdte use cases alene er medtaget til brug for Ordregivers evaluering

af Testen, og følgelig ikke udgør selvstændige kontraktuelle krav, som Leverandøren efterfølgende vil være forpligtet af.

Ordregiver bedes venligst bekræfte, at dette er korrekt forstået, jf. også spørgsmål 120416.

Svar

...

Ud over FORM/STORM-kravene i bilag C.3, afsnit 2.1, er mindstekravene følgende:

1. Fast pris, jf. bilag C.3 (leverancebeskrivelse), afsnit 2.2.1.1, "Krav om afregning til fast pris"
2. Krav til rapporteringsløsning, jf. bilag C.3, afsnit 2.2.1.2, "Krav til rapporteringsløsning"
3. Krav til generelle integrationer, jf. bilag C.3, afsnit 2.2.1.3 "Krav til generelle integrationer"
4. Krav til sikkerhed, jf. bilag C.3, afsnit 2.2.1.4, "Krav til sikkerhed"

Ex: Det fremgår af bilag C.3, afsnit 2.2.1.2 om krav til rapporteringsløsningen, at leverandøren som en del af sin service skal "levere en rapporteringsløsning, der med udgangspunkt i data i Servicen understøtter" de syv oplyste krav. Det fremgår herefter, at de syv oplyste krav er eksemplificeret i de funktionelle use cases, der fremgår af bilag C.3.6 (Funktionelle use cases_Rapporteringsløsning). Det fremgår derefter, at de nævnte use cases alene er vejledende og illustrative for mulige brugsscenarier for en rapporteringsløsning, og de repræsenterer således ikke mindstekrav til rapporteringsløsningen.

Dette forhold er yderligere beskrevet i bilag B.1, i afsnit 7.1.2: Miniudbudsmaterialet indeholder såkaldte evalueringskrav, dvs. elementer, som vil være genstand for DIGITs og de 11 kommuners evaluering af tilbudsgivers tilbud, og som ikke er mindstekrav. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt use cases udgør selvstændige kontraktuelle krav, som leverandøren efterfølgende vil være forpligtet af, kan det oplyses, at use cases generelt vil bidrage til fortolkningen af leverancen under leveringsaftalerne.

Spørgsmål

121386

Afsendelses dato

11-11-2020

Svar dato 12-11-2020

Emne Testen

Spørgsmål

Det fremgår af bilag B.1, at Ordregivers evaluering af underkriteriet Kvalitet vil bero på den gennemførte Test. Ordregiver har pr. mail oplyst, at Tilbudsgiverne selv skal udvælge de use cases, som ønskes præsenteret ved Testen.

Ordregiver bedes venligst bekræfte følgende:

- 1) at tilbudsgiverne selv udvælger de use cases, som ønskes præsenteret ved Testen.
- 2) at alle use cases vægter ligeligt i forbindelse med evalueringen, og at der således ikke er use cases, som Ordregiver vægter højere end andre (og som derfor med fordel vil kunne demonstreres til Testen).
- 3) at der alene evalueres på baggrund af de demonstrerede use cases.

Derudover bedes Ordregive uddybe, hvorledes man vil sikre en gennemsigtig evaluering af to forskellige løsninger, hvor evalueringen risikerer at skulle ske på vidt forskellige dele af de to løsninger (jf. at tilbudsgiverne selv bestemmer, hvilke dele man ønskes evalueret på)?”

Svar

...

Ad 1: Det bekræftes, jf den fremsendte mail, at tilbudsgiver selv udvælger den eller de use-cases, som de ønsker at præsentere ved Test.

Ad 2: Det er ikke selve use-casen, som Testpanelet skal evaluere, men Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af processerne, som Tilbudsgiver præsenterer baseret på en eller flere use-cases.

Use-casen er således udelukkende et redskab, som Tilbudsgiver kan bruge til at præsentere den i tilbuddet indeholdte teknologiske opbygning, usability og processer. Det indebærer også, at use-cases ikke vægtes indbyrdes. Det bemærkes, at det i givet fald ville have været oplyst i udbudsmaterialet.

Ad 3: Jf besvarelsen af spørgsmål 2, er use-cases udelukkende at betragte som et redskab, som Tilbudsgiver kan bruge til at præsentere den i tilbuddet indeholdte teknologiske opbygning, usability og processer. Derudover indgår alle dele af Test i testsessionerne, herunder generel løsningsbeskrivelse, teknologisk opbygning, Omsorgsområdet, Sundhed- og træningsområdet, Misbrugsområdet og Socialområdet, jf. Tidsplan for Testen, der er offentliggjort i EU-supply den 30. oktober 2020.”

Inden for tilbudsfristen den 20. november 2020 modtog kommunerne tilbud fra KMD og Systematic.

I KMD's tilbud vedrørende prissætningen af rapporteringsløsning, jf. bilag C.3 Leverancebeskrivelse, afsnit 2.2.1.2, står der blandt andet følgende:

”Kunden har i afsnit 2.2.1.2 specificeret og konkrete måder, hvorpå Kundens forretningsprocesser i forhold til udførsel af dennes forvaltningsopgaver skal understøttes inden for rammerne af de kravsatte FORMSTORM angivelser, jf. afsnit 2.1. I bilag C.5.1, arket ”Servicepris”, har Kunden angivet, at Tilbudsgiver skal prissætte understøttelsen af de i afsnit 2.2.1.2 angivne processer, som en særskilt funktionel tillægsydelse. Kunden har ved spørgsmål-svar ID #120939 anført, at såfremt Tilbudsgiver understøtter ovennævnte forretningsprocesser som en del af kerneydelsen eller som en del af én eller flere eksisterende funktionelle tillægsydelser, skal denne angive prisen på ”rapporteringsløsningen” i bilag C.5.1 til 0 kr. Dette gælder for KMD, der således har prissat ”rapporteringsløsningen” til 0 kr.”

I perioden fra den 24. til den 27. november 2020 blev der afholdt test i overensstemmelse med afsnit 6.1 i miniudbudsbetingelserne. Kommunerne har oplyst, at KMD gennemgik i alt 83 use cases, svarende til 89 % af det samlede antal use cases, og at Systematic gennemgik i alt 86 use cases, svarende til 92 %.

Planen for testsessioner var planlagt på følgende måde:

”DETALJERET PLAN FOR TESTSESSIONER

Der er afsat én hel dag pr. tilbudsgiver til Test af Servicens generelle løsningbeskrivelse (Usability og Tværgående funktionalitet) samt Teknologisk opbygning

Datoer: 24. november 2020 (KMD A/S) og 25. november 2020 (Systematic A/S)	
Tidspunkt	Program
08:00 – 08.10	Kort præsentationsrunde og tilbudsgivers introduktion til dagens program
08:10 – 09:40	Tilbudsgivers live demo af generel løsningsbeskrivelse (tværgående funktionalitet og brugervenlighed)
09:40 - 09:50	Pause
09:50 - 11:20	Tilbudsgivers live demo af generel løsningsbeskrivelse (tværgående funktionalitet og brugervenlighed) - fortsat
11.20 – 12:20	Frokostpause
12.20 - 13.30	Spørgsmål fra paneldeltagere til tilbudsgiver
13.30 - 13.40	Pause
13.40 – 14.30	Tilbudsgivers live demo af Teknologisk opbygning
14:30 – 15:00	Pause

15:00 – 15:20	Spørgsmål fra paneldeltagere til tilbudsgiver
---------------	---

”

Testdeltagerne afgav følgende point:

”

Testdeltager	Point KMD	Point Systematic
1	7	8
2	7	8
3	7	9
4	9	8
5	7	9
6	9	8
7	8	8
8	8	8
9	7	9
10	7	9
11	8	8
12	7	8
13	8	9
14	8	9
15	7	9
Samlet score Test	7,60	8,47
Afrundet score	8	8

”

Af et skema over de karakterer, der blev givet for hvert område I-III af den enkelte testdeltager til støtte for den samlede skønsmæssige vurdering af testen, fremgår følgende:

	(1) Forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser.		(2) Et højt niveau af usability, herunder intuitiv interaktion i Servicens brugergrænseflade og effektivisering af arbejds gange, i forhold til Kundens		(3) Teknologisk opbygning og indhold, der understøtter sammenhæng med Kundens eksisterende it-miljø.		Samlet pointmæssig karakter	
	KMD	Systematic	KMD	Systematic	KMD	Systematic	KMD	Systematic
Testdeltager 1	7	8	8	9	9	9	7	8
Testdeltager 2	7	8	7	9	8	8	7	8
Testdeltager 3	7	9	8	9	8	8	7	9
Testdeltager 4	8	8	9	9	9	8	9	8
Testdeltager 5	7	8	6	9	8	9	7	9
Testdeltager 6	10	7	10	8	9	10	9	8
Testdeltager 7	8	8	8	9	8	8	8	8
Testdeltager 8	9	9	8	7	7	8	8	8
Testdeltager 9	7	8	6	9	8	9	7	9
Testdeltager 10	7	9	8	9	8	9	7	9
Testdeltager 11	8	8	8	8	8	8	8	8
Testdeltager 12	7	8	7	9	8	8	7	8
Testdeltager 13	8	8	9	9	8	9	8	9
Testdeltager 14	8	9	8	10	9	10	8	9
Testdeltager 15	7	9	7	9	7	9	7	9
					Gennemsnit		7,60	8,47
					Endelig score		8	8

Den 30. november 2020 fremsendte kommunerne via EU-Supply en anmodning til KMD om at redegøre for unormalt lave priser.

KMD besvarede anmodningen den 1. december 2020 og afkræftede ifølge kommunerne, at der var tilbudt unormalt lave priser.

Kommunerne anmodede den 7. december 2020 via EU-Supply KMD om at bekræfte, at virksomheden opfyldte mindstekravet til rapporteringsløsning. I beskeden står der:

”Ordregiver er af deltagere i Testpanelet blevet gjort opmærksom på, at KMD A/S under afholdelse af Testen ved en konkret udtalelse om mindstekravet til en rapporteringsløsning har skabt tvivl om, hvorvidt KMD A/S opfylder dette mindstekrav, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse) afsnit 2.2.1.2. Ordregiver skal derfor for en god ordens skyld anmode KMD A/S om at verificere oplysninger i sit tilbud i form af en bekræftelse af, at dette mindstekrav er opfyldt uden forbehold.

KMD A/S' svar herpå bedes fremsendt til Ordregiver senest onsdag d. 9. december 2020 kl. 12:00 i form af svar på denne meddelelse i EU-Supply.”

KMD bekræftede ved besked af 8. december 2020 via EU-Supply, at virksomheden opfyldte alle mindstekrav uden forbehold, herunder i afsnit 2.2.1.2.

Begge tilbud blev herefter anset for konditionsmæssige.

Den 21. december 2020 underrettede kommunerne Systematic om, at det var besluttet at tildele leveranceaftalerne til KMD. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Baseret på en vurdering af tilbudsgivernes tilbud er én tilbudsgiver blevet tildelt de 11 individuelle Leveringsaftaler med de 11 DIGIT-medlemskommuner.

DIGIT har i overensstemmelse med bilag B.1 Miniudbudsbetingelser, afsnit 7 Tildelingskriterier, gennemført en grundig evaluering af de to tilbud ud fra tildelingskriteriet ”Det økonomisk mest fordelagtige tilbud” i henhold til den i bilag B Retningslinjer for tildeling af leveringsaftale anførte evalueringsmetode.

Yderligere information om tildelingskriterierne er indsat i afsnittet ”TILDELINGSKRITERIER” nedenfor, mens resultatet af evalueringen er anført i tabellen nedenfor:

Evalueringresultat af tilbudsgivernes tilbud					
Tilbudsgiver	Kvalitet (vægtet score)	Total- beregnet pris (DKK)	Totalberegnet pris (vægtet score)	Samlet vægtet point	Tildeling af 11 individuelle Leveringsaftaler
KMD A/S	4,04	188.902.033	5,10	9,14	Ja
SYSTEMA-TIC A/S	4,04	197.308.208	4,69	8,73	Nej

...

TILDELINGSKRITERIER

DIGITs evaluering af de to tilbud er gennemført i henhold til tildelingskriterierne angivet i Bilag B.1 Miniudbudsbetingelser, afsnit 7 Tildelingskriterier samt bilag B, afsnit 4.4 Retningslinjer for tildeling af leveringsaftale.

...

FRIVILLIG STANDSTILL-PERIODE

I henhold til § 3, stk. 3, nr. 2 i lovbekendtgørelse nr. 593 af 2. juni 2016 om Klagenævnet for Udbud er DIGIT ikke forpligtet til at etablere en

standstill-periode, men DIGIT har valgt at gennemføre en frivillig standstill-periode.

Leveringsaftaler med de 11 DIGIT-kommuner bliver derfor tidligst indgået efter udløbet af en standstill-periode på 10 kalenderdage regnet fra dagen efter den dag, hvor ordregiveren har afsendt underretning til samtlige tilbudsgivere om tildeling af leveringsaftalerne i henhold til § 3, stk. 1 i lovbekendtgørelse nr. 593 af 2. juni 2016 om Klagenævnet for Udbud

Denne standstill-periode udløber mandag den 4. januar 2021, hvorfor DIGIT-kommunerne ikke vil indgå leveringsaftalerne før tidligst tirsdag den 5. januar 2021.

...

AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Det bemærkes, at begge tilbud har været af høj kvalitet og derved har opnået samme point på kvalitet, selvom tilbuddet fra Systematic A/S på misbrugsområdet ikke helt er vurderet til at have samme niveau som de øvrige områder. Det er således prisen, der er udslagsgivende for den pointgivning, der ligger til grund for tildeling af leveringsaftalerne.”

Underretningsbrevet var vedlagt evalueringsnotater vedrørende henholdsvis Systematic og KMD.

Af evalueringsnotatet vedrørende underkriteriet Kvalitet for Systematic fremgår blandt andet følgende:

”2. EVALUERINGSRESULTATET FOR KVALITET

Evalueringresultatet af Systematic A/S’ endelige tilbud i relation til underkriteriet Kvalitet fremgår af nedenstående tabel:

Systematic A/S	Numerisk score	Vægtet score
Delkriterium: Transition: 51%	N/A	N/A
- Lavere kriterium: Overtagelse: 50%	8	1,00
- Lavere kriterium: Exit: 50%	9	1,12
Delkriterium: Test: 49%*	8	1,92
Samlet score for underkriteriet Kvalitet	N/A	4,04

Note (*): Hver testpaneldeltager har afgivet ét samlet point for ”Test”. Pointtallet for ”Test” er fundet som gennemsnittet af de opnåede point fra testpaneldeltagerne, og gennemsnittet er rundet henholdsvis op eller ned til nærmeste hele pointtal.

Begrundelse for vurdering af delkriterierne samt de lavere kriterier fremgår af afsnit 3-1 nedenfor.

...

1. DELKRITERIET TEST (IFHT. OMRÅDE I, II OG III)

...

DELKRITERIET TEST IFT. OMRÅDE I		
Element/vurdering	Kundens opgavebeskrivelse (Følgende tillægges vægt ved vurderingen af Tilbudsgivers besvarelse)	Tilbudsgivers opgavebesvarelse (Vurdering af opfyldelse af evalueringskrav)
Forretningsmæssig relevant funktionalitet	Opfyldelse af evalueringskrav i bilag C.3, afsnit 2.2.2.1 (Funktionelle krav til Servicen), bilag C.3.1 (Funktionelle use case_Misbrug), bilag C.3.2 (Funktionelle use case_Omsorg), bilag C.3.3 (Funktionelle use case_Social), bilag C.3.4 (Funktionelle use case_Sundhed & træning) og bilag C.3.5 (Funktionelle use case_Tværgående.	Test session for: Usability og tværgående funktionalitet den 25.11.2020, kl. 08:00 – 13:30, Misbrugsområdet den 27.11.2020, kl. 11:45 – 15:00, Omsorgsområdet den 27.11.2020, kl. 08:00 – 11:15, Socialområdet den 27.11.2020, kl. 11:45 – 15:00, og Sundheds- og træningsområdet den 27.11.2020 kl. 08:00 – 11:15.
	I evalueringen af Tilbudsgivers ”Test” vil det vægte positivt, at Tilbudsgiver demonstrerer, at Servicen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Understøtter Kundens arbejdsprocesser og arbejds gange på effektiv vis. 2. Understøtter, at data af kritisk betydning for udførelsen af medarbejderens arbejds gange og opgaver er tilgængelige. 3. Understøtter fleksibilitet ift. kommunal opsætning og anvendelse på effektiv vis. 	<u>Ad. pkt. 1</u> Det vægter positivt, at Servicen vurderes at understøtte Kundens arbejdsprocesser og arbejds gange, samt at Kundens use cases helt eller delvist er understøttet fyldestgørende i Servicen. Det blev eksemplificeret ved bl.a. visning af, at der er sammenhæng i opbygning af skærmbilleder, der både giver et godt overblik og mulighed for at arbejde videre med dokumentationen via forskellige ikoner.

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Understøtter effektiv kommunikation med borgeren og øvrige parter. 5. Understøtter effektiv planlægning af opgaver og indsatser. 6. Understøtter adgang til Servicens funktionalitet via en mobil brugergrænseflade/løsning på effektiv vis. 	<p>Det vægter også positivt, at Systematic A/S har tilbudt snitflader til de relevante eksterne databaser og indberetningskrav, og at den tilbudte Service er bygget op ud fra FSIII- metoden, der understøtter processerne fra myndighed til udfører, samt at flere skemaer på forhånd er udfyldt med valgmuligheder. Desuden har Systematic A/S tilbudt, at fælles data er synlige for alle områder på tværs af modulerne, og at Servicen f.eks. på omsorgsområdet understøtter tidlig opsporing og sundhedsydelse ved handlingsanvisende hjælpetekster.</p> <p>Det vægter yderligere positivt, at den tilbudte Service har flere forskellige overblikvisninger rettet såvel mod borgeren som mod den interne bruger (visitator, sagsbehandler, udfører mv.). De individuelt tilpassede lister og mange muligheder for at tilpasse side- og listevisninger giver et godt overblik over brugerens egne og teamets opgaver, og opgaver kan effektivt placeres hos relevante kontaktpersoner.</p> <p>Desuden er det positivt, at arbejdsflowet fra henvendelse til sag til brev i den tilbudte Service virker intuitivt. Andre tilsvarende eksempler på en god it-understøttelse er den tilbudte Service's understøttelse af effektiv dokumentation af magtanvendelse, sager til ankestyrelsen, holdtræning og fællesnotater samt understøttelse af boligadministration med matching mellem borgere og boliger.</p> <p>Det vægter dog negativt, at Systematic A/S har tilbudt en Service, hvor brugeren i</p>
--	---	--

		<p>forbindelse med aktindsigt skal downloade filer til egen PC.</p> <p>Det vægter positivt, at Servicen vurderes at være effektiv at bruge. Dette blev eksemplificeret ved bl.a. visning af, at mails fra Microsoft Outlook, inkl. vedhæftede filer, kan overføres til borgerens journaler ved hjælp af ”drag and drop” funktionalitet.</p> <p>Systematic A/S har desuden tilbudt ”mit overblik”, som en integreret del af Servicen, hvilket giver adgang til nødvendige oplysninger, og gør det muligt at åbne sager direkte fra overblikket.</p> <p>Servicen vurderes at give gode muligheder for genbrug af data i brevskebelonerne, ligesom data fra tidligere udredning kan genbruges. Hertil er det muligt at indsætte links til metoder og arbejdsgange, samt at der gøres brug af genkendelige ikoner på tværs af den tilbudte Service.</p> <p>I relation til misbrugsområdet tillægges det positivt vægt, at det med den tilbudte Service er muligt at indsætte instruktionsvideo, at samtykke kan ses på sagen, og at journaler kan forbindes.</p> <p>Det vurderes særlig negativt, at indberetning af misbrugsrelaterede data til SMDB og NAB ikke sker som en integreret del af sags- og arbejdsgangene i den af Systematic A/S tilbudte Service, men beror på en relativt manuelt baseret skemaindberetning, hvilket vurderes at gøre sagsgange besværlige og kan medføre risiko for dob-</p>
--	--	--

		<p>beltindberetning. I den tilbudte Service guides der undervejs i indberetningen, og der kommer pop-op advarsel, hvis der mangler indberetning, men det trækker ned, at indberetningen ikke sker automatisk efter hvert besøg.</p> <p>Derudover trækker det ned, at Systematic A/S ikke har tilbudt, at alle arbejds-gange, særligt ift. misbrugsområdet og medicin-håndtering, kan gennemføres via brug af én enhed, men kræver både en PC og tablet/mobil enhed, og at det ikke er muligt at printe labels ud fra web.</p> <p>Det vurderes også negativt, at den tilbudte lagerstyringsmulighed i Servicen ikke tager højde for udlevering på en anden dag, end den i Servicen angivne dag, hvilket betyder, at der skal ændres herpå manuelt.</p> <p><u>Ad. pkt. 2</u></p> <p>Det vægter positivt, at Servicen vurderes at understøtte, at data af kritisk betydning for udførelsen af medarbejderens arbejds-gange og opgaver er tilgængelige. Det blev eksemplificeret ved visning af gode muligheder for markering af samtykke, værge og andre vigtige informationer i Servicen. Servicen synes at have flere gode visuelle advarslinger ved kritisk data og opmærksomhedsdata. Vigtig information, såsom smittefare, kan desuden vises på en kalenderaftale.</p> <p>Det vægter positivt, at Systematic A/S har tilbudt Servicen med åbne API'er, og at der er forsøgt skabt et godt samarbejde med tred-</p>
--	--	--

		<p>jepartsleverandører, så systemerne bedst muligt kan tale sammen, og medarbejderen ikke oplever at skulle dokumentere det samme i forskellige systemer.</p> <p>Det vægter negativt, at Systematic har tilbudt en Service, hvor medicinmodulet kun kan tilgås på tablet, og der bl.a. ikke med den tilbudte Service er mulighed for at udlevere medicin via andet end ved brug af en tablet, da det gør, at brugeren ikke kan gennemføre arbejdsgangen på en PC eller stationær computer.</p> <p>Endvidere trækker det ned, at det ikke ved brug af den tilbudte Service er muligt at registrere fremmøde via en stationær computer eller PC, men at dette kun er understøttet via en mobil løsning.</p> <p><u>Ad. pkt. 3</u></p> <p>Det vægter positivt, at Servicen vurderes at understøtte fleksibilitet i forhold til kommunal opsætning og anvendelse. Servicen tilbyder brede rammer for, at den enkelte Kunde kan designe sin egen opsætning af Servicen med de skemaer, listevisninger og overblik, der skaber den bedste lokale løsning hos Kunden, herunder mulighed for Kunden til selv at oprette skabeloner og skemaer.</p> <p><u>Ad. pkt. 4</u></p> <p>Det vægter positivt, at Servicen vurderes at understøtte effektiv kommunikation med borgeren og øvrige parter. Det blev eksemplificeret ved bl.a. visning af borgerdialog-app'en, som synes at give god mulighed for effektiv</p>
--	--	---

		<p>kommunikation med borgeren og pårørende til borgeren.</p> <p>Det vægter desuden positivt, at den af Systematic A/S tilbudte Service understøtter at kommunikation internt hos Kunden foregår ved en liste med teamets opgaver, samt at eksterne meddelelser åbner i et nyt vindue. Det giver mulighed for at skabe overblik og lette arbejdsgangen, når data skal skrives over i en borgers journal.</p> <p>Det kan tillige tillægges positivt vægt, at Systematic A/S har tilbudt at breve kan vedhæftes i forbindelse med kommunikation med borgeren og øvrige parter, og der kan indsættes links i journal, sager og notater.</p> <p><u>Ad. pkt. 5</u></p> <p>Det vægter positivt, at Servicen vurderes at understøtte effektiv planlægning af opgaver og indsatser. Det blev eksemplificeret ved visning af, at en bruger i samme skærbillede i den tilbudte Service kan se både egen og borgers kalender. Det giver et godt overblik og gør det enkelt at planlægge uden risiko for overlap af aftaler. Med opgavekortene får den enkelte bruger et godt overblik over hvilke opgaver og indsatser, der er i ens egen organisation.</p> <p>Det tillægges også positiv vægt, at Systematic A/S har tilbudt en integreret kalenderplanlægning, der understøtter Kundens mulighed for</p> <ul style="list-style-type: none"> • ruteplanlægning med GPS, som bl.a. kan bruges
--	--	--

		<p>til visning af vej-tider</p> <ul style="list-style-type: none"> • at kunne søge efter ledige tider • fleksibilitet i Servicen i relation til planlægning af serieaftaler, hvori vigtige informationer om tolk og kørsel fremgår. <p>Det vægter positivt, at der i den af Systematic A/S tilbudte Service kan udarbejdes journalnotater for hele hold, som kan vises på den enkelte borger efterfølgende, og der kan laves fremmøderegistrering på hele hold.</p> <p>Endvidere vægter det positivt, at Servicen understøtter effektiv planlægning af § 85-ydelser.</p> <p><u>Ad. pkt. 6</u></p> <p>Det vægter positivt, at Servicens funktionalitet vurderes at kunne tilgås via en mobil brugergrænseflade/løsning på effektiv vis. Det blev eksemplificeret ved visning af, at Servicens funktionaliteter kan udføres fra den mobile løsning, og det virker nemt og effektivt bl.a. at administrere hjemmebesøg og holdtræning samt løbende dokumentation.</p> <p>Det synes også med den tilbudte Service nemt at navigere på den mobile enhed, og brugeren får mange data med. Der vurderes med Servicen at være gode overblik med de individuelt tilpassede kort, og samspillet mellem app-version til mobil og tablet og over til browserversionen på PC og stationær computer virker godt.</p>
--	--	--

		<p>Det vægter desuden positivt, at relevant information i den tilbudte Service vises på hver borgeraftale f.eks. ”huske handsker”, smitterisiko og vigtig information om genoplivning. Der er også her et personligt overblik, og der er mulighed for at vedhæfte billeder af f.eks. sår i forbindelse med sårbehandling. Der er med den af Systematic A/S tilbudte Service mange kort til aftaler, tilstande, borgerkalender, medicinkort, m.m., f.eks. kan akutbesøg lægges ud til medarbejderne, der kan vælge sig ind på disse. Samtidig virker Servicen intuitiv og brugervenlig.</p> <p>Det vægter også positivt, at der med den tilbudte Service kan ske scanning af sundhedskort ved fremmøde på f.eks. Sundheds- og træningsområdet.</p> <p>Det trækker dog ned, at Servicen ikke understøtter arbejdsgange ift. indberetning af data fra en mobil løsning f.eks. til NAB og SMDB.</p>
--	--	---

...”

I evalueringsnotatet for Systematic står der for så vidt angår delkriteriet ”Test” i forhold til område III ad pkt. 2, hvor det er anført, at det i evalueringen af tilbudsgiverens test vil vægte positivt, at Servicen opleves som intuitiv og brugervenlig:

”Det vægter tillige negativt, at den tilbudte Service for så vidt angår udlevering på misbrugsområdet ikke guider brugerne i forhold til, hvor meget medicin der skal udleveres ved for sen udlevering, samt at dokumentation for indtaget medicin kan ikke foretages samtidig med udleveringen i Servicen, men at dette skal gøres ved login i FMK.”

I relation til det lavere kriterium ”Exit” i forhold til delkriteriet ”Transition”, hvor det er anført under pkt. 1, at det ved evalueringen af ”Exit” vil vægte

positivt, at tilbudsgiver i løsningsbeskrivelsen på relevant vis tilbyder og dokumenterer et velafprøvet koncept for aflevering af data og dokumentation til kunden, er der anført følgende:

”Det vægter positivt, at Systematic A/S har tilbudt et velafprøvet koncept for aflevering af data og dokumentation til Kunden. Bl.a. tilbydes et koncept for aflevering af data med udgangspunkt i et faseforløb med en opstarts-, udlæsnings-, konverterings- og afslutningsfase. Desuden tilbydes et velafprøvet og standardiseret koncept for eksport af data. Dog fremgår antallet af fejl i forbindelse med aflevering af data ikke af tilbuddet.”

Vedrørende samme kriterium er det under pkt. 3, hvor det angives, at det ved evalueringen vil vægte positivt, at exitprocessen kan gennemføres på kort tid, anført:

”Det vægter positivt, at Systematic A/S har tilbudt at gennemføre exit-processen på kort tid. Systematic A/S har tilbudt, at exit-processen vil kunne gennemføres på 28 arbejdsdage (maksimalt 30 arbejdsdage).”

I evalueringsnotatet vedrørende underkriteriet Kvalitet for KMD står der blandt andet:

”2. EVALUERINGSRESULTATET FOR KVALITET

Evalueringresultatet af KMD A/S’ endelige tilbud i relation til underkriteriet Kvalitet fremgår af nedenstående tabel:

KMD A/S	Numerisk score	Vægtet score
Delkriterium: Transition: 51%	N/A	N/A
- Lavere kriterium: Overtagelse: 50%	8	1,00
- Lavere kriterium: Exit: 50%	9	1,12
Delkriterium: Test: 49%*	8	1,92
Samlet score for underkriteriet Kvalitet	N/A	4,04

Note (*): Hver testpaneldeltager har afgivet ét samlet point for ”Test”. Pointtallet for ”Test” er fundet som gennemsnittet af de opnåede point fra testpaneldeltagerne, og gennemsnittet er rundet henholdsvis op eller ned til nærmeste hele pointtal.

Begrundelse for vurdering af delkriterierne samt de lavere kriterier fremgår af afsnit 3-6 nedenfor.”

I relation til det lavere kriterium Exit i forhold til delkriteriet Transition er der for KMD anført følgende under pkt. 1:

”Det vægter positivt, at KMD A/S har tilbudt, og i tilbuddet detaljeret har beskrevet sit koncept for aflevering af data og dokumentation, hvor KMD A/S arbejder ud fra en bagvedliggende manual og en projekt-styringsmodel. Dog har KMD A/S ikke beskrevet antallet af fejl i forbindelse med aflevering af data i tilbuddet.

Det vægtes desuden positivt, at KMD A/S har tilbudt og dokumenteret et velafprøvet koncept for exitprocessen, og tilbudt en afleveringsprøve, som en del af exitprocessen.

Det trækker dog ned, at det ser ud til, at KMD A/S i relation til Kundens kompetencer og organisation i deres tilbud har stillet krav om en it-arkitekt frem for en generel specialistkompetence, da det ikke kan antages, at alle DIGIT-kommuner råder over en it-arkitekt.”

Under pkt. 3 vedrørende samme kriterium er der anført:

”Det vægter positivt, at KMD A/S har tilbudt og dokumenteret, at exit processen kan gennemføres på kort tid – 29 arbejdsdage. Det trækker dog ned, at processen for exit kan vare op til 50 dage, og at det ikke er beskrevet, hvad de resterende 21 dage planlægges anvendt til.”

Ved brev af 23. december 2020 til kommunerne gjorde Systematic indsigelse mod tildelingsbeslutningen. Systematic anmodede samtidig om aktindsigt i enkelte dele af KMD's tilbud.

Kommunerne besvarede henvendelsen ved mail af 30. december 2020 med oplysning om, at kommunerne arbejdede på at undersøge indholdet af de anførte emner med henblik på en eventuel afklarende dialog. Kommunerne forlængede samtidig den frivillige standstill-periode med fire kalenderdage, således at den udløb den 8. januar 2021.

Den 31. december 2020 imødekom kommunerne Systematics anmodning om aktindsigt delvist, og ved mail af 4. januar 2021 fremsendte Systematic supplerende indsigelser til kommunerne.

Ved brev af 6. januar 2021 til Systematic forlængede kommunerne den frivillige standstill-periode med 14 kalenderdage, således at den udløb den 22. januar 2021.

Den 7. januar 2021 fremsendte Systematic yderligere indsigelser til kommunerne, og kommunerne oplyste ved mail af 15. januar 2021, at der blev arbejdet på et svar på de fremførte indsigelser, og at det forventedes, at der kunne gives svar herpå primo uge 3.

Parternes anbringender

Ad påstand 1

Systematic har gjort gældende, at det følger af SKIs rammeaftalegrundlag for 02.19 SaaS – Cloud, at aftalen ikke er en udviklingsaftale, men derimod vedrører ”fuldt udviklede slutbruger applikationer”.

Til trods for de begrænsninger, der gælder i relation til rammeaftalens anvendelsesområde, samt de begrænsninger, der følger af udbudslovens § 100, valgte kommunerne i forbindelse med gennemførelsen af miniudbuddet reelt at fastlægge en individuel og specialtilpasset kravspecifikation med nye specifikke vilkår til den udbudte it-løsning.

De bilag med funktionelle use cases, som kommunerne valgte at indlægge i miniudbudsmaterialet, indeholder således kommunernes unikke kundespecifikke vilkår til den udbudte SSO-kerneløsning (social, service og omsorg). De funktionelle use cases består både af vilkår, der fremstår som egentlige krav, og som ønsker.

Kommunernes synspunkter harmonerer ikke med, at kommunerne selv benævnte bilagene med de funktionelle use cases som funktionelle kravspecifikationer. Systematic bestrider ikke, at der har kunnet indgå klassiske use cases i miniudbudsmaterialet, men de anvendte use cases havde efter deres indhold og kategorisering karakter af nye krav/vilkår. Indholdet af bilagene med de funktionelle use cases svarer således i vid udstrækning til indholdet af en almindelig kravspecifikation.

At de funktionelle use cases reelt har karakter af kravspecifikationer, fremgår f.eks. af bilaget med funktionelle use cases inden for misbrugsområdet i relation til use case MI_3.2 under ”Normalt flow” og i relation til use case MI_5.2 under ”Normalt flow”. Disse eksempler viser, at der er tale om helt klassiske krav til den udbudte løsning, og realiteten er dermed, at der i forbindelse med miniudbuddet blev fastsat helt nye vilkår til den udbudte løsning.

De konkrete krav til den udbudte løsning, der direkte følger af bilagene med funktionelle use cases, var ikke fastlagt på forhånd i SKIs rammeaftalegrundlag. Her var der end ikke nævnt noget om, at der kunne indgå funktionelle use cases i miniudbudsmaterialet, ligesom det heller ikke var beskrevet, at der kunne indgå funktionelle kravspecifikationer med supplerende, konkrete krav til den udbudte løsning. Punkt 2.2.2.1, "Funktionelle behov", i kommunernes bilag C.3 Leverancebeskrivelse, hvorfra der henvises til bilagene med funktionelle use cases, er kommunernes helt egen opfindelse, og punktet har ikke hjemmel i SKIs oprindelige skabelon for leverancebeskrivelsen.

Som led i besvarelsen af spørgsmål i udbudsfasen gjorde kommunerne det klart, at bilagene med de funktionelle use cases ville indgå i det efterfølgende aftalegrundlag. Tilbudsgiverne måtte derfor også ved tilbudsafgivningen lægge til grund, at de indeholdte nye krav reelt ville skulle opfyldes for at kunne levere kontraktmæssig ydelse til kommunerne. De funktionelle use cases var således ikke blot en faktisk beskrivelse af kommunernes "sammenfaldende behov" i udbudsmaterialet.

De funktionelle use cases har desuden ingen sammenhæng med de forhold, der konkret har kunnet begrunde, at kommunerne har gennemført et miniudbud frem for en direkte tildeling, der ellers er udgangspunktet for anvendelsen af rammeaftalen, jf. rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale, punkt 2.2.

Flere af de krav, der følger af de fastlagte funktionelle use cases, var desuden slet ikke omfattet af det SKI ydelsesområde nr. 26, som minudbuddet vedrører og er afgrænset til. Der er f.eks. fastsat krav, som vedrører den egentlige misbrugsbehandling og ikke kun støttehertil, hvilket vedrører ydelsesområde 20. Det er ikke muligt på SKIs rammeaftale 02.19 at udbyde og indgå en leveringsaftale i forhold til behov, der går på tværs af delaftaler, jf. SKIs Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftaler.

Ved i forhold til misbrugsområdet at stille krav og efterspørge ydelser, der relaterer sig til ydelsesområde 20, har kommunerne handlet i strid med SKIs retningslinjer for tildeling. Kommunerne har endvidere specifikt i forhold til misbrugsområdet på ydelsesområde 26 fastlagt nye vilkår i forhold til den udbudte løsning. Det er uden betydning for den udbudsretlige vurdering, at det

kun måtte være en enkelt use case i miniudbudsmaterialet, der vedrører et andet ydelsesområde end det, som udbuddet vedrører.

Da det ikke er muligt i forbindelse med et træk på en rammeaftale, herunder ved gennemførelsen af et miniudbud, at fastlægge nye vilkår, der ikke fulgte af udbudsmaterialet ved det oprindelige udbud af rammeaftalen, anvendes rammeaftaler almindeligvis alene ved mere standardiserede ydelser.

Der kan have været flere gode grunde til, at kommunerne har valgt at foretage deres anskaffelse på en SKI-rammeaftale fremfor at gennemføre et eget individuelt udbud. Dels har kommunerne sparet tid i forhold til udbudsprocedurens gennemførelse, dels har kommunerne mere grundlæggende kunnet læne sig op ad SKIs aftaleparadigme. Derudover har kommunerne selv haft kontrol med tilbudsgiverfeltet i modsætning til, hvis der skulle gennemføres et nyt selvstændigt udbud, hvor andre virksomheder end SKI-leverandørerne havde mulighed for at deltage.

Disse hensyn kan imidlertid ikke begrunde, at der gennemføres et miniudbud, der ikke har den fornødne sammenhæng med vilkårene i den oprindelige SKI-rammeaftale og i realiteten indebærer, at den vindende tilbudsgiver vil skulle forestå udvikling i strid med afgrænsningen af SKIs rammeaftale 02.19 i forhold til andre rammeaftaler.

Udbudslovens § 100 og det deri indeholdte forbud mod i forbindelse med et miniudbud at fastlægge nye vilkår, der ikke er fastsat på forhånd i udbudsmaterialet for rammeaftalen, skal ses i sammenhæng med betragtning 61 i præambelen til 2014-udbudsdirektivet, hvori det fastslås, at rammeaftaler ikke må misbruges eller anvendes på en sådan måde, at konkurrencen hindres, begrænses eller fordrejes.

Udbudslovens § 100 skal fortolkes restriktivt, da der er tale om aftaler – der ellers ville skulle udbydes i en offentlig udbudsprocedure – som konkurrenceudsættes i en lukket procedure blandt de aktører, der er med på rammeaftalen.

Det er af denne grund helt afgørende, at der ikke indlægges nye og ikke på forhånd kendte vilkår i miniudbudsproceduren, da det kan forrykke hele grundlaget for den oprindelige tildeling af rammeaftaler. Ved at lægge nye krav/vilkår ind i miniudbudsmaterialet har kommunerne reelt anvendt ramme-

aftale 02.19 til i en lukket kreds med to tilbudsgivere at udbyde 11 leveringsaftaler, der efter deres indhold skulle have været udbudt i en særskilt udbudsproces, hvor andre end Systematic og KMD havde mulighed for at afgive tilbud.

På denne baggrund har kommunerne handlet i strid med udbudslovens § 100, idet kommunerne i forbindelse med det gennemførte miniudbud har fastsat vilkår, der ikke var fastlagt eller forudsat i det oprindelige SKI-rammeaftalegrundlag. Det er i den forbindelse uden betydning, om vilkårene i de anvendte use cases reelt har haft karakter af kontraktuelle krav eller ønsker. I begge tilfælde skal disse være rodfæstet i det oprindelige rammeaftalegrundlag.

Kommunerne har gjort gældende, at de anvendte use case er fuldt ud forankret i SKIs rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud, og at de ikke udgør nye vilkår i strid med udbudslovens § 100. De anvendte use cases er udtryk for en sammenkrivning af kommunernes sammenfaldende behov, som udgør grundlaget for deres fælles miniudbud, jf. også rammeaftalens afsnit. 4, der angiver, at ”Flere kunder kan gå sammen og gennemføre én samlet tildeling efter retningslinjerne i bilag B, såfremt kunderne har sammenfaldende behov”. En sådan anvendelse af use cases er fuldt ud forenelig med rammeaftalens vilkår.

Et miniudbud på SKI rammeaftale 02.19 indebærer i hovedtræk, at kunden opgør sit grundbehov ved at identificere, hvilken forretningsdækning (FORM) og hvilken servicekapabilitet (STORM) kunden har behov for. De leverandører, der er på rammeaftalen med Services, som dækker disse FORM-/STORM-koder, afgiver tilbud i miniudbuddet, og tilbuddet omfatter den Service, der fremgår af rammeaftalen til den tilbudte pris. Som led i evalueringen af tilbuddet i miniudbuddet skal leverandøren under en test demonstrere, hvor godt leverandørens Service understøtter de forretningsprocesser, som kunden har specificeret i sin uddybende opgavebeskrivelse.

Kommunerne har nøje fulgt alle anvisninger i rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale i forbindelse med deres behovsopgørelse. Kommunerne har således i overensstemmelse med rammeaftalens bilag B, afsnit. 2.1, nr. I, opgjort deres grundbehov ved først at identificere de forvaltningsopgaver (FORM), som kommunerne havde behov for it-understøttelse af, og dernæst de it-funktionaliteter (STORM), som forvaltningsopga-

verne skulle understøttes med (dette kaldes i SKIs terminologi ”Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet” og er angivet i miniudbudsmaterialets bilag C.3 Leverancebeskrivelse, afsnit 2.1).

Dernæst har kommunerne i overensstemmelse med retningslinjerne i rammeaftalens bilag B, afsnit 2.1, nr. II – XI, forholdt sig til, hvilke andre af de anførte elementer kommunerne havde behov for. Udvælgelsen af disse elementer er som anført i rammeaftalens bilag B, afsnit 2.1 ”... afgørende for om Kunden skal gennemføre anskaffelsen som et miniudbud”.

Udover behovet for budgetsikkerhed har kommunerne tillige, jf. nr. XI, identificeret ”specifikke og konkrete behov for, hvordan it-service funktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet, jf. nr. I”.

Disse behov for, hvordan leverandørernes it-løsninger understøtter kommunernes forretningsprocesser, har kommunerne illustreret med de funktionelle use cases, jf. miniudbudsmaterialets bilag C.3 Leverancebeskrivelse, afsnit 2.2.2, om ”Kundens forretningsmæssige behov”, hvor kommunerne i afsnit 2.2.2.1 om deres ”Funktionelle behov” anfører, at ”de i bilag C.3.1 – C.3.5 medtagne funktionelle use cases, ... uddyber, hvordan arbejdsgange og behov ønskes understøttet”. Hvert bilag indledes med en figur, der illustrerer hovedtrinene i forretningsprocesserne inden for det konkrete fagområde. Use cases illustrerer med andre ord, hvad Servicen skal bruges til, hvilket er en helt sædvanlig måde i forhold til at illustrere brugernes behov ved anskaffelse af it-løsninger.

Ved evalueringen af tilbuddene under delkriteriet ”Test” skulle der evalueres på ”Forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”, jf. rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale, afsnit 4.4.2. Det anføres nærmere herom samme sted, at kundens evaluering af den tilbudte kvalitet i forhold til ”Test”, ”... omfatter et skøn af den tilbudte it-understøttelse af den forretningsdækning Kunden har behov for, jf. punkt 2.1, nr. I, litra b, samt Kundens eventuelle behov for, at it-service funktionaliteter i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM kataloget, i henhold til Kundens behov for forret-

ningsdækning og servicekapabilitet, jf. punkt 2.1, nr. I på en specifik og konkret måde”. Uden kommunernes beskrivelse af deres funktionelle behov ville det slet ikke være muligt at gennemføre denne evaluering.

Det bestrides, at den omstændighed, at use cases ikke er udtrykkeligt nævnt i SKIs rammeaftalegrundlag i forbindelse med gennemførelse af miniudbuddet, i sig selv betyder, at use cases ikke kan anvendes, hvilket Systematic også ses at være enig i, eller at der er tale om nye vilkår. En sådan forståelse af rammeaftalen er udtryk for en alt for restriktiv læsning af aftalen og de indeholdte vilkår for gennemførelse af miniudbud i rammeaftalen. Det fremgår af rammeaftalens skabelon, jf. bilag C.3 Leverancebeskrivelse, afsnit 2.2.1, om kundens opgavebeskrivelse, at ”Kunden angiver her sin uddybende opgavebeskrivelse indenfor den forretningsdækning og servicekapabilitet, der er angivet ovenfor”, og ”Opgavebeskrivelsen skal omfatte en uddybning af de elementer, der er baggrund for Miniudbuddet”. Det er præcis denne uddybning, som de funktionelle use cases er udtryk for.

Det er ganske almindelig og sædvanlig praksis ved indkøb af it-ydelser, at kunden beskriver sine funktionelle behov gennem anvendelse af brugerhistorier eller brugsscenarier (user stories eller use cases). Anvendelsen af use cases er således ikke noget, som kommunerne selvstændigt har fundet på eller har inddraget som noget nyt ved brugen af rammeaftalen, men derimod et almindeligt redskab og en anerkendt fremgangsmåde.

Det fremgår ikke nærmere af rammeaftalegrundlaget, hvordan uddybningen af kundens behov skal beskrives, og der fremgår således heller intet forbud mod at anvende use cases. Det forhold, at uddybningen blev konkret udmøntet igennem use cases, var således fuldt ud foreneligt med de konkrete formuleringer i vilkårene i rammeaftalens skabelon, jf. herved også udbudslovens § 100. Selv om use cases således ikke udtrykkeligt var nævnt som beskrivelsesmodel i rammeaftalen i relation til uddybning af de elementer, der var baggrund for miniudbuddet, betyder dette derfor ikke, at der var tale om nye vilkår, eller at det var i strid med udbudslovens § 100.

Selvom der på forsiden af bilagene C.3.1-C.3.5 i miniudbudsmaterialet er anført ordet ”kravspecifikation”, ændrer det ikke ved karakteren og indholdet af use casene, der alle andre steder i udbudsmaterialet konsekvent er omtalt som ”funktionelle use cases”, herunder i oversigten over miniudbudsmaterialets

bestanddele, hvor oversigten over det samlede miniudbudsmateriale i miniudbudsbetingelsernes afsnit 1.2 er gengivet.

Det er ikke korrekt, når Systematic anfører, at miniudbudsmaterialets bilag C.3 Leverancebeskrivelse, afsnit 2.2.2.1 Funktionelle behov, ”ikke har hjemmel i SKIs oprindelige skabelon for Leverancebeskrivelsen”. Afsnit. 2.2.2.1 har udtrykkelig hjemmel i rammeaftalens skabelon for bilag C.3, afsnit. 2.2.1 om kundens opgavebeskrivelse. Det forhold, at kommunerne har valgt – af pædagogiske årsager – at foretage en underopdeling af punktet med opgavebeskrivelsen, kan ikke tages til indtægt for, at der ikke er hjemmel for den uddybende beskrivelse, som de funktionelle use cases er udtryk for.

Det er heller ikke korrekt, at de funktionelle use cases ingen sammenhæng har med de forhold, der konkret har kunnet begrunde, at kommunerne har gennemført et miniudbud. Kommunerne har ved deres leverancebeskrivelse i bilag C.3 fuldt ud holdt sig inden for rammerne af rammeaftalens bilag B, jf. navnlig afsnit 2.2, litra c), hvor det er fastsat, hvornår der skal gennemføres miniudbud.

Miniudbuddet og miniudbudsmaterialets indeholdte use cases er således netop udtryk for kommunernes behov for, at funktionaliteterne i STORM-kataloget skal understøtte forretningsprocesserne i henhold til kommunernes behov på en ”specifik og konkret måde”. Ud over behovet for budgetsikkerhed var det netop én af årsagerne til, at kommunerne ikke foretog en direkte tildeling, men derimod gennemførte et miniudbud, hvor der kunne tages højde for opfyldelsen af dette behov.

Kommunerne er enig i, at rammeaftalen ikke er en udviklingsaftale, men derimod vedrører fuldt udviklede slutbruger applikationer. Kravspecifikationen følger af rammeaftalen ved opgørelsen af den forretningsdækning (FORM) og den servicekapabilitet (STORM), som kommunerne identificerede ved sin behovsopgørelse, jf. også miniudbuddets bilag C.3 Leverancebeskrivelse, afsnit 2.1. Denne kravspecifikation opfyldes af de standardløsninger (Services), som KMD og Systematic har tilbudt på rammeaftalen, jf. også bilag C.3 Leverancebeskrivelse, afsnit 2.1, tabel 1 Leverandørens Kerneydelser og funktionelle tillægsydelser.

Ved evalueringen af delkriteriet ”Test” foretager kunden til gengæld en vurdering af, hvor godt de tilbudte standardløsninger på rammeaftalen opfylder

kundens behov, herunder de specifikke og konkrete behov, som kunden har angivet i miniudbudsmaterialet, jf. også rammeaftalens beskrivelse af testen i bilag B, afsnit 4.4.2.

De funktionelle use cases er alle opbygget således, at der for hvert fagområde er beskrevet de processer og arbejdsgange, som it-løsningen skal understøtte (kommunernes behov). Hvert bilag indledes med en figur, der illustrerer hovedtrinene i forretningsprocesserne inden for det konkrete fagområde. For hvert trin i forretningsprocesserne er der en use case, der uddyber processen og illustrerer, hvordan det pågældende arbejdsstrin kan understøttes. Use cases viser således et arbejdsflow.

Beskrivelsen og formuleringerne i use casene, hvor der anvendes ord som, at it-løsningen ”skal” give et overblik, eller at det ”ønskes”, at kommunerne kan anvende it-løsningen på den ene eller anden måde, indebærer heller ikke, at de funktionelle use cases er udtryk for nye vilkår.

Det fremgår udtrykkeligt af miniudbudsmaterialets bilag C.3, afsnit 2.2.2.1, at de funktionelle use cases ”uddyber, hvordan arbejdsgange og behov ønskes understøttet”. De funktionelle use cases er dermed alene udtryk for en illustrativ og udførlig beskrivelse af kommunernes arbejdsgange og behov for it-understøttelse, og de giver tilbudsgiverne indsigt i de nærmere processer, der skal it-understøttes af de tilbudte services, og de funktionaliteter, der kan understøtte kommunernes behov. Dette er netop kernen i tildelingskriteriet ”Test”.

De funktionelle use case indeholder ikke ”konkrete krav til den udbudte løsning”. De funktionelle use cases illustrerer, hvad kommunerne skal bruge den tilbudte løsning til og kommunernes ”ønsker til fremgangsmåder”. Kommunerne vil derfor heller aldrig kunne håndhæve indholdet af de funktionelle use cases over for en leverandør, hvis Service understøtter kommunernes forretningsprocesser på en anden måde end angivet i de funktionelle use cases. Med de beskrevne use cases fik KMD og Systematic en meget klar indsigt i, hvad kommunerne i testen ville anse for en ”forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”.

Det bestrides, at flere af de funktionelle use cases slet ikke er omfattet af det SKI ydelsesområde nr. 26, som miniudbuddet vedrører og er afgrænset til, og at kommunerne dermed skulle have handlet i strid med SKIs retningslinjer for

tildeling på rammeaftalen, og samtidig fastsat nye vilkår, der ikke indgik i udbudsmaterialet for SKIs rammeaftale. Miniudbuddet blev gennemført inden for FORM-ydelsesområde 26 (social service og omsorg), og den efterspurgte forretningsdækning omfatter de valgte FORM-nr. inden for dette ydelsesområde, jf. tabel 2 om ”Mapning af FORM-områder og use cases” i afsnit 2.2.2.1 i miniudbudsmaterialets bilag C.3 Leverancebeskrivelse.

Det fremgår af denne tabel, at kommunerne har mappet trin 5.1 om ”Opstart af medicinsk behandling” op imod FORM-nr. 26.15.15.05, som omfatter ”Støtte vedrørende misbrugsbehandling”, jf. rammeaftalens FORM-katalog i bilag E.1.2.

Denne meget udførlige mapning af trin med dertilhørende use cases op imod FORM-områder indgik både i det første miniudbud og i genudbuddet, men Systematic har hverken under det første miniudbud eller genudbuddet anført noget om, at use cases skulle ligge uden for ydelsesområde 26 eller vedrøre andre ydelsesområder på SKIs rammeaftale 02.19 end ydelsesområde 26.

Use cases er som anført ikke krav, men en beskrivelse af forretningsprocesser. Use cases illustrerer kommunernes arbejdsgange inden for de forvaltningsopgaver (FORM), som den service, der er omfattet af miniudbuddet, skal understøtte. Use case 5.1, som Systematic henviser til, beskriver arbejdsflowet fra opstart på medicinsk behandling til, at den medicinske behandling er gennemført og afsluttet. Det anførte normalflow beskriver en egentlig misbrugsbehandlingsproces, som umiddelbart kan synes omfattet af ydelsesområde 20, men ifølge kommunernes fagpersoner inden for social-, sundheds- og omsorgsområdet, som i fællesskab har udarbejdet alle funktionelle use cases i bilag C.3.1-C.3.5, er de behov for it-understøttelse, som udtrykkes i use case 5.1 i al væsentlighed tilsvarende de behov for it-understøttelse, som kommunerne har under områder, der entydigt ligger under ydelsesområde 26.

Ifølge kommunernes fagpersoner er der således et tydeligt sammenfald mellem de behov for it-understøttelse af FORM-opgaver, der løses på henholdsvis sundhedsområdet og social-/omsorgsområdet. Når en borger modtager støtte vedrørende misbrugsbehandling under FORM-område 26.15.15.05, tilsiger lovgivningen, at den medicinske behandling på et bosted også skal sikres. I forhold til misbrugsbehandling ligger hjemlen for den lægelige indsats i sundhedslovens § 142, mens ydelsen i praksis almindeligvis også ligger i service-lovens § 101 og § 107, stk. 2, nr. 2, vedrørende f.eks. døgnbehandling på et

bosted i relation til misbrugsbehandling, som er omfattet af FORM-nr. 26.15.10.25. Use casen kunne dermed lige så vel have beskrevet et forløb vedrørende misbrugsbehandlingsstøtte under dette område uden, at dette havde indebåret et væsentligt anderledes behov for it-understøttelse. Mapningen af use cases under misbrugsområdet i afsnit 2.2.2.1 i miniudbudsmaterialets bilag C.3 kunne således også have været op imod FORM-nr. 26.15.10.25, og ikke blot FORM-nr. 26.15.15.05, hvorfor opgaverne og behovene for it-understøttelse, som anført i use case 5.1, ligger inden for ydelsesområde 26. Dette understreges også af det forhold, at ydelsesområde 26 er udbygget til at omfatte blandet andet frivillig misbrugsbehandling i relation til psykiatriske tilbud, jf. lov om anvendelse af tvang i psykiatrien § 42 a, stk. 2, jf. § 42 b, og som udtrykt i FORM-nr. 26.15.10.25, jf. rammeaftalens FORM-katalog.

Når kommunernes fagpersoner har mappet use case 5.1 op mod FORM-nr. under ydelsesområde 26, har det været under en klar forudsætning om og forståelse af, at den it-understøttelse, der beskrives et behov for i miniudbuddet, er den standardfunktionalitet, som leverandørernes eksisterende standardløsninger kan understøtte inden for de respektive FORM-opgavenumre på dette ydelsesområde.

Systematic har kun anført ét enkelt trin ud af i alt 17 trin på et enkelt fagområde ud af fire områder, der i alt omfattede 93 trin/use cases. Selvom dette trin isoleret set måtte synes også at kunne omfattes af ydelsesområde 20, har det ikke haft nogen konkret betydning for den service, der indkøbes, eller konkret betydning for resultatet af tilbudsevalueringen, da de anvendte use cases ikke var krav, men en beskrivelse af de forretningsprocesser, som den tilbudte Service skulle bruges til.

Det følger endvidere både af SKIs rammeaftales bilag C.3 Leverancebeskrivelse og miniudbudsmaterialets tilsvarende bilag C.3 Leverancebeskrivelse, at ”Kunden kan anvende Servicen [...] i de dele af Kundens organisation, som Kunden finder relevant. Kunden er f.eks. frit stillet til at benytte Servicen til forvaltningsopgaver, der ikke er omfattet af Servicens angivelse i FORM, jf. bilag F, såfremt Kunden finder Servicen egnet hertil”. Begge tilbudsgiveres tilbudte Service indeholder den it-understøttelse, som der beskrives et behov for i use case 5.1, og det er således også uden konkret betydning for den efterfølgende anvendelse af den Service, som kommunerne indgår kontrakt om, hvorvidt use case 5.1 tillige kan synes omfattet af ydelsesområde 20.

Systematic har således ikke godtgjort, at der i use casene ligger krav, der ikke er omfattet af FORM-ydelsesområde 26. Selv hvis enkelte use cases ud af de i alt 93 use cases måtte synes også at kunne omfattes af andre ydelsesområder/ydelsesområde 20, indebærer dette ikke, at kommunerne har fastsat nye vilkår, men i værste fald alene at kommunerne har beskrevet enkelte arbejdsgange, som det i evalueringen af delkriteriet ”Test” måtte være irrelevant, om it-løsningerne kunne understøtte.

Hvis klagenævnet måtte finde, at de anvendte use cases udgør vilkår, har Systematic ikke godtgjort, at den konkrete anvendelse af use cases i miniudbudet ligger uden for rammerne af udbudslovens § 100.

Ad påstand 2

Systematic har gjort gældende, at det af miniudbudsmaterialets ”Leverancebeskrivelse” under punkt 2.2.2.1 ”Funktionelle behov” om de funktionelle use cases fremgik, at disse, som supplement til de mindstekrav, der i afsnit 2.1 stilles til leverandørens opfyldelse af forretningsdækning og servicekapabilitet i form af FORM og STORM, blev medtaget for at uddybe, hvordan arbejdsgange og behov ønskes understøttet.

Kommunerne havde yderligere i miniudbudsmaterialet fremhævet, at de funktionelle use cases ville danne grundlag for evalueringen af delkriteriet ”Test” for så vidt angår testområde 1.

Karakteren af de funktionelle use cases var ikke beskrevet i SKIs rammeaftalegrundlag. Tilbudsgivernes mulighed for at forstå, hvilken karakter de funktionelle use cases havde ved miniudbuddet, var derfor afhængig af kommunernes beskrivelse i miniudbudsmaterialet.

På baggrund af indholdet af bilagene med de funktionelle use cases var det uklart for tilbudsgiverne, hvilken rolle de enkelte funktionelle use cases spillede ved udbuddet. De funktionelle use cases blev således i flæng omtalt af kommunerne som ”krav”, ”ønsker” og ”behov”. Denne uklarhed førte til, at Systematic i udbudsfasen stillede to spørgsmål til kommunerne herom.

Ved besvarelsen af spørgsmålene gjorde kommunerne det klart, at opfyldelsen af de funktionelle use cases – til trods for hvad der entydigt fulgte af miniud-

budsbetingelsernes punkt 2.1.1 – ikke ville danne grundlag for tilbudsevalueringen. Med svaret ændrede kommunerne altså væsentligt i miniudbudsbetingelserne, idet man nu fastslog, at de funktionelle use cases ikke ville indgå i evalueringen, men alene havde karakter af ”udtrykte underliggende behov”. Det blev samtidig fastslået, at de funktionelle use cases heller ikke havde karakter af mindstekrav.

Kommunerne erkender, at svaret under udbudsprocessen på spørgsmål 121385 var uklart. Det følger af gennemsigtighedsprincippet, at de supplerende oplysninger om udbudsmaterialet, som en ordregiver giver undervejs i en udbudsproces, skal være entydige og ikke skal læses i sammenhæng med andre supplerende oplysninger for at være forståelige. Det uklare svar blev i øvrigt ikke rettet op ved besvarelsen af spørgsmål 121386 eller på anden vis.

”Udtrykte underliggende behov” er ikke et kendt udbudsretligt begreb, og det havde derfor været oplagt, om kommunerne havde tydeliggjort, hvad der nærmere lå i formuleringen. Kommunerne ændrede ikke samtidig med afgivelsen af svaret i miniudbudsmaterialet, og det fremgik således stadig af miniudbudsbetingelserne, at de funktionelle use cases ville danne grundlag for evalueringen af delkriteriet ”Test” for så vidt angår testområde 1.

Til trods for at kommunerne ved deres svar på Systematics spørgsmål i udbudsfasen gjorde det klart, at opfyldelsen af de funktionelle use cases ikke ville indgå i evalueringen, valgte kommunerne alligevel at inddrage dem ved evalueringen.

Af de evalueringsnotater, som kommunerne udsendte i forbindelse med underretningen om tildelingen af leveringsaftalerne, fremgår det entydigt, at kommunerne i forhold til delkriteriet ”Test” og testområde 1 havde vurderet på tilbudsgivernes opfyldelse af de funktionelle use cases. Kommunerne anførte i evalueringsnotatet, at der var blevet evalueret på ”Opfyldelse af evalueringskrav” i alle de fem bilag med funktionelle use cases. Der var ikke blot tale om, at kommunerne anvendte de udvalgte use cases til at vurdere den tilbudte services generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af processerne.

Det fremgik også direkte af de prosabegrundelser, som indgik i evalueringsnotaterne, at kommunerne havde ladet tilbudsgivernes opfyldelse af de funktionelle use cases krav/behov indgå ved evalueringen og dermed ved pointtildelingen, f.eks. i forhold til misbrugsområdet, use case ID MI_3.2 Misbrug

normalflow. De negative elementer havde direkte sammenhæng med indholdet af de fastsatte funktionelle use cases for misbrugsområdet. Vurderingen omfatter specifikke detaljer og arbejdsgange, der indgår i de funktionelle use cases inden for misbrugsområdet.

Kommunerne har derfor ved udformningen af miniudbudsmaterialet og ved besvarelsen af spørgsmål i udbudsfasen gjort det overordentligt uigennemsigtig for tilbudsgiverne, hvilken rolle de funktionelle use cases spillede ved miniudbuddet, herunder hvilken betydning de havde for tilbudsevalueringen. Dette forhold skal ses i sammenhæng med, at de funktionelle use cases var kommunernes egen ”opfindelse” og således ikke et begreb, der var beskrevet og forklaret i SKIs oprindelige rammeaftalegrundlag.

Kommunerne har gjort gældende, at kommunerne alene har evalueret tilbudenes kvalitet i forhold til de tildelingselementer, som udtrykkeligt fremgår af miniudbudsbetingelserne afsnit 7.1.3 om ”Specifikation af evaluering af underkriteriet Kvalitet og Pris.” På baggrund af det samlede materiale i sagen – herunder sammenhængen i spørgsmål og svar under udbuddet – kan tilbudsgiverne ikke have været i tvivl om, at de funktionelle use cases alene var udtryk for en udførlig beskrivelse af kommunernes samlede behov for it-understøttelse og dermed et redskab til, hvorledes tilbudsgiverne i testen kunne demonstrere, at deres it-løsning indeholdt ”forretningsmæssig relevant funktionalitet”.

Miniudbudsmaterialet er udtryk for et fuldt ud klart og logisk materiale med en systematisk opbygning, der nøje afspejler skabelonerne i rammeaftalen. Det fremgår også klart af materialet, at underbilagene C.3.1-C.3.5 indeholder den uddybende beskrivelse af kommunernes samlede behov for it-understøttelse af deres forretningsprocesser og dermed betydningen af de funktionelle use cases.

De anvendte use cases er omhyggeligt opdelt på behov inden for de forskellige fagområder samt tværgående behov, og use casene er udarbejdet således, at de illustrerer, hvordan it-understøttelsen af de enkelte trin i kommunernes forretningsprocesser kan ske. Dermed fik tilbudsgiverne en meget grundig og detaljeret indsigt i kommunernes behov, som var gennemsigtig og udtryk for ligebehandling.

Spørgsmål 121385 viser, at Systematic forstod betydningen af de anvendte use cases, idet Systematic skrev, at det var forståelsen, ”at de i bilag C.3.1-C.3.5 indeholdte use cases alene er medtaget til brug for Ordregivers evaluering af Testen”. På baggrund af udbudsmaterialet kan der ikke have været tvivl om, at use cases blev medtaget for netop at illustrere kommunernes behov for it-understøttelse.

Svaret på spørgsmål 121385 om, at use cases ikke indgår i evalueringen, kan muligvis – isoleret set – forekomme uklart, men må dog ses i sammenhæng med svaret på spørgsmål 121386, hvori det præciseres, at ”Det er ikke selve use-casen, som Testpanelet skal evaluere, men Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af processerne, som Tilbudsgiver præsenterer baseret på en eller flere use-cases.”

Denne anvendelse af use cases giver god mening, idet det intet sted i miniudbudsmaterialet fremgår, at use casene er udtryk for at skulle evalueres i sig selv, og idet det afgørende var, i hvilket omfang tilbudsgiverne i testen kunne demonstrere, at den tilbudte service understøttede de behov, som de anvendte use cases illustrerede. Dette fremgår også af skemaet i miniudbudsbetingelsernes afsnit 7.1.3.1.2, hvor der i højre spalte er en ”reference til udbudsmaterialet” i relation til de nærmere angivne tildelingselementer, som indgår i selve testen.

Systematic har ikke alene ved at henvise til det isolerede svar på spørgsmål 121385 godtgjort, at dette ene forhold betød, at der var tale om uigennemsigthed i miniudbudsmaterialet i et sådant omfang, at det var uklart, hvordan use cases skulle anvendes.

Kommunernes svar er i øvrigt i fuld overensstemmelse med miniudbudsmaterialets bilag C.3. afsnit 2.2, og svaret er hverken uklart eller modstridende.

Det bestrides, at kommunerne i forhold til delkriteriet ”Test” Område I vurderede på tilbudsgivernes opfyldelse af de funktionelle use cases.

Kommunerne har i overensstemmelse med miniudbudsbetingelsernes afsnit 7.1.3.1.2 alene evalueret på de tildelingselementer, der indgår i delkriteriet ”Test” Område I. Dette fremgår også tydeligt af evalueringsnotatet, hvor kommunerne har anført, at ”I evalueringen af Tilbudsgivers ”Test” vil det vægte positivt, at tilbudsgiver demonstrerer, at servicen understøtter ...”, og herefter

angives de 6 tildelingselementer, der indgår i Testområde I: ”forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”. Kommunerne har således nøje fulgt tildelingselementerne og i evalueringsnotaterne udførligt angivet, hvad der har vægtet henholdsvis positivt og negativt i relation til hvert enkelt tildelingselement.

Der er dermed i fuld overensstemmelse med både miniudbudsmaterialet, svarene på de rejste spørgsmål og evalueringsnotatets angivelser ved evalueringen af Testområde I alene evalueret på, i hvor høj grad den demonstrerede it-løsning i testen omfatter ”forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”.

Det bestrides, at de negative elementer, som Systematic har henvist til i evalueringen af Systematics tilbud, har direkte sammenhæng med indholdet af de fastsatte funktionelle use cases for misbrugsområdet. Den gennemførte test var en konkret demonstration af, hvordan tilbudsgivernes Services understøtter kommunernes forretningsprocesser. Dette er i fuld overensstemmelse med rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale, der i pkt. 4.4.2 angiver, at ”Leverandøren konkret skal vise, hvordan processerne gennemføres og dette skal vises i Servicen”. Det betyder også, at kommunerne i evalueringen af eksempelvis, i hvilket omfang Servicen ”understøtter Kundens arbejdsprocesser og arbejdsgange på effektiv vis”, må se på, om den demonstration af arbejdsprocesser, som tilbudsgiveren har foretaget under testen, er effektiv.

Det anførte i evalueringsnotatet om, at ”en relativt manuelt baseret skemaindberetning, ... vurderes at gøre sagsgange besværligt”, og at ”det trækker ned, at indberetningen ikke sker automatisk”, har alene direkte sammenhæng med det første tildelingselement i Testområde I om, at tilbudsgiveren i testen ”demonstrerer, at Servicen, 1. Understøtter Kundens arbejdsprocesser og arbejdsgange på effektiv vis”.

De negative elementer, Systematic i øvrigt har henvist til, der er anført ved evalueringen af Systematics tilbud, knytter sig heller ikke til opfyldelsen af use cases. Udsagnet om, at ”det vurderes negativt, at indberetning af [data] ikke sker som en integreret del af sags- og arbejdsgangene”, har direkte sammenhæng med tildelingselementet om, hvorvidt den tilbudte Service ”under-

støtter Kundens arbejdsprocesser og arbejdsgange på effektiv vis". Tilsvarende er det heller ikke effektivt, at "alle arbejdsgange [ikke] kan gennemføres via brug af én enhed, men kræver både en PC og tablet/mobil enhed".

Det, der er anført i evalueringsnotat om, at det er vægtet negativt, at "den tilbudte Service ikke guider brugerne", samt at "dokumentation for indtaget medicin ikke kan foretages samtidig med udleveringen i Servicen", har sammenhæng med tildelingselementet om, hvorvidt den tilbudte Service "opleves som intuitiv og brugervenlig".

Tilbudsgiverne har i testen anvendt de funktionelle use cases til at demonstrere, at deres Services indeholdt "forretningsmæssig relevant funktionalitet", og kommunerne har på baggrund af denne demonstration evalueret de tilbudte Services "generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af de forretningsprocesser, der ligger i de enkelte forvaltningsopgaver omfattet af kundens behov for forretningsdækning".

Det har på denne baggrund været fuldt ud gennemsigtigt, at det var it-understøttelsen af forretningsprocesserne i underbilagene, der skulle demonstreres i testen, og at der ikke ville blive evalueret på de ønsker, som de enkelte use cases måtte indeholde eller udgøre. Der blev i overensstemmelse med både rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale og miniudbudsmaterialet alene evalueret på baggrund af tilbudsgivernes demonstrationer af deres Services og alene i forhold til de tildelingselementer, der er fastsat i relation til delkriteriet "Test".

Ad påstand 3

Systematic har gjort gældende, at kommunerne i miniudbudsbetingelserne kun helt overordnet havde beskrevet rammerne for den test af den tilbudte løsning, som skulle danne grundlag for kommunernes evaluering af delkriteriet "Test" ved miniudbuddet.

Kommunerne havde således eksempelvis ikke selv identificeret de konkrete use cases, som man ønskede præsenteret af tilbudsgiverne, og som potentielt ville have givet mulighed for en ensartet evaluering af de to tilbudsgiveres løsninger.

På baggrund af denne uklarhed stillede Systematic under udbuddet et spørgsmål herom. Ved besvarelsen af spørgsmålet bekræftede kommunerne, at tilbudsgiverne selv skulle vælge den eller de use cases, der skulle indgå ved testen. Tilbudsgiverne kunne dermed selv vælge den eller de use cases, som skulle indgå ved testen, og som kommunerne ville evaluere delkriteriet ”Test” på baggrund af.

Denne tilrettelæggelse af testen indebar, at kommunerne ikke fik mulighed for at vurdere tilbudsgivernes løsninger på et ensartet grundlag. Tilrettelæggelsen indebar samtidig, at tilbudsgiverne kunne vælge at præsentere den eller de use cases, som tilbudsgiverne selv vurderede ville stå stærkest ved evalueringen, mens man kunne undlade at præsentere use cases, som i lyset af kommunernes tildelingselementer kunne forventes at blive evalueret negativt af kommunerne.

Da kommunerne valgte at evaluere delkriteriet ”Test” på baggrund af tilbudsgivernes opfyldelse af de funktionelle use cases, burde kommunerne også have sikret sig, at tilbudsgiverne i forbindelse med testen blev evalueret på et ensartet grundlag og ikke på baggrund af use cases, som tilbudsgiverne selv havde udvalgt.

Den vilkårlige evaluering af tilbuddene i forhold til delkriteriet ”Test” skal ses i sammenhæng med, at tilbudsgivernes løsninger slet ikke blev evalueret på et skriftligt grundlag i relation til de tekniske funktionaliteter. Der var således ikke tale om, at den gennemførte test blot skulle understøtte en skriftlig besvarelse fra tilbudsgiverne i relation til de tekniske funktionaliteter. Testen var et helt selvstændigt delkriterium, der blev evalueret uden at være forankret i en skriftlig løsningsbesvarelse.

Under disse omstændigheder og i lyset af, at delkriteriet indgik med en betydelig vægtning ved evalueringen (49 % af kvalitetskriteriet, der vægtede 49 %), har det særligt påhvilet kommunerne at sikre grundlaget for en gennemsigtig og ensartet evaluering af tilbudsgivernes løsninger.

De udbydende 11 kommuner anvender på nuværende tidspunkt KMD’s løsning, hvorfor det også af den grund har været særligt relevant at indrette testen på en måde, så deltagerne i evalueringstemaet fik mulighed for at evaluere løsningerne på et ensartet grundlag og uden, at deltagernes forudgående kendskab til KMD’s løsning kom KMD til gode ved evalueringen.

Den omstændighed, at tilbudsgiverne ved testen valgte at gennemgå en større del af use casene ved testen, ændrer ikke på, at det har været muligt helt eller delvist at undlade at vise use cases, hvor tilbudsgivernes løsninger ikke kunne opfylde kommunernes behov. Systematic og KMD viste ikke det samme antal use cases, hvilket konkret har bevirket, at evalueringsgrundlaget har været uensartet for de to tilbud.

På baggrund af kommunernes manglende retningslinjer for håndteringen af use cases ved testen var det muligt for tilbudsgiverne at undlade at vise use cases inden for centrale områder, som var af særlig betydning for kommunernes anvendelse af den udbudte løsning.

Kommunerne har derfor ved tilrettelæggelsen af testen handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, idet kommunerne ikke etablerede et grundlag for en ensartet test af tilbudsgivernes løsninger. Kommunerne kunne og burde have opstillet retningslinjer for testen, der indebar, at testen blev gennemført ensartet for tilbudsgiverne.

Kommunerne har gjort gældende, at fremgangsmåden for evalueringen af delkriteriet ”Test” fremgik tydeligt af miniudbudsbetingelserne. Kommunerne gennemførte en meget omhyggelig test, der dækkede alle de fire fagområder, som it-løsningen skulle understøtte, og med nøjagtig lige lang tid afsat til hver tilbudsgiver. Testen gav et fyldestgørende og ensartet grundlag for evaluering af tilbuddene.

De funktionelle use cases viste et arbejdsflow, og det stod tilbudsgiverne frit for at demonstrere en anden måde at understøtte kommunernes arbejdsprocesser end den måde, som var angivet i bilagene, jf. også bilag C.3. Leverancebeskrivelse pkt. 2.2.2.1 om, at de funktionelle use cases ”uddyber, hvordan arbejdsgange og behov ønskes understøttet”.

Derfor fandt kommunerne det også rigtigst at lade tilbudsgiverne selv bestemme, hvilke konkrete use cases de fandt mest relevante for at demonstrere netop deres individuelle Service. På den måde fandtes tilbudsgiverne at få de bedste muligheder for at optimere deres tilbud med respekt af både gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet og indenfor rammerne af den udbudte løsning og de konkrete tilbudte Services. Dette er ikke ensbetydende med, at tilbudsgiverne kunne undlade at vise use cases inden for centrale områder,

som var af særlig betydning for kommunernes anvendelse af den tilbudte løsning, eller at det førte til en uensartet og vilkårlig evaluering. Testen var tilrettelagt således, at der var afsat tid til demonstration af de tilbudte Services understøttelse af den samlede forretningsproces inden for hvert fagområde, og det trak ned, hvis tilbudsgiveren ikke demonstrerede ”forretningsmæssig relevant funktionalitet” i form af den understøttelse af kommunernes behov, som fremgik af tildelingselementerne under ”Test” Område I.

Testen dækkede alle de omfattede fagområder. Både Systematic og KMD demonstrerede næsten alle de beskrevne use cases i løbet af testen. Ved evalueringen af delkriteriet ”Test” fulgte kommunerne nøje de fastsatte kriterier for evalueringen og de uddybende tildelingselementer, der var anført i miniudbudsbetingelserne. Kommunerne evaluerede således ikke selve opfyldelsen af hvert enkelt trin i de enkelte use cases, men brugte den harmoniserede kommunale arbejdsproces, som de anvendte use cases er udtryk for, inden for de enkelte fagområder til at evaluere delementet ”Forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”.

Som det fremgår af miniudbudsmaterialets bilag C.3, afsnit 2.2.2.1, indeholder underbilagene C.3.1-C.3.5 ”use cases, der uddyber hvordan arbejds gange og behov ønskes understøttet”. Use casene gør kommunernes hverdag tydelig for tilbudsgiverne, og use casene var dermed en fordel for tilbudsgivernes tilrettelæggelse af testen, hvor de skulle vise, hvordan netop deres service kunne understøtte kommunernes ”behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”.

Da der er forskel på tilbudsgivernes services, var det fuldt ud i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet, at kommunerne lod Systematic og KMD selv vælge, hvilke use cases de hver især ville anvende til gennemførelsen af deres ”live demo” inden for hvert fagområde for at præsentere, i hvor høj grad netop deres service omfattede ”forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser”.

Hver ”live demo” blev desuden suppleret af spørgsmål fra paneldeltagerne til hvert fagområde for at sikre, at it-understøttelsen af den samlede forretningsproces for hvert fagområde blev afdækket, uanset hvilke use cases den enkelte

tilbudsgiver havde udvalgt. Tilbudsgiverne kunne således ikke ”undlade at præsentere” use cases inden for hvert af kundens fagområder.

I løbet af testen dækkede KMD og Systematic som anført næsten alle de beskrevne use cases, hvorfor det allerede af den grund må afvises, at fremgangsmåden for testen ikke var egnet til at sikre en fyldestgørende og ensartet evaluering af tilbuddene.

Systematic har derfor heller ikke godtgjort, at testen konkret blev gennemført på et uensartet og ikke fyldestgørende grundlag. Den fastlagte og gennemførte fremgangsmåde for evalueringen af delkriteriet ”Test” var således fuldt ud egnet til at sikre en fyldestgørende og ensartet evaluering af tilbuddene.

Ad påstand 4

Systematic har gjort gældende, at kommunerne i overensstemmelse med SKIs retningslinjer for gennemførelse af miniudbud havde bestemt, at underkriteriet ”Kvalitet” ved udbuddet skulle vægte med 49 %, jf. miniudbudsbetingelserne punkt 7.1.

Når et underkriterium tillægges så væsentlig betydning, som der konkret har været tale om, påhviler det i henhold til klagenævnets praksis også den ordregivende myndighed at sikre, at vægtingen reelt opretholdes i forbindelse med evalueringen og slår igennem i den pointtildeling, der foretages i forhold til de enkelte tilbudsgivere, jf. eksempelvis klagenævnets kendelse af 9. januar 2012, RenoNorden A/S mod Skive Kommune, og kendelse af 18. juli 2013, Calundan Høreteknik ApS mod Gentofte Kommune m.fl.

Kommunerne har ikke anvendt nogen form for matematisk metodik til at håndtere evalueringen af de mange forskellige tildelingselementer, der indgik under de tre overordnede kvalitative delkriterier, ”Overtagelse”, ”Exit” og ”Test”.

SKIs rammeaftalegrundlag har ikke været til hinder for, at kommunerne som et støtteværktøj kunne tildele points i relation til de enkelte tildelingselementer og underliggende tildelingselementer for derved at sikre en nuanceret pointtildeling samt en ensartet vægtning af tildelingselementerne.

Uden anvendelsen af nogen form for matematisk pointmetodik i forhold til delkriterierne har kommunerne ikke været i stand til at differentiere tilbuddene

pointmæssigt fra hinanden, hvilket har resulteret i, at tilbuddene blev tildelt nøjagtigt samme pointtal.

At to tilbud i forhold til samtlige kvalitative delkriterier er nøjagtigt lige gode på en pointskala fra 1-10 er en matematisk mulighed, men omvendt også overordentligt usandsynligt. Særligt i en situation, hvor de kvalitative delkriterier har indgået med en samlet vægtning på hele 49 % ved miniudbuddet, har det således påhvilet kommunerne at foretage en nuanceret evaluering af tilbuddene for dermed at kunne differentiere dem pointmæssigt. Dette havde i langt højere grad været muligt, hvis kommunerne havde anvendt en form for matematisk metodik til at evaluere tilbuddene i forhold til de mange tildelingselementer.

Det kan efter omstændighederne være lovligt at gennemføre en tilbudsevaluering, hvor der alene anvendes pointscorer på øverste niveau uden nogen form for matematiske støtteværktøjer. Når der imidlertid inddrages så mange tildelingselementer i tilbudsevalueringen, som det har været tilfældet ved miniudbuddet, har det været en nødvendighed at inddrage en underliggende matematisk pointmetodik for derved at kunne foretage en nuanceret evaluering, der kunne sikre vægtningen af de kvalitative delkriterier.

Ud fra opgørelsen over point tildelt af testdeltagerne i forhold til delkriteriet ”Test” kan det konstateres, at der reelt var stor forskel i de samlede pointtal, som Systematic og KMD opnåede i forhold til delkriteriet. Ikke desto mindre tildelte kommunerne som følge af den fastlagte afrundingsregel begge tilbudsgivere pointtallet 8.

Systematic opnåede samlet set 127 points svarende til en gennemsnitlig pointscore på 8,47. KMD opnåede samlet set 114 points svarende til en gennemsnitlig pointscore på 7,60. Det var dermed få decimaler, der var afgørende for, at Systematic ikke opnåede et pointtal, der blev rundet op til 9, mens det tilsvarende var ganske få decimaler, der var afgørende for, at KMD ikke blev rundet ned til 7 points.

Hvis kommunerne havde anvendt et matematisk støtteværktøj til at score de to tilbudsgivere på de 18 tildelingselementer under delkriteriet ”Test” – eller i det mindste blot i forhold til hver af de tre forskellige testområder – er der grund til at antage, at kommunerne var endt med en mere nuanceret pointtildeling,

der havde kunnet sikre, at der var realitet bag vægtningen af det kvalitative delkriterium "Test".

Ved kommunernes afrunding af de gennemsnitlige pointscorer til hele tal blev der fjernet en forskel på 0,87 points mellem de to tilbudsgivere, hvilket svarer til 8,7 % af den samlede pointskala.

Ved det konkrete miniudbud har realiteten således været den, at forskellene i den tilbudte kvalitet slet ikke har påvirket tildelingen af de 11 udbudte leveranceaftaler. I og med at kommunerne har givet nøjagtigt samme pointtal til KMD og Systematic på alle de kvalitative delkriterier, har det alene været de tilbudte priser, der har været udslagsgivende for tildelingen.

Kommunerne har dermed ikke konkret ved evalueringen sikret en opretholdelse af vægtningen af underkriteriet "Kvalitet", til trods for, at der ved udbuddet blev budt ind med to forskellige og unikke it-løsninger, som utvivlsomt burde have givet anledning til en differentieret og nuanceret tilbudsevaluering og pointtildeling.

Under de foreliggende omstændigheder må bevisbyrden for, at der ikke har været grundlag for at differentiere tilbuddene pointmæssigt i forhold til et eneste af de anvendte delkriterier, påhvile kommunerne. Det skal herved fremhæves, at underkriteriet "Kvalitet" vægtede med 49 %, at underkriteriet var opdelt i flere delkriterier med en lang række underliggende tildelingselementer, at pointskalaen i evalueringsmodellen havde 10 trin fra 1-10, at miniudbuddet ikke vedrørte en standardiseret ydelse, men en kompleks ydelse, hvor tilbudsgiverne bød ind med deres egne unikke løsninger, at delkriteriet "Test" blev vurderet på baggrund af tests af de tilbudte løsninger, der for hver tilbudsgiver forløb over to fulde arbejdsdage, og at delkriteriet "Test" blev vurderet af en lang række testpaneldeltagere fra kommunerne og DIGIT, der hver især tildelte et pointtal, hvorefter der blev beregnet et gennemsnitligt pointtal.

Når en ordregiver slet ikke i forhold til flere kvalitative delkriterier identificerer pointforskelle mellem de to eneste tilbud ved et udbud, kan dette sidestilles med den situation, hvor der slet ikke er anvendt et pointsystem ved et udbud. Der skal i den forbindelse henvises til klagenævnets kendelse af 16. juli 2010, Kongsvang Rengøringservice A/S mod Retten i Århus.

Kommunerne kan ikke med evalueringsnotaterne anses for at have løftet bevisbyrden for, at tilbudsevalueringen er sket i overensstemmelse med vægtningen af underkriteriet ”Kvalitet” på 49 %, og at det har ligget inden for kommunernes skønsmæssige beføjelser at tildele KMD og Systematic samme pointtal i forhold til alle de kvalitative delkriterier.

Prosabeskrivelserne i de to evalueringsnotater viser, at der er blevet tilbudt to helt forskellige IT-løsninger, hvor fordele og ulemper ved de tilbudte løsninger har varieret betydeligt.

Kommunerne oplyste i evalueringsnotaterne alene et enkelt samlet pointtal for hver af de tre kvalitative delkriterier, til trods for at der til de enkelte delkriterier knyttede sig en lang række underliggende tildelingselementer, som kommunerne i miniudbudsbetingelserne havde beskrevet. Kommunerne oplyste således ikke om de eventuelle pointtal, som kommunerne måtte have tildelt tilbudsgiverne i relation til de enkelte tildelingselementer med henblik på at kunne fastsætte en samlet (gennemsnitlig) pointscore for det enkelte delkriterium.

Kommunerne har fremlagt et skema, der viser, at kommunernes testdeltagere hver især tildelte individuelle points på de tre testområder, som delkriteriet ”Test” var opdelt i.

Dette skema dokumenterer, at pointtildelingen i forhold til delkriteriet ”Test” har været vilkårlig, og at der reelt er tale om, at testområde 1 - uden at dette var beskrevet i miniudbudsbetingelserne – blev tillagt større vægt end de to øvrige testområder. Det fremgår blandt andet af skemaet, at testdeltager 1 tildelte Systematic 8 point for testområde 1, 9 point for testområde II og 9 point for testområde III. Selvom dette ud fra en gennemsnitsberegning skulle have ført til, at Systematic fik tildelt 9 point, fik Systematic kun tildelt 8 points.

Tilsvarende tildelte testdeltager 14 Systematic 9 point for testområde 1, 10 point for testområde II og 10 point for testområde III. Selvom dette ud fra en gennemsnitsberegning skulle have ført til, at Systematic fik tildelt 10 point, fik Systematic kun tildelt 9 point.

En korrekt gennemsnitsberegning – i overensstemmelse med det forhold, at testområderne ikke var vægtet eller prioriteret i udbudsbetingelserne – ville have ført til, at Systematic havde opnået 9 point i forhold til delkriteriet ”Test”,

mens KMD fortsat kun ville opnå 8 point i forhold til delkriteriet. Det er uden betydning for den nedlagte påstand 4, at dette forhold ikke alene ville have ændret resultatet af miniudbuddet.

Det savner grundlæggende mening, at kommunerne ikke i forhold til de enkelte testdeltagere har beregnet en matematisk gennemsnitsscore baseret på pointene opnået under de tre individuelle testområder, herunder da kommunerne i forhold til selve delkriteriet ”Test” havde fastsat i miniudbudsbetingelserne, at ”Pointtallet for ”Test” findes som gennemsnittet af de opnåede point fra testpaneldeltagerne, og gennemsnittet rundes henholdsvis op eller ned til nærmeste hele pointtal.”

Kommunernes vilkårlige håndtering af testdeltagernes points i forhold til de tre testområder under delkriteriet ”Test” har begunstiget KMD i betydelig grad og har medvirket til, at der ikke er sket en opretholdelse af vægtningen af underkriteriet ”Kvalitet” i forbindelse med tilbudsevalueringen.

Kommunerne har gjort gældende, at kommunerne har gennemført en grundig evaluering af tilbuddene fra både KMD og Systematic, og kommunerne har ved evalueringen respekteret vægtningen i udbudsmaterialet, herunder i forhold til underkriteriet ”Kvalitet”.

Det er korrekt, at kommunerne ikke anvendte en matematisk metodik, hvor der tildeles point på hvert tildelingselement under delkriteriet ”Test” eller under evalueringen af tildelingselementerne for ”Overtagelse” og ”Exit”. Kommunerne har således ikke tildelt point på hvert tildelingselement og derefter udregnet et gennemsnit eller på anden måde lavet en matematisk beregning. Dette er dog ikke ensbetydende med, at kommunerne ikke har taget højde for alle tildelingselementerne i evalueringen.

Det er i fuld overensstemmelse med udbudsreglerne og klagenævnets praksis at anvende en metode, hvor ordregiveren – uden at anvende en matematisk beregning – vurderer en række tildelingselementer i relation til et kvalitativt delkriterie for derefter at fremkomme med den samlede skønsmæssige bedømmelse af delkriteriet udtrykt i ét samlet point.

Tildelingselementerne for de enkelte delkriterier er de bullets, som kommunerne har anført under hvert område (Område I-III) under evaluering af delkriteriet ”Test”, samt de bullets, der er anført under evaluering af henholdsvis ”Overtagelse” og ”Exit” under delkriteriet ”Transition”.

Kommunerne har meget detaljeret begrundet, hvordan tilbuddene er evalueret for hvert tildelingselement, herunder hvilken vurdering der ligger bag de tildelte point. Dette har i evalueringen af delkriteriet ”Test” alene været muligt, fordi testdeltagerne hver især udførligt noterede sig, hvad de anså for at være henholdsvis positivt og negativt i relation til hvert enkelt tildelingselement i løbet af de to arbejdsdage, som testen varede. Tildelings-elementerne er derfor behørigt inddraget i den samlede skønsmæssige bedømmelse af delkriteriet ”Test”, selvom der ikke er anvendt en ”matematisk metodik”. Desuden har hver enkelt testdeltager efter testen opsamlet deres evalueringer under hvert af de tre områder (I-III) under delkriteriet ”Test” og anvendt en karakter – ikke for hvert tildelingselement – men for hvert af de tre områder (I-III) til støtte for deres samlede skønsmæssige vurdering af den tilbudte Service og afgivelse af ét samlet point som krævet i rammeaftalen og miniudbudsbetingelserne. Testdeltagerens karakterer var alene en støtte for den enkelte testdeltagers endelige samlede evaluering af delkriteriet ”Test”. Det samlede pointtal er ikke et matematisk gennemsnit af støttekaraktererne på de tre områder, men er den enkelte testdeltagers samlede skønsmæssige evaluering. Testdeltagerens støttekarakterer viser klart, at bedømmelsen af KMD’s tilbud var langt fra et samlet point på kun 7.

Det var den enkelte testdeltagers eget personlige skøn, der lå til grund for det samlede point for delkriteriet Test, som den enkelte testdeltager gav tilbuddene i fuld overensstemmelse med Rammeaftalens bilag B og miniudbudsbetingelserne.

Det, at testdeltager 1 og 14 ikke har benyttet en matematisk gennemsnitsberegning ved fastlæggelse af det samlede point for delkriteriet ”Test” til Systematic, indebærer ikke, at pointtildelingen har været ”vilkårlig”, eller at ”testområde 1 er tillagt større vægt end de to øvrige områder”. Testdeltager 1 har f.eks. tildelt KMD 7 point, hvor et matematisk gennemsnit ellers ville have ført til 8 point, og testdeltager 6 har tildelt KMD 9 point svarende til testdeltagerens støttekarakter for område III, uanset at deltagerens støttekarakter var 10 for både Område I og Område II. Alt i alt har fire testdeltagere tildelt KMD en endelig pointscore, der er lavere end en gennemsnitsberegning. Det er således

kommet KMD mest til skade, at der ikke er foretaget en gennemsnitsberegning.

Kommunerne har således tildelt point efter den metodik, der var beskrevet i miniudbudsbetingelserne, hvor der på baggrund af testdeltagerene samlede skøn skulle tildeles ét samlet point for delkriteriet ”Test” samt ét point for ”Overtagelse” og ét point for ”Exit” under delkriteriet ”Transition”. De tildelte point, som i overensstemmelse med angivelsen i miniudbudsmaterialet blev afrundet til et helt tal, er vægтет i overensstemmelse med miniudbudsbetingelserne. Kommunerne har ikke tildelt point på hvert ”tildelingselement”, da kommunerne var forpligtet til at følge den metodik, der var beskrevet i miniudbudsbetingelserne, jf. også klagenævnets kendelse af 25. januar 2018, CSC Danmark A/S mod Rigspolitiet. Desuden har afrundingen til nærmeste hele tal ikke haft konkret betydning for udbuddets resultat.

Det følger af fast udbudsretlig praksis, at ordregiveren har et vidt skøn ved tilrettelæggelsen af udbuddet, herunder ved tilrettelæggelsen af evalueringsmodel. Det er således ordregiveren, der vælger, på hvilket niveau ordregiveren ønsker at tildele point. Under denne miniudbudsprocedure var kommunerne – foruden miniudbudsbetingelsernes indhold – også bundet af rammeaftalens retningslinjer. Kommunerne havde af den grund ikke mulighed for at fastsætte en anden metodik end den, der var fastsat i rammeaftalens bilag B. Det havde dermed været i strid med rammeaftalen, hvis kommunerne havde afgivet point på ”tildelingselementerne”.

Det er ikke nødvendigt at give point på hvert ”tildelingselement” for at dokumentere, at tildelingselementerne er inddraget i evalueringen, og at den overordnede vægting af underkriteriet er respekteret.

Kommunerne kan ikke pålægges en pligt til at bedømme et kvalitativt godt tilbud fra KMD dårligere, fordi kommunerne også har modtaget et kvalitativt godt tilbud fra Systematic – eller omvendt. Den vurdering, som Systematic synes at efterspørge i forhold til, at der burde være foretaget en nuanceret evaluering af tilbuddene for dermed at kunne differentiere dem pointmæssigt, ville medføre, at kommunerne skulle foretage en relativ bedømmelse af tilbuddene på underkriteriet ”Kvalitet”, hvilket ville stride mod miniudbudsmaterialet og ligebehandlingsprincippet i miniudbuddet.

Alle ”tildelingselementer” indgik i det samlede skøn, hvilket ses tydeligt i evalueringsnotaterne. Kommunerne har for hvert ”tildelingselement” begrundet, hvad der ligger til grund for den samlede pointtildeling, herunder hvad der har trukket op, og hvad der har trukket ned i vurderingen. Begrundelse for evalueringen viser tydeligt, at kommunerne har respekteret og fulgt den metode, som var beskrevet i miniudbudsbetingelserne, herunder inddraget hvert ”tildelingselement” i evalueringen og på den baggrund tildelt et samlet point på baggrund af et samlet skøn.

Det er helt sædvanligt at benytte en model, hvor ordregiveren ikke tildeler point på delelementer, men inddrager disse delelementer i ordregiverens samlede vurdering af et delkriterium. Denne metodik er helt gængs og i overensstemmelse med ligebehandling- og gennemsigtighedsprincippet, jf. også klagenævnets kendelse af 13. maj 2019, Teledyne CARIS Inc. mod Geodatastyrelsen.

Der er således ikke et udbudsretligt krav om, at det i udbudsbetingelserne er fastsat, hvorledes delkriterier vil blive vægtet endsige delelementer under et delkriterie. Vælger en ordregiver en usædvanlig, unaturlig eller meget skæv vægtning af offentliggjorte delkriterier, skal vægtningen dog oplyses, hvis det må antages at ville have været af væsentlig betydning for tilbudsgiverne at kende denne vægtning, jf. klagenævnets kendelse af 19. december 2012, Lyreco Danmark A/S mod Morsø Kommune.

At testdeltagerne ikke har benyttet en matematisk gennemsnitsberegning til at fremkomme med deres endelige samlede pointscore for delkriteriet ”Test” medfører ikke, at der er foretaget en sådan usædvanlig, unaturlig eller meget skæv vægtning af områderne I-III.

Det bestrides, at den omstændighed, at to tilbudsgivere har tilbudt en kvalitet, der vurderes at være lige god, medfører, at der er grundlag for at antage, at vægtningen på et kvalitativt underkriterium ikke er overholdt. Kommunerne modtog to meget fyldestgørende tilbud, der i høj grad understøtter kommunernes forretningsmæssige behov. I relation til testen var der tale om en demonstration af to eksisterende standardsystemer, der igennem mange år har været anvendt af adskillige kommuner og løbende er blevet videreudviklet og tilpasset kommunernes lovregulerede opgavevaretagelse. Det kan derfor næppe være overraskende, at systemerne kvalitetsmæssigt lå tæt.

Kommunerne foretog en saglig og korrekt evaluering af tilbuddene og fandt på den baggrund, at begge tilbud dækkede kommunernes behov i en grad, der svarede til 8 og 9 point på pointskalaen på de enkelte delkriterier. Nuancerne i pointtildelingen ses i hver testdeltagers pointtildeling. Det ændrede dog ikke samlet set ved, at begge tilbudsgivere under testen demonstrerede en service, der med få undtagelser fyldestgørende dækkede kommunernes behov. Det samlede point blev udregnet på baggrund af gennemsnittet af alle testdeltageres point, som blev afrundet til nærmeste hele pointtal, hvilket var i henhold til rammeaftalens retningslinjer.

Efter fast klagenævnspraksis kan klagenævnet alene tilsidesætte det skøn, som en ordregiver har udøvet ved bedømmelsen af tilbudsgivernes opfyldelse af de kvalitative kriterier, såfremt ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregiverens evalueringsskøn, eller har handlet usagligt, jf. blandt andet klagenævnets kendelse af 13. maj 2019, Teledyne CARIS Inc. mod Geodatastyrelsen.

Systematic har ikke godtgjort eller sandsynliggjort, at kommunerne har handlet uden for det skøn, der tilkommer en ordregiver ved tilbudsevalueringen, eller at kommunerne har handlet usagligt. Kommunerne har således anvendt en evalueringmetode, der fuldt ud har sikret vægtningen af underkriteriet ”Kvalitet”, idet kommunerne har sikret hver testdeltagers inddragelse af alle tildelingselementerne i bedømmelsen af delkriteriet ”Test”, tildelt ét samlet point for henholdsvis ”Test”, ”Overdragelse” og ”Exit” i overensstemmelse med miniudbudsbetingelserne, vægtet disse point i den samlede evaluering som fastsat i miniudbudsbetingelserne, detaljeret begrundet for hvert tildelingselement, hvilke forhold der har trukket op, og hvad der har trukket ned i vurderingen, og udøvet en saglig bedømmelse af tilbuddene inden for den vide grænse, der gælder for en ordregivers evalueringsskøn, uanset at dette skøn har udmundet i en bedømmelse af, at begge de modtagne tilbud var lige fyldestgørende.

Selv hvis Systematic havde fået tildelt 9 point på delkriteriet ”Test”, og KMD kun havde fået tildelt 8 point på ”Exit”, havde resultatet af miniudbuddet været det samme.

Ad påstand 5

Systematic har gjort gældende, at det som udgangspunkt har ligget inden for kommunernes skønsmæssige beføjelser at tildele Systematic og KMD points for opfyldelsen af det underliggende delkriterium "Exit", der indgik som en del af tilbudsevalueringen i forhold til delkriteriet "Transition", men at grænserne for kommunernes skøn blev overskredet i forbindelse med den konkrete pointtildeling. Skønnet skal derfor tilsidesættes, jf. eksempelvis klagenævnets kendelse af 23. juli 2018, IA Sprog mod Københavns Kommune.

Kommunerne tildelte såvel Systematic som KMD 9 point ud af 10 i relation til det underliggende delkriterium "Exit". At KMD opnåede pointscoren 9, og dermed samme pointscore som Systematic, er imidlertid ganske uforståeligt, når kommunernes evalueringsnotater for de to virksomheder sammenholdes.

Kommunerne havde alene fremhævet et negative element i evalueringsnotatet vedrørende Systematics tilbud for så vidt angår det underliggende delkriterium "Exit", mens der for så vidt angår KMD – udover det samme negative element – yderligere blev anført to væsentlige negative elementer, hvilket kommunerne er enige i.

Selvom der således var fremhævet flere væsentlige negative forhold i relation til KMD, opnåede KMD alligevel samme score på 9 i forhold til "Exit", hvilket på evalueringsmodellens pointskala "Gives til det fyldestgørende tilbud, der med få undtagelser udtømmende dækker Kundens behov".

Det bestrides, at de to punkter, hvor tilbuddet fra KMD – i modsætning til tilbuddet fra Systematic – blev vurderet negativt af kommunerne, ikke havde en sådan karakter, at der var grundlag for at give en lavere pointscore til KMD.

Der er forskel på en maksimal varighed af en exitproces på henholdsvis 50 dage for KMD og 30 dage for Systematic. Netop varigheden af exitprocessen udgjorde et af de tre kriterier, der indgik ved kommunernes evaluering af tilbuddene i forhold til tildelingselementet "Exit".

Kommunerne fremhævede også i evalueringsnotatet, at det "trækker ned", at KMD's exitproces havde en maksimal varighed på 50 dage, men realiteten var, at kommunerne ikke lod det trække ned ved pointgivningen, idet KMD opnåede samme pointscore som Systematic.

Tilsvarende undlod kommunerne at lade det påvirke pointtildelingen i relation til KMD's tilbud, at KMD stillede krav om en it-arkitekt hos kommunerne, selvom kommunerne anførte i evalueringsnotatet, at det var et forhold, der trak ned.

Kommunerne har konkret udøvet deres skøn på en måde, hvor der ingen sammenhæng er mellem den egentlige kvalitative vurdering af tilbuddene (prosa-begrundelserne) og de points, som kommunerne tildelte på baggrund af den fastlagte pointskala. Under disse omstændigheder må klagenævnet underkende pointtildelingen, da kommunerne ellers frit har kunnet tildele tilbudsgiverne points i tråd med de præferencer, kommunerne måtte have haft for de enkelte tilbudsgivere.

Kommunerne synes også at erkende, at pointtildelingen ikke har været retvisende, da det under sagen er anført, at en mindre pointforskel mellem tilbudsgiverne i forhold til "Exit" ikke ville have påvirket det samlede udfald af miniudbuddet.

Henset til de markante forskelle i tilbuddene fra Systematic og KMD i relation til det underliggende delkriterium, "Exit", som kommunerne selv fremhævede i prosaform i evalueringsnotaterne, har det ligget uden for kommunernes skønmæssige beføjelser at tildele begge tilbudsgivere samme pointtal.

Kommunerne har derfor overtrådt ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet ved at have behandlet to grundlæggende forskellige løsninger fra tilbudsgiverne ens pointmæssigt.

Denne konkrete overtrædelse af ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet skal ses i sammenhæng med den nedlagte påstand 4 og det faktum, at kommunerne ikke i relation til et eneste af de kvalitative delkriterier ved udbuddet var i stand til at differentiere tilbuddene fra hinanden.

Påstanden skal alene vurderes i lyset af den skriftlige dokumentation for evalueringen (prosa-begrundelserne), som kommunerne har udarbejdet og udleveret i forbindelse med tildelingen. Der er ikke grundlag for, at kommunerne efterfølgende i forbindelse med klagesagen kan fremkomme med en ny og justeret forklaring på, hvorfor tilbudsgiverne opnåede samme pointtal til trods for de markante forskelle fremhævet i evalueringsnotaterne.

Kommunerne har gjort gældende, at kommunerne ikke har overskredet grænsen for det udøvede skøn eller på anden måde handlet usagligt i forbindelse med den kvalitative evaluering af tilbudsgiverne, herunder i forhold til delkriteriet "Exit".

Den omstændighed, at tilbuddene fra KMD og Systematic har opnået samme pointscore, er ikke udtryk for, at de to tilbud er kvalitativt ens, men derimod at de to tilbud kvalitativt blev vurderet at være lige gode ud fra de fastsatte delkriterier. Der er intet bemærkelsesværdigt i, at KMD og Systematic opnåede samme pointscore, selvom der blev fremhævet forskelligartede og individuelle styrker og svagheder.

Ved evalueringen af KMD's tilbud blev der – ud over et forhold, der vægtede negativt for begge tilbudsgivere – anført to yderligere forhold, som vægtede negativt ved evalueringen. For så vidt angår det første negative forhold vedrørende kravet om en "it-arkitekt" bemærkes det, at der i miniudbudsmaterialets bilag C.8, afsnit 3.1 om "Kundens kompetencer og organisation" er angivet titlen "it-arkitekt" som en del af "... de nøgle- og ressourcepersoner, som deltager i forbindelse med exitprocessen". Da det således fremgår direkte af miniudbudsmaterialet, at der indgår en it-arkitekt i kundens organisation, ville kommunerne ved evalueringen af KMD's eksplicite krav herom ikke kunne lade dette få nogen væsentlig negativ betydning. Dette forhold relaterede sig desuden alene til det første tildelingselement under "Exit": "Et velafprøvet koncept for aflevering af data og dokumentation til Kunden". At det har trukket ned, at KMD har stillet krav om en it-arkitekt frem for en generel specialistkompetence, var derfor ikke et forhold, der isoleret set kunne have medført en lavere pointscore i relation til den samlede vurdering af delkriteriet "Exit".

For så vidt angår det andet negative forhold vedrørende exitprocessens varighed bemærkes det, at KMD har tilbudt, og i sin beskrivelse af exitprocessen tillige dokumenteret, en exit-proces, der kunne gennemføres inden for en periode på 29 arbejdsdage. KMD har samtidig angivet en maksimal varighed på 50 dage. Systematic har til sammenligning tilbudt, og i sin beskrivelse af exitprocessen dokumenteret, en exitproces, der kunne gennemføres inden for en periode på 28 dage. Systematic har samtidig angivet en maksimal varighed på 30 dage.

Som anført i evalueringsnotaterne har kommunerne på baggrund heraf vurderet, at både KMD og Systematic har ”tilbudt og dokumenteret”, at exitprocessen kunne gennemføres på kort tid i overensstemmelse med det tredje tildelingselement under evalueringen af ”Exit”. KMD har dog indregnet en længere ”buffer” i sin angivelse af den maksimale varighed af exitprocessen, end Systematic har.

Uanset der er 20 dages forskel på den maksimale periode for exitprocessen mellem de to tilbud, har både KMD og Systematic begge tilbudt og dokumenteret en exitproces, der kunne gennemføres på stort set samme korte tid. Det har trukket ned for KMD, at de har angivet en samlet maksimal varighed på 50 dage, hvilket imidlertid ikke ændrede på, at KMD havde dokumenteret, at den samlede exitproces kunne gennemføres på ”kort tid”. KMD’s maksimale exitproces på 50 dage blev også vurderet i relation til, at en exitproces med en varighed på maksimalt 50 dage under alle omstændigheder er forholdsvist kort set i lyset af, at den vil skulle gennemføres inden for leveringsaftalens sædvanlige opsigelsesperiode på mindst 90 dage, jf. leveringsaftalens afsnit 27.2 i bilag C.

På baggrund af dette fandt kommunerne ved evalueringen af, om exitprocessen kunne gennemføres på kort tid således ikke, at KMD’s angivelse af en samlet maksimal varighed på 50 dage – uanset at den trak ned – var af væsentlig betydning for den samlede vurdering. En sådan vurdering ligger inden for det skøn, som tilkommer en ordregiver under tilbudsevalueringen.

Både henset hertil, og til at tilbuddene fra KMD og Systematic i øvrigt begge i det store hele blev vurderet positivt og relativt ensartet i forhold til de to øvrige tildelingselementer under ”Exit”, måtte dette forhold anses for en mindre afvigelse mellem de to tilbud, der efter kommunernes skøn ikke kunne medføre en forskel i den samlede pointafgivelse til KMD for delkriteriet ”Exit”.

Evalueringerne af Systematics og KMD’s tilbud blev således gennemført i fuld overensstemmelse med de anførte tildelingselementer i miniudbudsbetingelserne, og der er i evalueringsnotaterne ikke anført nogen væsentlige kvalitetsmæssige forskelle, som burde have givet udslag i en samlet højere eller lavere pointtildeling for så vidt angår ”Exit”. Systematic har ikke godtgjort, at denne vurdering ligger udenfor det skøn, der tilkommer en ordregiver ved tilbuds-

vurderingen, herunder har Systematic ikke godtgjort, at kommunerne har foretaget en åbenbar urigtig pointtildeling, eller at grænserne for skønnet helt åbenlyst er blevet overskredet, eller at der er handlet usagligt.

Selv hvis Systematic var blevet tildelt pointscoren 10, eller hvis KMD var blevet tildelt pointscoren 8 for så vidt angår delkriteriet "Exit", ville det samlede resultat ikke have været anderledes, idet prisen også i disse situationer ville have været udslagsgivende og medført, at KMD's tilbud ville have været det økonomisk mest fordelagtige tilbud baseret på det bedste forhold mellem pris og kvalitet. Selv hvis KMD i en tænkt situation havde fået en pointscore helt ned på 6 for delkriteriet "Exit", ville resultatet af miniudbuddet ikke have været anderledes.

Den samlede pointtildeling i forhold til delkriteriet "Exit" er både retvisende og korrekt i relation til både tilbuddet fra Systematic og tilbuddet fra KMD. Det bestrides, at kommunerne under sagen skulle have erkendt, at pointtildelingen ikke har været retvisende.

Ad påstand 6a

Systematic har gjort gældende, at KMD i sit tilbud ikke har medtaget og indregnet en række funktionelle tillægsydelser, som ellers var en klar forudsætning for at kunne opfylde en række af de funktionelle use cases, der indgik i udbudsmaterialet, og som var formuleret som egentlige krav. Kommunerne havde som led i besvarelsen af spørgsmål i tilbudsfasen gjort det klart, at den tilbudte løsning skulle kunne leve op til kravene i et efterfølgende kontraktforhold.

Opfyldelsen af kravene i de funktionelle use cases har skullet påses af kommunerne i forbindelse med tilbudsevalueringen, og eventuelle forbehold over for de funktionelle use cases – hvis ikke de indgik ved evalueringen af det kvalitative underkriterium – har skullet håndteres af kommunerne således, at der enten skete afvisning eller kapitalisering.

Da KMD's tilbud ikke opfyldte flere af de krav, der fulgte af de funktionelle use cases, var kommunerne i medfør af ligebehandlingsprincippet forpligtet til at håndtere afvigelserne som forbehold, jf. eksempelvis klagenævnets kendelse af 19. maj 2017, LM Gruppen ApS mod DSB, og kendelse af 26. august 2009, Barslund A/S mod Københavns Kommune.

Kommunerne har ikke påset eller på anden vis håndteret forbeholdene i KMD's tilbud i relation til den manglende opfyldelse af flere af de funktionelle use cases. Kommunerne var fuldt opmærksomme på, at KMD ikke havde medtaget en række nødvendige funktionelle tillægsydelse i sit tilbud, og at KMD derved ikke kunne opfylde en række af de funktionelle use cases, da kommunerne har anført, at de mangler, der fandtes ved tilbuddet, trak ned i evalueringen.

De funktionelle tillægsydelser, som KMD ikke opfyldte, var FT07 Økonomisk afregning, FT13 Boliganvisning og FT19 Adgang til API.

Uden FT07 opfylder KMD A/S ikke trin 5.2 i de funktionelle use cases "Misbrug" i sin helhed. Dertil kommer, at kommunerne uden FT07 mangler det grundlæggende styringsredskab, "takster" til styring af al økonomi. Uden FT13 opfylder KMD A/S ikke punkt 1.6 og 1.7 i de funktionelle use cases "Omsorg" i deres helhed. Uden FT19 opfylder KMD A/S ikke use case 7.3 "Integration til 3. part via API" i de funktionelle use cases "Tværgående".

Disse mangler i tilbuddet fra KMD har kommunerne tilsyneladende slet ikke lagt vægt på eller kapitaliseret i forbindelse med tilbudsevalueringen, hvilket er i strid med ligebehandlingsprincippet. Manglerne afspejler sig således ikke i evalueringen af KMD's tilbud i forhold til delkriteriet "Test". Det fremgår ingen steder i kommunernes evalueringsnotat, at det er blevet tillagt negativ betydning, at KMD i sit tilbud undlod at medtage de funktionelle tillægsydelser FT07 Økonomisk afregning, FT13 Boliganvisning og FT19 Adgang til API.

Det udgør en overtrædelse af gennemsigtighedsprincippet at operere med krav i et udbudsmateriale, der hverken har karakter af mindstekrav, evalueringskrav eller kontraktuelle krav.

KMD har derved opnået en evaluerings- og konkurrencemæssig fordel ved tilbudsevalueringen i forhold til Systematic, idet omkostningerne til de anførte funktionelle tillægsydelser ikke har belastet KMD's tilbudspris ved prisevalueringen og i øvrigt heller ikke på anden vis er blevet tillagt negativ betydning af kommunerne ved tilbudsevalueringen, herunder i relation til konditionsmæssigheden.

Da Systematic kun i meget begrænset omfang har fået aktindsigt i KMD's tilbud, og da kommunerne ikke har besvaret Systematics indsigelser, må det påhvile kommunerne at redegøre nærmere for betydningen af, at KMD's tilbud ikke indeholdt de anførte funktionelle tillægsydelse.

Kommunerne har gjort gældende, at der ikke var tale om, at use cases skulle "opfyldes", og der var derfor ikke grundlag for hverken at afvise tilbuddet fra KMD eller at foretage en kapitalisering af tilbud, der omfattede Services, som ikke "opfyldte" use cases. Use cases var hverken mindstekrav eller krav. Use cases illustrerede alene "Kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser" og dermed kommunernes forretningsprocesser og den måde, som it-understøttelsen kunne ske på.

Kommunerne har ved evalueringen af den tilbudte service tillagt det negativ betydning ved evalueringen af delkriteriet "Test" Område I, i det omfang manglende funktionelle tillægsydelse har givet sig udslag i manglende it-understøttelse af kommunernes forretningsprocesser, der illustreredes i de funktionelle use cases, og kommunerne har i den forbindelse forholdt sig til tilbudsgivernes demonstrationer af deres Services under testen og vurderet understøttelsen i relation til de 6 konkrete tildelingselementer, som er fastsat i miniudbudsmaterialet. Kommunerne vægtede det ved evalueringen af testen således positivt i jo højere grad, servicen omfattede "Forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter kundens behov for it-understøttelse af Kundens forretningsprocesser" i overensstemmelse med miniudbudsbetingelserne. Kundens behov og forretningsprocesser var udtrykt i de funktionelle use cases.

KMD's løsning blev evalueret i sin helhed, og kommunernes evaluering afspejler en samlet vurdering af den service, der blev demonstreret under testen uden inddragelse af funktionelle tillægsydelse, der ikke indgik i den demonstrerede service. De mangler, der fandtes at være ved KMD's tilbudte service under testen, trak ned i evalueringen. Det trak ned i vurderingen i det omfang, servicen ikke fandtes at understøtte forretningsprocesserne, herunder i det omfang kommunernes behov udtrykt som use cases ikke fandtes at ville blive understøttet af servicen.

At der netop blev vurderet at være mangler i den tilbudte service ses ved, at KMD's tilbud i evalueringen samlet set scorede 8 ud af 10 mulige point på delkriteriet "Test". I den forbindelse henvises også til, at flere testdeltagere

selvstændigt vurderede, at KMD's løsning kun skulle tildeles 7 point. Det fremgår af fast klagenævnspraksis, at ordregiveren ikke har pligt til at angive alle detaljer i evalueringen, men alene hovedpunkterne, og det væsentligste er, at disse mangler har slået igennem på det samlede antal point.

Det er i øvrigt ikke korrekt, at KMD ikke kunne opfylde en række af de funktionelle use cases, idet KMD ikke havde medtaget en række nødvendige funktionelle tillægsydelse i sit tilbud. Kommunerne har ikke evalueret tilbuddene ud fra indholdet af de tilbudte funktionelle tillægsydelse. En sådan evaluering ville være i strid med rammeaftalen, der udtrykkeligt anfører, at den tilbudte Service, der opfylder kommunens behov for forretningsdækning (FORM) og servicekapabilitet (STORM), i testen alene skal evalueres på baggrund af tilbudsgivernes demonstration af, "hvordan processerne gennemføres". Kommunerne har således alene evalueret tilbuddene ud fra den demonstration af Service, som tilbudsgiverne har gennemført.

Det er heller ikke korrekt, at der alene var den mulighed tilbage, at de funktionelle use cases har skullet håndteres som kontraktuelle krav. De funktionelle use cases illustrerede som anført, hvad de tilbudte Services skulle anvendes til i forhold til understøttelse af arbejdsprocesserne i kommunerne, men det var ikke ensbetydende med, at de funktionelle use cases havde karakter af krav eller mindstekrav.

KMD kunne ikke undlade at medtage en række nødvendige funktionelle tillægsydelse i sit tilbud. Både KMD og Systematic har skullet tilbyde den Service med de kerneydelse og funktionelle tillægsydelse, som er tilbudt på rammeaftalen, og som stemmer med kommunernes opgørelse af deres behov for forretningsdækning (FORM) og servicekapabilitet (STORM). Dette følger også af bilag C.3 Leverancebeskrivelse, hvor tilbudsgiverne i tabel 1 skal angive "Servicens navn, samt de Kerneydelse og funktionelle tillægsydelse, der dækker den af Kunden angivne forretningsdækning og servicekapabilitet".

Det er derfor også misvisende, når Systematic anfører, at det ingen steder fremgår i kommunernes evalueringsnotat vedrørende KMD's tilbud, at det blev tillagt negativ betydning, at KMD i sit tilbud undlod at medtage de funktionelle tillægsydelse FT07 Økonomisk afregning, FT13 Boliganvisning og FT19 Adgang til API. Kommunerne har hverken haft ret eller pligt til at evaluere på indholdet af de funktionelle tillægsydelse, der indgår i KMD's og Systematics tilbud. Kommunerne har alene evalueret på, hvad tilbudsgiverne

under testen demonstrerede, deres Service kunne samlet set. Disse demonstrationer er fuldt ud reflekteret i evalueringen, og kommunerne har i evaluering-notaterne forholdt sig til hvert enkelt tildelingselement, der er indgået i evalueringen.

Kommunerne har således i fuld overensstemmelse med miniudbudsbetingelserne alene evalueret tilbuddene i forhold til den understøttelse af kommunernes forretningsprocesser, som blev demonstreret af tilbudsgiverne under testen. I det omfang KMD under testen ikke kunne demonstrere en ”forretningsmæssig relevant funktionalitet, der understøtter [Kommunernes] behov for it-understøttelse af [Kommunernes] forretningsprocesser”, har dette trukket ned i evalueringen.

Der er ikke grundlag for at tilsidesætte det skøn, som blev udøvet ved evalueringen, og kommunerne har ikke handlet usagligt.

Ad påstand 6b

Systematic har gjort gældende, at den dialog, der var mellem kommunerne og KMD om konditionsmæssigheden af KMD's tilbud, som fandt sted efter tilbudsfristens udløb og gennemførelsen af test, er i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet og uden for rammerne af udbudslovens § 159, stk. 5.

Dialogen havde efter sit indhold og formål karakter af en forhandling, som der, efter udbudsbetingelserne og da der var tale om et minudbud, ikke har været hjemmel til at gennemføre.

Der var på baggrund af gennemførelsen af KMD's test opstået tvivl om, hvorvidt KMD's tilbud opfyldte mindstekravet til en rapporteringsløsning, som fastlagt i leverancebeskrivelsens punkt 2.2.1.2.

Kommunerne valgte at håndtere denne tvivl ved at rette henvendelse til KMD og bede virksomheden om at ”verificere oplysninger i sit tilbud i form af en bekræftelse af, at dette mindstekrav er opfyldt uden forbehold.”

Kommunerne tillod dermed KMD at rette op på et forhold i tilbuddet, som havde været uklart og skabt tvivl om, hvorvidt KMD opfyldte mindstekravet vedrørende rapporteringsløsningen.

Det følger af kommunernes beskrivelse af hændelsesforløbet, at kommunerne ikke anså KMD's tilbud, som det fremstod efter den gennemførte test, for konditionsmæssigt.

Selvom kommunerne havde mulighed for at gense videooptagelsen af den test, hvor der opstod tvivl om KMD's opfyldelse af mindstekravet til rapporteringsløsningen, havde kommunerne alligevel behov for at gå i dialog med KMD om mindstekravet, hvilket viser, at der var afgørende tvivl om konditionsmæssigheden.

Efter klagenævnets praksis bærer tilbudsgiveren selv risikoen for uklarheder i sit tilbud. Ved en udbudsprocedure, hvor der ikke er indlagt en forhandlingsadgang, bevirker uklarheder i forhold til en tilbudsgivers opfyldelse af mindstekrav således, at ordregiveren er forpligtet til at afvise tilbuddet som ukonditionsmæssigt.

Efter leverancebeskrivelsens punkt 2.2.1.2, jf. punkt 2.2.1, havde kravet om en rapporteringsløsning karakter af et mindstekrav. Det fremgår af punkt 5 i miniudbudsbetingelserne, at tilbud, der ikke opfyldte alle mindstekrav, ville blive afvist. Af miniudbudsbetingelsernes punkt 10 fremgår det endvidere, at der ikke var adgang til forhandling, og kommunerne henstillede til at sørge for, at tilbuddene var præcise i enhver henseende.

Henvendelsen fra kommunerne til KMD var udtryk for, at kommunerne havde behov for at få KMD til at præcisere, at KMD opfyldte mindstekravet til en rapporteringsløsning i lyset af den uklarhed, der var opstået på baggrund af KMD's udtalelser ved testen. At kommunerne ikke fandt anledning til at bede KMD om i videre udstrækning at forklare, hvad udtalelsen om rapporteringsløsningen ved testen beroede på, kan ikke føre til, at KMD's tilbagemelding ikke havde karakter af en præcisering.

Ved at gennemføre dialogen med KMD har virksomheden reelt forhandlet sig frem til, at et ukonditionsmæssigt tilbud blev konditionsmæssigt. Det har ligget uden for rammerne af udbudslovens § 159, stk. 5, at give KMD mulighed for at supplere sit tilbud for så vidt angår spørgsmålet om opfyldelsen af mindstekravet vedrørende rapporteringsløsning, og tilbuddet burde være blevet afvist, jf. udbudslovens § 159, stk. 6.

Klagenævnet har tidligere fastslået, at det ikke er i overensstemmelse med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet at have dialog med en tilbudsgiver omkring en uklarhed i et tilbud, der relaterer sig til et mindstekrav i udbudsmaterialet, jf. f.eks. kendelse af 31. januar 2014, Avaleo ApS mod Vejle Kommune, og kendelse af 25. september 2019, e-Boks A/S mod Digitaliseringsstyrelsen.

At kommunerne fandt det nødvendigt at gå i dialog med KMD viser, at der var en væsentlig uklarhed forbundet med tilbuddet, hvilket skulle have ført til tilbuddets afvisning. Det er uden betydning, at uklarheden omkring KMD's opfyldelse af mindstekravet vedrørende rapporteringsløsningen opstod i forbindelse med testen af den tilbudte løsning og potentielt ikke relaterede sig til det skriftlige tilbud, som KMD afgav inden tilbudsfristens udløb. Testen blev af kommunerne betragtet som en integreret del af tilbudsafgivningen, og testen indgik ved kommunernes tilbudsevaluering og "kompenserede" for, at der slet ikke blev evalueret på skriftlige løsningsbesvarelser i forhold til funktionaliteten af den tilbudte løsning.

Under punkt 6 i miniudbudsbetingelserne fremgår det således, at "DIGITs vurdering af tilbuddene sker på baggrund af Tilbudsgivers skriftlige tilbud og den under afsnit 6.1 anførte Test." Det har dermed været klart for tilbudsgiverne, at testen også indgik i kommunernes tilbudsvurdering, og at der ikke i forbindelse med testen måtte opstå tvivl om, hvorvidt den tilbudte løsning reelt opfyldte udbuddets mindstekrav.

Det bestrides, at den omstændighed, at kommunerne var af den opfattelse, at der blev udløst en undersøgelsespligt som følge af KMD's udtalelser ved testen, jf. udbudslovens § 159, stk. 3, har medført, at kommunerne kunne se bort fra betingelserne i udbudslovens § 159, stk. 5, i det omfang kommunerne anså det for nødvendigt at rette henvendelse til KMD. Der er intet grundlag i udbudsloven og forarbejder for et synspunkt om, at der skulle være videre rammer for at indhente supplerende oplysninger og modtage præciseringer, end hvad udbudslovens § 159, stk. 5, giver mulighed for, blot fordi dette sker i lyset af en udløst undersøgelsespligt, jf. udbudslovens § 159, stk. 3.

Klagenævnets kendelse af 1. maj 2019, NetNordic Communication A/S mod Region Sjælland, vedrører en situation, hvor spørgsmålet omkring det vindende tilbuds konditionsmæssighed først opstod efter tildelingsbeslutningen, og uden at det fremgik af eller kunne udledes af selve tilbuddet, at dette ikke

skulle være konditionsmæssigt. Der var derfor tale om en helt anden situation. I denne sag opstod tvivlen hos kommunerne om konditionsmæssigheden af KMD's tilbud allerede som følge af oplysninger, der kom frem ved testen, der indgik som en integreret del af KMD's tilbud.

Kommunerne har gjort gældende, at korrespondancen mellem kommunerne og KMD ikke har haft karakter af en forhandling. Der var tale om en situation, hvor en af KMD's repræsentanter, som følge af en udtalelse under testen, skabte tvivl om indholdet af KMD's eget tilbud, hvilket blev vurderet at udløse en pligt for kommunerne til at foretage en effektiv kontrol af forholdet, jf. udbudslovens § 159, stk. 3.

Testen af tilbudsgivernes Services omfattede alene en demonstration af, i hvilket omfang de tilbudte Services omfattede "forretningsmæssig relevant funktionalitet (...)", "teknologisk opbygning, der understøtter sammenhæng med Kundens eksisterende it-miljø (...)" og "Et højt niveau af usability, herunder intuitiv interaktion (...)", jf. delkriteriet "Test" Område I-III, afsnit 7.1.3.1.2 i miniudbudsbetingelserne. Under testen var der således hverken anledning til at demonstrere eller omtale Servicens overholdelse af mindstekravet til en rapporteringsløsning.

Ved testsessionen den 26. november 2020, hvor KMD demonstrerede sin tilbudte it-understøttelse inden for de fire fagområder, kom en repræsentant fra KMD med en udtalelse – uden sammenhæng til testen i øvrigt – der gav anledning til tvivl blandt nogle af test-paneldeltagerne, om den tilbudte Service opfyldte mindstekravet til en rapporteringsløsning.

Kommunerne blev efterfølgende gjort opmærksom på dette af deltagere i test-panelet, herunder at "KMD A/S under afholdelse af Testen ved en konkret udtalelse om mindstekravet til en rapporteringsløsning" havde skabt tvivl om, hvorvidt KMD opfyldte dette mindstekrav.

Udtalelse fra KMD bragte således kommunerne i tvivl om, hvorvidt KMD ville opfylde mindstekravet til rapporteringsløsning i overensstemmelse med deres tilbud. Indtil dette tidspunkt havde kommunerne på baggrund af indholdet af KMD's tilbud ikke haft anledning til at være i tvivl om konditionsmæssigheden af KMD's tilbud.

Mindstekravet til rapporteringsløsningen fremgår af afsnit 2.2.1.2 i Bilag C.3 Leverancebeskrivelse. Efter at tvivlen opstod, fandt kommunerne det rigtigst ”... for en god ordens skyld [at] anmode KMD A/S om at verificere oplysninger i sit tilbud i form af en bekræftelse af, at dette mindstekrav er opfyldt uden forbehold”.

KMD's udtalelse under gennemførelse af testen skabte en sådan tvivl, at kommunerne var forpligtet til efter udbudslovens § 159, stk. 3, at foretage en effektiv kontrol af, om KMD's tilbud var konditionsmæssigt i forhold til de mindstekrav, som oplysningerne i KMD's udtalelse havde henledt testpanel-deltagernes opmærksomhed på. Det ville omvendt ikke være i overensstemmelse med udbudsreglerne, hvis kommunerne – på trods af den opnåede viden og den opståede tvivl – havde tildelt kontrakten til KMD uden at kontrollere det forhold, som der var opstået tvivl om, jf. klagenævnets kendelse af 6. december 2019, 3M A/S mod Region Hovedstaden.

Det er korrekt, at både Systematics og KMD's gennemførelse af testen blev videooptaget, men selv efter fornyet gennemsyn af videooptagelsen af KMD's gennemførelse af testen den 26. november 2020 forelå der stadig tvivl om, hvad KMD's repræsentant egentlig havde ment, herunder tvivl om, hvorvidt bemærkningen skulle forstås på en sådan måde, at den havde betydning for KMD's opfyldelse af mindstekravene til rapporteringsløsning. KMD's udtalelse blev ikke yderligere adresseret af testpanel-deltagerne under testen, og der blev således ikke på stedet spurgt ind til, hvad KMD mente med den pågældende uklare udtalelse, da formålet med testen ikke var at demonstrere opfyldelsen af mindstekrav.

Dette var baggrunden for, at kommunerne efterfølgende anmodede KMD om at bekræfte, at mindstekravet var opfyldt – uanset udtalelsen var fremsat under testen. Kommunerne fandt, at en bekræftelse heraf – på baggrund af sagens omstændigheder, hvor tilbuddet i sig selv ikke havde givet anledning til tvivl – var tilstrækkeligt til at opfylde forpligtelsen til at gennemføre en effektiv kontrol. Efter klagenævnets praksis tilkommer det som udgangspunkt ordregiveren at vurdere, hvordan kravet om effektiv kontrol bedst opfyldes, jf. klagenævnets kendelse af 1. maj 2019, NetNordic Communication A/S mod Region Sjælland, og kendelse af 7. december 2017, Maquet Danmark A/S mod Region Midtjylland.

Der var derfor intet til hinder for, at kommunerne som følge af den tvivl, der alene opstod under testen, anmodede KMD om at bekræfte, at mindstekravene var opfyldt uden forbehold, herunder da indholdet af KMD's tilbud i øvrigt ikke efterlod tvivl om, at mindstekravet til rapporteringsløsning var opfyldt.

Der var som sådan ikke en dialog mellem kommunerne og KMD, og KMD fik ikke på nogen måde mulighed for at supplere sit tilbud. KMD fik alene mulighed for at be- eller afkræfte, om den efterfølgende bemærkning under testen ændrede forståelsen af tilbuddet, således at dette alligevel ikke kunne anses for konditionsmæssigt.

Der forelå derfor ikke en situation, hvor KMD fik mulighed for eller blev bedt om at præcisere eller fuldstændiggøre selve tilbuddet, jf. udbudslovens § 159, stk. 5, 1. pkt. Klagenævnets kendelse af 31. januar 2014, Avaleo mod Vejle Kommune, og kendelse af 25. september 2019, e-Boks A/S mod Digitaliseringsstyrelsen, som Systematic henviser til, vedrørte en situation, hvor ordregiveren havde anmodet tilbudsgiveren om at præcisere sit tilbud, og hvor der således ikke var tale om, at der anførtes oplysninger, som efterfølgende havde bragt ordregiveren i tvivl om forståelsen af tilbuddet.

Ad påstand 7

Systematic har gjort gældende, at de forhold, der følger af de nedlagte påstande 1-3 såvel isoleret set som samlet set må føre til, at miniudbuddet annulleres.

Forholdene vedrører alle selve tilrettelæggelsen af miniudbuddet og vil ikke kunne berigtiges på nuværende tidspunkt, hvor miniudbudsprocessen er gennemført, og leveringsaftalerne er tildelt. Forholdene omfatter alle væsentlige materielle udbudsretlige overtrædelser, der har haft afgørende betydning for tilbudsafgivningen og tilbudsevalueringen ved miniudbuddet, og de indebærer, at miniudbuddet ikke har kunnet danne grundlag for en lovlige tildelingsbeslutning.

Kommunerne har gjort gældende, at kommunerne ikke har overtrådt udbudsreglerne, da miniudbuddet blev gennemført fuldt ud inden for rammeaftalegrundlaget og i overensstemmelse med rammeaftalens retningslinjer, ligesom der blev fastsat en metode for evaluering af tilbuddene, der var i fuld overensstemmelse med udbudsreglerne.

Ad påstand 8 (subsidiær til påstand 7)

Systematic har gjort gældende, at såfremt klagenævnet ikke giver Systematic medhold i de nedlagte påstande 1-3, men dog i en eller flere af de nedlagte påstande 4-6b, skal tildelingsbeslutningen annulleres.

De forhold, der er omfattet af påstand 4-6b, vedrører alle kommunernes tilbudsevaluering, og de skaber berettiget tvivl om, hvorvidt de udbudte leveringsaftaler er tildelt på et korrekt grundlag.

KMD og Systematic lå særdeles tæt med henholdsvis 9,14 og 8,73 points, og selv mindre fejl ved evalueringen kan have været afgørende for tildelingen. Det bestrides, at påstand 5 ikke i sig selv kan føre til annullation af tildelingsbeslutningen. Som det fremgår af kommunernes underretningsbrev var der kun en lille pointforskel mellem de to tilbud, og derfor har kommunernes pointtildeling i forhold til alle delkriterier været af væsentlig betydning.

Der er således tale om, at selv ganske små korrektioner af de tildelte points i forhold til de kvalitative delkriterier kunne føre til, at Systematic ville opnå den højeste samlede pointscore, idet der i forhold til priskriteriet kun var en lille pointforskel mellem de to tilbudsgivere i KMD's favør.

For så vidt angår påstand 6b bemærkes det, at der er tale om et forhold, der reelt indebærer, at tilbuddet fra KMD skulle have været afvist. Også af denne grund skal beslutningen om at tildele de 11 udbudte leveringsaftaler til KMD annulleres.

Kommunerne har gjort gældende, at der under henvisning til det under påstand 4-6b anførte ikke er grundlag for at antage, at kommunerne har overtrådt udbudsreglerne, herunder udbudslovens § 159, stk. 5.

Hvis Systematic måtte få medhold i påstand 5 gøres det gældende, at den udbudsretlige overtrædelse ikke har haft en konkret betydning for udfaldet af miniudbuddet. En overtrædelse af udbudsreglerne af denne karakter kan derfor ikke begrunde en annullation af tildelingsbeslutningen.

Det er ikke korrekt, at små korrektioner kunne have ført til, at Systematic ville opnå den højeste samlede pointscore. Der ville skulle have været fire point i forskel mellem KMD og Systematic i relation til kriteriet "Exit", før dette var

tilfældet. Det vil sige, at KMD skulle have haft pointscoren 6, og Systematic skulle have haft pointscoren 10 – før tildelingen ville være faldet ud til Systematics favør. Systematic har ikke godtgjort under påstand 5, at kommunernes bedømmelse af KMD's tilbud i relation til kriteriet "Exit" skulle have medført en pointscore på 6 fremfor de tildelte 9 point, eller at Systematic skulle have haft pointscoren 10.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1 og 2

Retsgrundlag

Det følger af udbudslovens § 100, at en genåbning af konkurrencen skal baseres på de samme vilkår, som var gældende i forbindelse med tildelingen af rammeaftalen, om nødvendigt på mere præcist formulerede vilkår eller eventuelt på andre vilkår, der er fastsat på forhånd i udbudsmaterialet for rammeaftalen.

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår blandt andet:

"Efter stk. 1, nr. 1, skal genåbningen være baseret på de samme vilkår, som dannede grundlag for konkurrencen ved udbuddet af selve rammeaftalen. De vilkår, som dannede grundlag for konkurrencen, bør således fastholdes ved konkurrencen om en konkret kontrakt, men kan dog - om nødvendigt præciseres.

Muligheden for at genåbne konkurrencen kan også efter stk. 1, nr. 2, være baseret på mere præcist formulerede vilkår.

Endvidere kan genåbningen af konkurrencen efter stk. 1, nr. 3, være baseret på andre vilkår end dem, som tilbuddene ved udbuddet af rammeaftalen skulle afgives på grundlag af, indgå i grundlaget for den fornyede konkurrence, når dette er relevant. Det er en betingelse for anvendelse af § 100, stk. 1, nr. 3, at vilkårene på forhånd er fastsat i udbudsmaterialet for rammeaftalen. Det er op til ordregiverens skøn, hvornår det er relevant at tildele kontrakter i henhold til andre vilkår. Ordregiverens skøn må ikke forfølge usaglige hensyn og må ikke stride mod principperne om ligebehandling og gennemsigtighed. Nye vilkår kan således kun inddrages, hvis de har været forudset i udbudsbetingelserne ved udbuddet af rammeaftalen og dermed kendt på det tidspunkt.

Bestemmelsen indebærer samtidig, at der ikke er nogen grænser for, hvilke vilkår der kan stå åbne i rammeaftalen, og dermed danne grundlag for konkurrencen ved genåbning af konkurrencen (miniudbud), når blot dette er anført i udbudsmaterialet for rammeaftalen. Vilkårene skal være anført så klart, at der skabes den gennemsigtighed, der er nødvendig for, at alle tilbudsgivere er rimeligt informeret om vilkårene for konkurrencen under genåbningen af konkurrencen (miniudbuddet).”

Påstandene

Påstand 1 og 2, 2. led, rejser i første række spørgsmålet om, hvorvidt use casene, som kommunerne brugte i forbindelse med evalueringen af delkriteriet ”Test”, efter udbudsmaterialet formelt set havde karakter af vilkår/krav i miniudbuddet.

Den omstændighed, at use cases ikke er direkte omtalt i SKIs rammeaftalegrundlag i forbindelse med gennemførelsen af miniudbud, kan ikke føre til, at kommunerne var afskåret fra at anvende use cases, eller at dette i sig selv medførte, at use casene udgjorde nye vilkår.

Om use casene fremgår blandt andet følgende af udbudsmaterialet:

I miniudbudsbetingelserne er det i afsnit 7.1.2 Evalueringskrav blandt andet fastsat:

”I dette afsnit 7.1.2 er der indsat en opstilling af disse evalueringskrav, herunder en angivelse af, hvor i miniudbudsmaterialet disse er yderligere beskrevet.

Til brug for evaluering af underkriteriet Kvalitet, herunder til evaluering af delkriteriet:

...

(b) Test:

- Funktionelle behov, jf. bilag C.3 (Leverancebeskrivelse) afsnit 2.2.2.1 (Funktionelle behov) og C.3.1-5 (Funktionelle use case_ Misbrug/Omsorg/Social/Sundhed&træning/Tværgående) i deres helhed.

...

7.1.3 Specifikation af evaluering af underkriterierne Kvalitet og Pris
Evalueringen af underkriteriet Kvalitet baseres på en vurdering af Tilbudsgivers tilbud på delkriterierne Transition og Test, hvorunder omfang og

karakter af Tilbudsgivers opfyldelse af de i afsnit 7.1.2 anførte evalueringskrav evalueres.”

I bilag C.3 Leverancebeskrivelse hedder det blandt andet:

”2.2.2.1 Funktionelle behov

Kunden har som supplement til de mindstekrav, der i afsnit 2.1 stilles til Leverandørens opfyldelse af forretningsdækning og servicekapabilitet i form af FORM og STORM, i nærværende afsnit opstillet de i bilag C.3.1-C.3.5 medtagne funktionelle use cases, der uddyber, hvordan arbejdsgange og behov ønskes understøttet.

Dette inkluderer use cases inden for følgende fagområder:

- Funktionelle use cases for misbrugsområdet (bilag C.3.1)
- Funktionelle use cases for omsorgsområdet (bilag C.3.2)
- Funktionelle use cases for socialområdet (bilag C.3.3)
- Funktionelle use cases for sundheds- og træningsområdet (bilag C.3.4)
- Funktionelle use cases for tværgående funktionalitet (bilag C.3.5)

...

2.2.3 Leverandørens opgavebesvarelse

[På baggrund af Kundens opgavebeskrivelse og evalueringskrav i afsnit 2.2 og som led i Kundens forberedelse til evaluering af Leverandørens Test, bedes Leverandøren angive i hvilken udstrækning, Leverandøren kan opfylde behovene i nedenstående afsnit:

- 2.2.2.1 Funktionelle behov

...”

Use casene for de enkelte områder, der er indeholdt i bilag C.3.1-C.3.5, er benævnt ”Funktionel kravspecifikation”.

Efter udbudsmaterialets indhold er det klagenævnets vurdering, at use casene var beskrevet og fastsat på en sådan måde, at de indgik som en del af grundlaget for evalueringen af delkriteriet ”Test” under miniudbuddet.

Det er ordregiverens ansvar, at udbudsmaterialet fremstår klart og utvetydigt. Under udbudsfasen og inden tilbudsfristens udløb besvarede kommunerne et antal spørgsmål fra Systematic angående karakteren af use cases. Det fremgår af besvarelsen af disse spørgsmål, at de anvendte use cases ikke var krav, og

at de var kommunernes ønsker til fremgangsmåder, som tilbudsgiverne kunne bruge som et redskab til at præsentere den teknologiske opbygning, usability og processer, samt at use casene ikke ville indgå i evalueringen.

Det er klagenævnets opfattelse, at tilbudsgiverne – uanset udbudsmaterialets opbygning og indhold – på denne baggrund ikke kan have været i tvivl om, at use casene ikke var ment som krav, og at det heller ikke var hensigten, at de skulle indgå i evalueringen.

I anden række rejser påstandene spørgsmålet om, hvorvidt use casene – i strid med det netop anførte – reelt udgjorde nye vilkår i strid med udbudslovens § 100.

Det er klagenævnets vurdering, at use casene for så vidt angår misbrugsområdet i hvert fald til dels blev anvendt på en anden måde, end kommunerne tilkendegav under udbudsfasen, og at de – i overensstemmelse med hvad der fortsat fremgik af udbudsmaterialet – således indgik som krav i evalueringen af delkriteriet ”Test”.

Klagenævnet har herved lagt vægt på, at der i kommunernes evalueringsnotat vedrørende Systematic i prosabeskrivelserne for misbrugsområdet er anført forhold, som har direkte sammenhæng med og tilknytning til beskrivelserne i use casene.

I use case ID MI_3.2 ”Behandlingssted indberetter til SMDB/NAB (procestrin 3.2) er det under ”Normalt flow” blandt andet anført: ”NAB: Indberetning af alkoholbehandling sker automatisk til Sundhedsstyrelsen. I forbindelse med indskrivning på alkohol (NAB), er det vigtigt at dato for samtale registreres automatisk i fagsystemet og indberettes automatisk i forbindelse med journalnotater.” I evalueringsnotatet er der under pkt. 1, der vedrører, at Servicen skal kunne understøtte ”Kundens arbejdsprocesser og arbejdsgange på effektiv vis”, anført, at det vurderes særlig negativt, at ”indberetning af misbrugsrelaterede data til SMDB og NAB ikke sker som en integreret del af sags- og arbejdsgangene i den af Systematic A/S tilbudte Service, men beror på en relativt manuelt baseret skemaindberetning, hvilket vurderes at gøre sagsgange besværlige og kan medføre risiko for dobbeltindberetning.”

Af use case ID MI_5.1 ”Opstart af medicinsk behandling” fremgår det under ”Normalt flow” blandt andet, at det skal være ”nemt at udskrive labels med

cpr.nr., navn på borgeren, navn på medicin, styrke på medicin, dosering, holdbarhedsdato, og dato for ophældning.” I evalueringsnotatet under pkt. 1 er det anført, at det trækker ned, at ”det ikke er muligt at printe labels ud fra web”.

Dermed har indholdet af use casene fungeret som og har haft karakter af krav til de elementer, der var fastsat som evalueringskrav i forhold til delkriteriet ”Test” i miniudbudsbetingelsernes afsnit 7.1.3.1.2.

Spørgsmålet er herefter, om det var i strid med udbudslovens § 100, at der i use casene blev fastsat nye krav, som indgik i evalueringen.

Hvis en ordregiver ønsker et miniudbud, der er baseret på andre vilkår, skal disse vilkår være fastsat på forhånd i udbudsmaterialet for rammeaftalen, så der derved skabes den gennemsigtighed, der er nødvendig for, at alle tilbudsgivere er rimeligt informerede om vilkårene for miniudbud allerede i forbindelse med udbudsmaterialet for rammeaftalen, jf. også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om udbudsloven, afsnit 6.2.5.2.2 Miniudbud.

Rammeaftalen omfattede ifølge udbudsbekendtgørelsen software as a service, der er en leveringsmodel, hvor software leveres på abonnementsvilkår, og hvor slutbruger applikationerne er fuldt udviklede.

I rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale var det om evalueringen af den tilbudte kvalitet i forhold til delkriteriet ”Test” blandt andet fastsat:

”4.4.2 Kvalitet

...

Kunden skal derudover evaluere den tilbudte kvalitet i forhold til ”Test”, der omfatter et skøn af den tilbudte it-understøttelse af den forretningsdækning Kunden har behov for, jf. punkt 2.1, nr. I, litra b, samt Kundens eventuelle behov for, at it-service funktionalitet(er) i STORM-kataloget understøtter Kundens forretningsprocesser i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, i henhold til Kundens behov for forretningsdækning og servicekapabilitet, jf. punkt 2.1, nr. I, på en specifik og konkret måde. Dette indebærer et skøn af Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af de forretningsprocesser, der ligger i de enkelte forvaltningsopgaver omfattet af Kundens behov for forretningsdækning.

Kunden foretager sit skøn på baggrund af Leverandørens præsentation af Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af processerne i de forvaltningsopgaver, som Kunden har behov for it-understøttelse af. Præsentationen af Servicens generelle anvendelse, usability og it-understøttelse skal gennemføres i Servicen eller en demoversion heraf, dvs. at Leverandøren konkret skal vise, hvordan processerne gennemføres, og dette skal vises i Servicen. Præsentationen må således ikke være en forklaring af, hvordan processerne gennemføres i Servicen, f.eks. baseret på tekst, billeder eller grafik. Leverandøren er forpligtet til at gennemføre præsentationen til brug for Kundens evaluering i kriteriet ”Test”.

Tilbudsgivernes præsentation af Servicen skulle således ikke være en gennemgang af, hvordan processerne konkret blev gennemført i Servicen. Servicen skulle alene være en præsentation af Servicens ”generelle anvendelse, usability og it-understøttelse af de forretningsprocesser, der ligger i de enkelte forvaltningsopgaver omfattet af Kundens behov for forretningsdækning.” Det var ikke fastsat eller forudsat, at der til brug for testens gennemførelse kunne angives konkrete krav til Servicen, som der skulle evalueres på opfyldelsen af. Den omstændighed, at der i skønnet indgik en vurdering af, hvordan den tilbudte it-understøttelse på en specifik og konkret måde kunne understøtte forretningsprocesserne i forhold til udførelsen af forvaltningsopgaverne i FORM-kataloget, kan ikke i sig selv føre til en ændret vurdering.

Det kan heller ikke føre til en ændret vurdering, at kunden ifølge rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale, afsnit 2.2.1 skulle angive sin uddybende opgavebeskrivelse indenfor den omfattede forretningsdækning og servicekapabilitet, og at denne opgavebeskrivelse skulle omfatte en uddybning af de elementer, der var baggrund for miniudbuddet.

Da kommunerne i forhold til delkriteriet ”Test” Område I som anført har inddraget elementer i evalueringen, der vedrører opfyldelsen af de funktionelle use cases, som ikke var fastsat eller forudsat ifølge rammeaftalens bilag B Retningslinjer for tildeling af Leveringsaftale, er det på denne baggrund klagenævnets vurdering, at kommunerne har handlet i strid med udbudslovens § 100.

Påstand 2, 1. led, rejser dernæst spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne som led i besvarelsen af spørgsmål under udbuddet afgav uklare og modstridende oplysninger om betydningen af udbudsmaterialets bilag C.3.1-C.3.5, funktionelle use cases.

Som led i besvarelsen af spørgsmål under tilbudsfasen oplyste kommunerne – efter at have angivet, at use casene ikke indgik i evalueringen, og at de ikke skulle opfyldes, da der ikke var tale om krav – på den ene side, at use casene ville indgå i kontraktmaterialet, som ligger til grund for tolkningen af Leveringsaftalen, og at use casene skulle opfyldes som udtrykte underliggende behov, og på den anden side, at use casene udelukkende var et redskab, som tilbudsgiverne kunne bruge til at præsentere den tilbudte teknologiske opbygning, usability og processer.

En ordregivers supplerende oplysninger under et udbud skal være entydige og gennemsigtige. Det er klagenævnet opfattelse, at det med kommunernes svar, herunder henset til indholdet af udbudsmaterialet, der ikke blev ændret på baggrund af kommunernes svar, har været uklart og uigennemsigtigt for tilbudsgiverne, hvilken rolle use casene reelt havde ved miniudbuddet, og at kommunerne dermed har givet uklare og modstridende oplysninger om betydningen af de funktionelle use cases.

Påstand 1 og 2 tages herefter til følge.

Ad påstand 3

Det påhviler ordregiveren at tilrettelægge og gennemføre et udbud, herunder et miniudbud, således, at ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet iagttages.

Miniudbudsbetingelserne var fastlagt således, at tilbudsgiverne ved evalueringen af delkriteriet ”Test” selv kunne bestemme, om de ønskede at gøre brug af use casene til at demonstrere deres Service, og i bekræftende fald, hvilke use cases de ønskede at anvende.

Det er klagenævnets vurdering, at denne fremgangsmåde indebar, at kommunerne ikke fik mulighed for at vurdere tilbudsgivernes løsninger på et ensartet og gennemsigtigt grundlag. Tilbudsgivernes løsninger blev ikke evalueret på et skriftligt grundlag i relation til de tekniske funktionaliteter, og under testen havde KMD og Systematic ikke det samme antal use cases. Evalueringsgrundlaget for de to tilbudsgivere blev derfor også konkret forskelligt.

Det er herefter klagenævnets opfattelse, at kommunerne har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at fastlægge en fremgangsmåde for evalueringen af delkriteriet ”Test”, der ikke var egnet til at sikre en ensartet og gennemsigtig evaluering af tilbuddene.

Påstanden tages herefter til følge.

Ad påstand 4-6b

Klagenævnet kan efter klagenævnslovens § 10, stk. 2, blandt andet afgøre en sag i realiteten helt eller delvis. Hvis klagenævnet behandler en sag delvis, tager nævnet ikke stilling til den øvrige del af klagen. Under hensyn til klagenævnets resultat vedrørende påstand 1 og 2 tager nævnet ikke stilling til påstandene 4-6b.

Ad påstand 7

Da udbudsmaterialet under henvisning til det under påstand 1-3 anførte ikke har kunnet danne grundlag for en lovlig tildelingsbeslutning, tages påstand 7 til følge.

Sagsomkostninger

Efter klagesagens udfald, omfang og forløb, herunder at sagens forberedelse og behandling har været fremskyndet, så der kunne træffes materiel afgørelse i sagen i stedet for afgørelse om opsættende virkning, skal kommunerne betale sagsomkostninger som fastsat nedenfor.

Herefter bestemmes:

Ad påstand 1

Greve Kommune, Holbæk Kommune, Ringsted Kommune, Køge Kommune, Vordingborg Kommune, Kalundborg Kommune, Roskilde Kommune, Næstved Kommune, Guldborgsund Kommune, Lejre Kommune og Slagelse Kommune har handlet i strid med udbudslovens § 100 ved at basere miniudbuddet i henhold til SKIs rammeaftale 02.19 Saas – Cloud på nye vilkår i form af funktionelle use cases, der ikke var fastsat på forhånd i udbudsmaterialet for rammeaftalen.

Ad påstand 2

Greve Kommune, Holbæk Kommune, Ringsted Kommune, Køge Kommune, Vordingborg Kommune, Kalundborg Kommune, Roskilde Kommune, Næstved Kommune, Guldborgsund Kommune, Lejre Kommune og Slagelse Kommune har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved i miniudbudsmaterialet og som led i besvarelsen af spørgsmål i tilbudsfasen at have givet uklare og modstridende oplysninger om betydningen af udbudsmaterialets bilag C.3.1 – C.3.5, funktionelle use cases, og ved i forbindelse med tilbudsevalueringen af have evalueret på opfyldelse af krav i de funktionelle use cases i strid med afgivne svar i tilbudsfasen.

Ad påstand 3

Greve Kommune, Holbæk Kommune, Ringsted Kommune, Køge Kommune, Vordingborg Kommune, Kalundborg Kommune, Roskilde Kommune, Næstved Kommune, Guldborgsund Kommune, Lejre Kommune og Slagelse Kommune har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2 ved at fastlægge en fremgangsmåde for evalueringen af delkriteriet ”Test”, der ikke var egnet til at sikre en fyldestgørende og ensartet evaluering af tilbuddene.

Ad påstand 4-6b

Klagenævnet tager ikke stilling til påstandene.

Ad påstand 7

Greve Kommunes, Holbæk Kommunes, Ringsted Kommunes, Køge Kommunes, Vordingborg Kommunes, Kalundborg Kommunes, Roskilde Kommunes, Næstved Kommunes, Guldborgsund Kommunes, Lejre Kommunes og Slagelse Kommunes miniudbud af en SSO-kerneløsning i henhold til SKIs rammeaftale 02.19 SaaS – Cloud annulleres.

Greve Kommune, Holbæk Kommune, Ringsted Kommune, Køge Kommune, Vordingborg Kommune, Kalundborg Kommune, Roskilde Kommune, Næstved Kommune, Guldborgsund Kommune, Lejre Kommune og Slagelse Kommune skal i sagsomkostninger til Systematic A/S betale 40.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jesper Stage Thusholt

Genpartens retlighed bekræftes.

Heidi Thorsen
kontorfuldmægtig