

K E N D E L S E

Capgemini Danmark A/S  
(advokat Thomas Grønkær, København)

mod

Skatteministeriet v/Udviklings- og Foreklingsstyrelsen  
(erhvervsjuridisk rådgiver Emil Bisgaard, København, og advokat Daniel Boye Lassen, Aarhus)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2020/S 069-164452 af 4. april 2020, offentliggjort den 7. april 2020, udbød Skatteministeriet v/ Udviklings- og Foreklingsstyrelsen ("Udviklings- og Foreklingsstyrelsen") som begrænset udbud efter udbudsloven en rammeaftale med seks leverandører om it-udviklingsydelser til skatteministeriets koncern. Det var anført, at ydelserne under rammeaftalen ville blive indkøbt efter miniudbud. Den 8. maj 2023 iværksatte Udviklings- og Foreklingsstyrelsen et miniudbud af Team Kvalitetsstyring i ICE (24 konsulenter) inden for rammeaftalen om it-udviklingsydelser vedrørende levering af bistand til udvikling. Tildelingskriteriet for miniudbuddet var det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Ved udløb af tilbudsfristen den 31. maj 2023 havde Udviklings- og Foreklingsstyrelsen modtaget fire tilbud, bl.a. andet fra Capgemini Danmark A/S (herefter Capgemini). Den 28. juni 2023 meddelte Udviklings- og Foreklingsstyrelsen, at kontrakten ville blive tildelt Netcompany A/S (herefter Netcompany).

Den 28. juli 2023 indgav Capgemini klage til Klagenævnet for Udbud over Udviklings- og Foreklingsstyrelsen.

Capgemini har nedlagt følgende påstande:

#### Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Udviklings- og Foreklingsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og udbudslovens § 160, stk. 1, og med § 164 ved i evalueringen af tilbuddene i relation til underkriteriet ”Kvalitet” at lægge vægt på forhold, som ikke fremgår af udbudsmaterialet som forhold, der ville blive lagt vægt på.

#### Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Udviklings- og Foreklingsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og udbudslovens § 160, stk. 1, og § 164 ved i evalueringen af tilbuddene i relation til underkriteriet ”Kvalitet” ikke at have evalueret i overensstemmelse med det anførte i udbudsmaterialet.

#### Påstand 3

Klagenævnet skal konstatere, at Udviklings- og Foreklingsstyrelsen har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i udbudslovens § 2 og med udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, idet Udviklings- og Foreklingsstyrelsens underretning af tildelingsbeslutningen ikke var ledsaget af en fyldestgørende redegørelse for de relevante grunde for tildelingsbeslutningen.

#### Påstand 4

Klagenævnet skal annullere Udviklings- og Foreklingsstyrelsens beslutning af 28. juni 2023 om at tildele kontrakten til Netcompany.

#### Påstand 5

Klagenævnet skal erklære Udviklings- og Foreklingsstyrelsens kontrakt med Netcompany for uden virkning i medfør af lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1, nr. 3.

Udviklings- og Foreklingsstyrelsen har nedlagt påstand om, at klagen ikke tages til følge.

Klagenævnet har den 28. juli 2023 meddelt Udviklings- og Forenklingsstyrelsens kontraktpart, Netcompany, at det er muligt at intervenere i sagen, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 6, stk. 5.

Netcompany har meddelt, at virksomheden ikke ønsker at intervenere i sagen.

### Sagens nærmere omstændigheder

Af rammeaftalen om it-udviklingsydelser fremgår bl.a. følgende:

#### ”1. BAGGRUND OG FORMÅL

Rammeaftalen er indgået mellem Parterne efter afholdelse af et forudgående EU-udbud. Rammeaftalen indgås med seks (6) leverandører.

Formålet med Rammeaftalen er at give Kunden adgang til at indgå konkrete Delkontrakter om Ydelserne inden for de udbudte Ydelsesområder. Ressourcer indkøbt under Delkontrakter skal indgå i de løbende aktiviteter, der gennemføres hos Kunden med det formål at styrke kvaliteten og effektiviteten i Kundens opgavevaretagelse via ny- og videreudvikling af Kundens Systemer.

Ydelserne skal således understøtte Kundens Systemer og Forretningsmæssige Mål og Behov.”

Af miniudbudsbetingelserne fremgår bl.a. følgende:

#### ”8. EVALUERING AF TILBUD

Ved udløbet af tilbudsfristen evaluerer Kunden rettidigt modtagne tilbud ud fra tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

##### 8.1 Evaluering af tilbud

Ved evaluering af tilbud vil Kunden lægge følgende underkriterier til grund:

1. Pris 30%

...

2. Kvalitet 70%

Allokerede ressourcer

Ved evalueringen, vil der blive lagt vægt på, hvilke ressourcer Leverandøren i Bilag C stiller til rådighed ved udførelse af Udviklingsbistand, herunder i hvilket omfang ressourcerne har relevante kompetencer og erfaring på højt niveau i forhold til indtagelse af rollen og

udførelsen af Udviklingsbistanden. Det vurderes, hvorledes kvaliteten af ressourcerne i rollen kan påvirke kvalitetsniveauet ved udførelsen af Udviklingsbistanden.

Procentsatserne angiver de enkelte underkriteriers vægt i tilbudsevalueringen.

## 8.2 Evalueringsmetode

Evalueringsmetoden identificerer det bedste forhold mellem pris og kvalitet i tilbuddene baseret på forskelsmodellen. Forskelsmodellen identificerer det bedste forhold mellem pris og kvalitet, ved at Kunden definerer underkriterierne "Pris" og "Kvalitet". Underkriteriet "Pris" kan variere mellem 30-49%, og underkriteriet "Kvalitet" kan variere mellem 51-70%.

Definering af underkriterierne "Pris" og "Kvalitet" samt kundens evaluering af delkriteriet "allokerede ressourcer" på en skala fra 1-7, hvor "1" er ikke tilfredsstillende og "7" er særdeles tilfredsstillende, giver Kunden mulighed for at identificere det mest økonomisk fordelagtige tilbud. I delkontraktens bilag 03.B beskrives de kompetencer og erfaringer, som Kunden blandt andet tillægger positiv vægt ved evalueringen af delkriteriet "allokerede ressourcer", jf. punkt 7.1.

### 8.2.1 Evalueringsmodellen

Med henblik på at vurdere hvilket tilbud der har det bedste forhold mellem pris og kvalitet, benytter ordregiver en forskelsmodel til sammenstilling af det økonomiske underkriterie "Pris" og det kvalitative underkriterie "Kvalitet". Forskelsmodellen er beskrevet nærmere nedenfor.

Til brug for evalueringen af det kvalitative underkriterie anvender ordregiver følgende sproglige skala:

- Særdeles tilfredsstillende (7 point)
- Meget tilfredsstillende (6 point)
- Over tilfredsstillende (5 point)
- Tilfredsstillende (4 point)
- Under tilfredsstillende (3 point)
- Mindre tilfredsstillende (2 point)
- Ikke tilfredsstillende (1 point)

Ordregiver anvender skalaen ved at tildele point for hvert delkriterie baseret på den samlede vurdering af tilbuddet og herefter udregne en samlet score for det kvalitative underkriterie "Kvalitet". Ordregiver kan tildele point med op til to decimaler.

...

## 9. UNDERRETNING OM TILDELING AF DELKONTRAKTEN

Når Kunden har evalueret, hvilket tilbud, der er det tilbud med bedste forhold mellem pris og kvalitet, jf. punkt 7, og evt. indhentet dokumentation for de oplysninger, der er afgivet i ESPD, træffer Kunden beslutning om tildeling af Delkontrakten. Herefter underrettes leverandørerne hurtigst muligt herom.

Underretningen af leverandører, der har afgivet et konditionsmæssigt tilbud, men som ikke tildeles Delkontrakten, vil indeholde en kort redegørelse for de relevante grunde for beslutningen, herunder det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det ikke accepterede tilbud og navnet på den vindende tilbudsgiver.”

Af miniudbudsmaterialets bilag 03.B, Kundens behov for Udviklingsbistand, fremgår bl.a. følgende:

### ”1. OVERORDNET BESKRIVELSE AF YDELSERNE

”Team Kvalitetsstyring”

I ICE er der behov for et dedikeret testteam, kaldet Kvalitetsstyring, til at drive det afsluttende testarbejde på de leverancer, programmets udviklingsteams leverer.

...

### 2. ORGANISERING OG KRAV TIL RESSOURCER

...

Leverandøren skal stille op til 24 ressourcer til rådighed under Delkontrakten. For så vidt angår flexressourcer, som forinden er fremhævet med gul; er de ikke tiltænkt opgaver for tidspunktet for indgåelse af Delkontrakten, men kan allokeres til opgaven senere. CV’er på flexressourcer, vil blive efterspurgt, hvis behovet for flexressourcen aktiveres.

...

Antal Konsulenter	Titel	Ressourcekategori	Antal timer pr. uge pr. konsulent	Total estimeret antal timer over kontraktens løbetid
1	Program test manager	Kategori 9, Særlig ekspert	40	2500

2	Testmanager	Kategori 8, Projektleder	40	5000
1	Defect manager	Kategori 8, Projektleder	40	2500
8	Funktionelle testere	Kategori 5, Testmanager	40	20.000
2	Tekniske testere	Kategori 3 Lead-udvikler	40	5000
2	Testdataanalytikere	Kategori 3 Lead-udvikler	40	5000
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...

...”

Af miniudbudsmaterialet bilag 03.C, Kundens organisering og allokerede ressourcer, fremgår bl.a. følgende:

”ICE programmet er organiseret i en togstruktur (1 releasetrain) med en række udviklingsteams samt en række støttefunktioner/teams. Testorganisationen indgår som støttefunktion i programmet og har som sin hovedopgave at analysere, designe, planlægge, udføre og rapportere testaktiviteter efter udviklingsteams har gennemført udviklingsaktiviteterne.”

Af Udviklings- og Forenklingsstyrelsens meddelelse om afslag af 28. juni 2023 til Capgemini fremgår bl.a. følgende:

”Vi har gennemgået samtlige tilbud og har konstateret, at alle tilbud er konditionsmæssige.

Samtlige tilbud er derefter blevet evalueret i overensstemmelse med den i miniudbudsbetingelserne beskrevne evalueringmetode.

Evalueringen har vist følgende:

Underkriterium	Capgemini Danmark A/S	Netcompany A/S
Kvalitet (70 %)	4,00	7,00
Pris (30 %)	50.100.000,00 kr.	50.625.000,00 kr.

...

I forhold til jeres tilbud havde det vindende tilbud følgende karakteristika, som UFST har vurderet positivt i forhold til at løse opgavebeskrivelsen mest optimalt, herunder følgende:

Henset til, at Netcompany A/S har opnået en kvalitetsscore, der vægtet er 52,50 % bedre end Capgemini Danmark A/S, og har tilbudt en pris, der vægtet kun er 0,31 % dyrere, har Netcompany A/S tilbudt et bedre forhold mellem pris og kvalitet end Capgemini Danmark A/S.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsens evaluering af jeres tilbud resulterede i følgende:

Kvalitet (70 %)		Capgemini Danmark A/S	
Delkriterie	Vægt	Score point	Begrundelse
Allokerede ressourcer Ved evalueringen, vil der blive lagt vægt på, hvilke ressourcer Leverandøren i Bilag C stiller til rådighed ved udførelse af Udviklingsbistand, herunder i hvilket omfang ressourcerne har relevante kompetencer og erfaring på højt niveau i forhold til indtagelse af rollen og udførelsen af Udviklingsbistand en. Det vurderes, hvorledes kvaliteten af ressourcerne i rollen kan påvirke kvalitetsniveauet ved udførelsen af Udviklingsbistand en.	100 %	4	Det vurderes positivt at CapGemini har tilbudt et hold af ressourcer, som er forankret højt i den interne ledelse i CapGemini, samt at programtestmanageren, der tilbydes, har erfaring med lignende opgaver. Det vurderes samtidigt negativt, at den samlede gruppe af tilbudte ressourcer ikke har en større erfaring med området, og dermed ikke har en solid sektorindsigt. Opgaven stiller et behov for en testorganisation, der kan tage ansvaret for at sikre den samlede portefølje af kvalitetsstyring og test, dvs. testforberedelse, testeksekvering, planlægning, styring og rapportering, samt koordinering med andre enheder, herunder udviklingsteams og deployment-teamet og dets miljøudviklere. Det vurderes negativt, at konsulenternes samlede kvalifikationer ikke er tilfredsstillende, og at de vil kræve oplæring i en længere periode. Det skyldes at størstedelen af konsulenternes erfaring ikke dokumenterer erfaring med de løsninger, værktøjer og metoder vi i ICE anvender og arbejder med. Konsulenterne forventes derved ikke samlet at kunne levere tilfredsstillende, da opgaven er meget kompleks og kræver en større sektorindsigt hos flere af de tilbudte ressourcer. Det vurderes ikke, at CapGemini kan løfte denne

			opgave af en sådan kvalitet, at Cap-Gemini kan sikre rettidige releases og tilfredsstillende opgaveløsning. Konsulenternes besvarelse er ikke fyldestgørende og deres kvalifikationer vurderes ikke til at være tilfredsstillende.
--	--	--	--

Udviklings- og Forenklingsstyrelsens evaluering af vinderens tilbud resulterede i følgende:

Kvalitet (70 %)		Netcompany A/S	
Delkriterie	Vægt	Score point	Begrundelse
Allokerede ressourcer Ved evalueringen, vil der blive lagt vægt på, hvilke ressourcer Leverandøren i Bilag C stiller til rådighed ved udførelse af Udviklingsbistand, herunder i hvilket omfang ressourcerne har relevante kompetencer og erfaring på højt niveau i forhold til indtagelse af rollen og udførelsen af Udviklingsbistanden. Det vurderes, hvorledes kvaliteten af ressourcerne i rollen kan påvirke kvalitetsniveauet ved	100 %	7	Det vurderes positivt at Netcompany tilbyder et samlet hold af ressourcer til at løse opgaven, samt at holder overordnet set har en solid erfaring med lignende opgaver og en stor sektorindsigt. Det vurderes desuden positivt at ressourcerne er sammensat på en sådan måde, at det samlede hold har forudsætningerne for at tage leveranceansvaret, samt løse opgaven vedr. kvalitetsstyring på et tilfredsstillende niveau. Til grund for dette, lægges bl.a. at ressourcerne har fremragende kompetencer og erfaringer med lignende komplekse og parallelle testleveranceforløb, og det vurderes at Netcompany kan løse opgaven med at håndtere kritiske områder, herunder de samlede programtestplaner, forudse testrisici og ud tænke de fornødne teststrategier. Det vurderes endvidere positivt at de tilbudte test managers, har dokumenteret relevant erfaring, og at særligt denne ene har en meget relevant og god sektorindsigt, qua sin erfaring fra lignende projekter. De øvrige konsulenter besidder også dyb indsigt i arbejdet med test og kvalitets-



udførelsen af Udviklingsbi- standen.			sikring, og de har erfaring med lig- nende projekter, samt arbejdsværk- tøjer og metoder.
--	--	--	---

...”

### Parternes anbringender

#### Ad påstand 1 og 2

Capgemini har gjort gældende, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har foretaget en evaluering af tilbuddene, som ikke er i overensstemmelse med udbudsmaterialet.

En ordregiver skal fastlægge og beskrive alle dele af evalueringsmodellen i udbudsmaterialet, jf. udbudslovens § 160, stk. 1. Det følger af lovbemærkningerne, at en ordregiver ikke kan anvende dele af en evalueringsmodel, som ikke har været beskrevet i udbudsmaterialet. Endvidere skal en ordregiver fastsætte gennemsigtige tildelingskriterier, som ikke må give ordregiveren ubetinget valgfrihed mellem tilbuddene, jf. udbudslovens § 164. En ordregiver har pligt til at sikre, at tildelingen af kontrakten sker på en gennemsigtig måde, der sætter tilbudsgiveren i stand til at vurdere, om ordregiveren overholder betingelserne for tildeling af kontrakten.

Det fremgår af miniudbudsbetingelserne, at der ved evalueringen ville blive lagt vægt på kompetencer og erfaringer hos de tilbudte konsulenter i forhold til udførelsen af de opgaver, som er beskrevet i ”Kundens behov for Udviklingsbistand”. I evalueringen af tilbuddene var det således alene de tilbudtes kompetencer og erfaringer, som var relevante for udførelsen af de beskrevne opgaver, som kunne indgå i vurderingen.

Capgemini har fået indsigt i Udviklings- og Forenklingsstyrelsens evalueringsskema. Det lægges dermed til grund, at evalueringsskemaet udgør det samlede evalueringsskema, som Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har udarbejdet i forbindelse med udbudsprocessen. Af evalueringsskemaet fremgår de begrundelser, som er lagt til grund for kvalitetsbedømmelsen af tilbuddene. Det følger af evalueringsskemaet, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsens i begrundelserne bl.a. har lagt vægt på sektorindsigt og sammensætning af ressourcerne. Parameteret om sektorindsigt er ikke beskrevet i grundlaget for mini-

udbud, hvorfor det ikke kan inddrages i forbindelse med evalueringen. I udbudsmaterialet er der hellere ikke grundlag for at tillægge ressourcernes sammensætning positiv vægt. Kun såfremt sektorindsigt var beskrevet tydeligt i udbudsmateriale, har det kunnet tillægges vægt.

Den beskrevne evalueringsmodel i miniudbudsbetingelserne forudsætter, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsen gennemgår hver af de tilbudte konsulents individuelle CV'er og evaluerer dem ud fra de beskrevne roller i bilaget "Kundens behov for Udviklingsbistand", herunder de beskrevne ansvarsområder, ønskede kompetencer mv.

Capgemini har henvist til kendelse af 3. november 2021, Meldgaard Miljø A/S mod Rebild Kommune.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har gjort gældende, at den gennemførte evaluering er sket inden for rammerne af evalueringsgrundlaget i miniudbudsmaterialet.

Det følger af miniudbudsbetingelsernes punkt 8.2 om evalueringsmetoden, at de kompetencer og erfaringer, som blev tillagt positiv vægt ved evalueringen af delkriteriet "allokerede ressourcer", er beskrevet i bilag 03.B. I bilag 03.B er det beskrevet for flere konsulentkategorier, at ressourcerne skal have kendskab til vurderingssystemet, herunder f.eks. ejendomsvurderinger. Endvidere skal bilag 03.B ses i sammenhæng med udbudsbekendtgørelsens afsnit II.1.4), rammekontraktens punkt 1 og rammekontraktens bilag 2. Sektorindsigt relaterer sig til beskrivelserne i bilag 03.B af de efterspurgte konsulentkategorier, herunder kravet om kendskab til vurderingssystemer, f.eks. ejendomsvurderinger eller lignende. Endvidere relaterer sektorindsigt sig til, hvorledes de tilbudte allokerede ressourcer med deres kompetencer og erfaringer kan påvirke kvalitetsniveauet ved udførelsen og dermed opnåelsen af kundens forretningsmæssige mål og behov.

Capgeminis tilbud beskriver bl.a. de tilbudte ressourcers erfaring med den offentlige og private sektor samt erfaring med vurderingssystemer, hvilket understøtter, at sektorindsigt ligger inden for rammerne af Capgeminis naturlige forståelse af kriteriet. Det har dermed også været gennemsigtigt for Capgemini, hvad Udviklings- og Forenklingsstyrelsen ville tillægge positiv betydning ved vurderingen af delkriteriet "allokerede ressourcer". Bilag 03.B indeholder i overensstemmelse hermed en beskrivelse af kundens it-miljø og

platform, herunder hvilke værktøjer og metoder der skal anvendes i samarbejdet, og som stilles til rådighed af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Vurderingen af kompetencer og erfaringer i relation til de tilbudte ressourcer skal baseres på kontraktens genstand og de særegne forhold, der kendetegner den ydelse, som leverandøren skal levere. Det ligger derfor inden for rammerne af kriteriet, udbudsmaterialet samt en naturlig sproglig forståelse heraf, at det har trukket ned i evalueringen, at Capgeminis ikke har dokumenteret erfaring hos de allokerede ressourcer med de løsninger, værktøjer og metoder, der skal anvendes og arbejdes med hos Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har henvist til klagenævnet kendelse af 22. oktober 2013, Kristiansen & Co., Hadsund ApS mod Mariagerfjord Kommune, og til, at det ikke af udbudslovens § 160 kan udledes, at ordregiveren skal give en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af de kvalitative kriterier, jf. kendelse af 25. april 2018, Bilbutikken A/S mod Randers Kommune, og kendelse af 8. august 2017, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mod Region Midtjylland.

Det fremgår af tildelingskriteriet, at der ved evalueringen lægges vægt på, i hvilket omfang ressourcerne har relevante kompetencer og erfaring. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har fulgt den beskrevne evalueringsmetode i miniudbudsbetingelserne ved at evaluere ressourcernes samlede kompetencer og erfaring, som er dokumenteret med tilbudsgiverens 16 enkelte CV'er, i relation til den konkrete opgave. Det fremgår ikke af miniudbudsmaterialet, at der ville blive givet begrundelser for vurderingen af hvert enkelt CV. Tværtimod fremgår det af beskrivelsen i miniudbudsbetingelserne, at vurderingen er baseret på de samlede tilbudte ressourcer, herunder i hvilket omfang ressourcerne har relevante kompetencer og erfaring.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har henvist til klagenævnets praksis, hvorefter en ordregiver alene er forpligtet til at angive en begrundelse for resultatet af evalueringen på delkriterieniveau. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har således ikke været forpligtet til at begrunde vurderingen af hvert enkelt CV, jf. kendelse af 30. marts 2017, Euro Therm A/S mod Hinnerup Fjernvarme A.m.b.a.

### Ad påstand 3

Capgemini har gjort gældende, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsens underretning om tildelingsbeslutningen ikke er ledsaget af en fyldestgørende begrundelse for tildelingsbeslutningen.

Det følger af udbudslovens § 171 bl.a., at en ordregiver er forpligtet til at underrette tilbudsgivere om og begrunde, hvilke beslutninger ordregiveren har truffet om tildeling af en kontrakt. Begrundelsen skal bl.a. angive det vindende tilbuds karakteristika og fordele i forhold til det afviste tilbud. Det følger af lovbemærkningerne, at vurderingen af, hvor fyldestgørende en begrundelse skal være, afhænger af de konkrete omstændigheder.

Miniudbuddet vedrører et beløb på over 50 mio. kr. og i alt 16 CV'er, der skal evalueres ud fra specificerede roller, opgaver og ansvarsområder. Det er derfor utilstrækkeligt, at begrundelsen for tildelingen kun overordnet beskriver de forskellige tilbud med henvisning til tilbuddets generelle gode og mindre gode opfyldelse af ønsket om relevante kompetencer samt erfaring. Begrundelserne giver således ikke et tilstrækkeligt gennemsigtigt indblik i, hvordan de forskellige ressourcer er blevet bedømt i forhold til hvilke opgaver og områder. Tilbudsgiverne har derfor ikke mulighed for at kontrollere, om ordregiveren har overholdt betingelserne for tildelingen af kontrakten.

Underkriteriet "Kvalitet" er i dette udbud særligt kompleks, da det indeholder evaluering af 16 CV'er. Begrundelsen for Capgeminis kvalitet fyldte blot otte sætninger, og Netcompanys fyldte fem sætninger. På grund af udbuddets kompleksitet og værdi, og fordi tilbudspriserne ikke var udslagsgivende, gælder der skærpede krav til begrundelsen for pointdelingen.

Det har ikke været muligt for Capgemini at kontrollere, hvad Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har lagt vægt på ved evalueringen, herunder om det var inden for rammerne af evalueringsmodellen, jf. herved. klagenævnets kendelse af 13. december 2019, Iron Mountain A/S mod Lægemiddelstyrelsen, og kendelse af 14. oktober 2014, Grontmij A/S mod Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har gjort gældende, at styrelsen ikke har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigthed i udbudslovens § 2 samt med udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2.

Kontraktens værdi og mængden af indleverede CV'er fører ikke til en udvidet begrundelsespligt. Et synspunkt herom er hverken underbygget eller hjemlet.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har ikke været forpligtet til at udarbejde en detaljeret komparativ sammenstilling mellem Netcompany og Capgemini, eftersom udbudsreglernes begrundelsespligt ikke medfører en forpligtelse til at give en i alle henseender fyldestgørende begrundelse på alle parametre, som har indgået i evalueringen, jf. Rettens dom af 2. december 2015 i sag T-553/13, European Dynamics mod F4E.

Den samlede begrundelse for resultatet af sammenstillingen mellem pris og kvalitet i forskelsmodellen er fyldestgørende. Den endelige sammenstilling af de to tilbud er en standardfremgangsmåde for forskelsmodellen, som er accepteret af klagenævnet i flere kendelser, f.eks. kendelse af 13. oktober 2022, Gavdi A/S mod Banedanmark, og kendelse af 2. oktober 2019, e-Boks A/S mod digitalstyrelsen.

En mangelfuld begrundelse kan i øvrigt ikke føre til annullation af tildelingsbeslutningen, jf. kendelse af 20. august 2018, Aarsleff Rail A/S mod Viborg Kommune, og kendelse af 8. januar 2019, Finmann VVS/Entreprise ApS mod Udviklingsselskabet By & Havn I/S.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har endvidere henvist til det, der er anført under påstand 1 og 2.

#### Ad påstand 4

Capgemini har gjort gældende, at det, der er anført ad påstand 1-3, medfører, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsens tildelingsbeslutning skal annulleres.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har gjort gældende, at der ikke er sket en overtrædelse af udbudsreglerne, der kan føre til annullation af tildelingsbeslutningen.

#### Ad påstand 5

Capgemini har gjort gældende, at det, der er anført ad påstand 1-4, medfører, at kontrakten mellem Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Netcompany

skal erklæres for uden virkning, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 17, stk. 1, nr. 3.

Der er ikke grundlag for at anvende undtagelserne i § 17, stk. 2.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har gjort gældende, at kontrakten ikke er indgået i strid med udbudslovens afsnit II, hvorfor der ikke er grundlag for at erklære kontrakten for uden virkning.

### Klagenævnet udtaler

#### Ad påstand 1 og 2

Det fremgår af udbudslovens § 160, stk. 1, at en ordregiver skal fastlægge og beskrive indholdet af alle dele af evalueringsmodellen i udbudsmaterialet. Specifikke parametre i evalueringsmodellen kan afhænge af de indkomne tilbud, men det skal entydigt fastlægges og beskrives på forhånd, hvordan parametrene fastlægges. Parametrene i evalueringsmodellen kan ikke afhænge af de indkomne tilbud på en måde, der beror på ordregiverens valg eller vurdering efter åbningen af tilbuddene.

Af bemærkningerne til lov 2019-03-05 nr. 204 om ændring af udbudsloven, hvor § 160, stk. 1, fik sin nuværende formulering, fremgår bl.a. følgende:

”Hidtil gældende ret i forhold til ordregivers pligt til i udbudsmaterialet at angive kriterierne for tildeling, jf. §§ 162 - 164 sammenholdt med § 128, stk. 2, jf. udbudsdirektivets bilag V, del C, ændres ikke som følge af § 160. Endvidere er der pligt til jf. gennemsigtighedsprincippet i § 2 at beskrive, hvad der tillægges betydning ved tilbudsevalueringen. Som følge heraf er der stadigvæk en pligt til at angive kriterierne for tildeling og beskrive, hvad der tillægges betydning ved tilbudsevalueringen, selv om disse dele ikke længere fremgår af § 160.”

I miniudbudsbetingelserne er om evalueringen i punkt 8.1.bl.a. anført:

”...

Allokerede ressourcer

Ved evalueringen, vil der blive lagt vægt på, hvilke ressourcer Leverandøren i Bilag C stiller til rådighed ved udførelse af Udviklingsbistand, herunder i hvilket omfang ressourcerne har relevante kompetencer og erfaring på højt niveau i forhold til indtagelse af rollen og

udførelsen af Udviklingsbistanden. Det vurderes, hvorledes kvaliteten af ressourcerne i rollen kan påvirke kvalitetsniveauet ved udførelsen af Udviklingsbistanden.”

Der er således nøje sammenhæng mellem den opgave, som skal løses, og de kompetencer, som vil blive tillagt vægt ved evalueringen af det tilbudte.

Opgaven er overordnet beskrevet således:

”1. OVERORDNET BESKRIVELSE AF YDELSERNE

”Team Kvalitetsstyring”

I ICE er der behov for et dedikeret testteam, kaldet Kvalitetsstyring, til at drive det afsluttende testarbejde på de leverancer, programmets udviklingsteams leverer.

...”

Det fremgik således udtrykkeligt af miniudbudsmaterialet, at Udviklings- og Forenklingstyrelsen ville lægge vægt på ressourcernes erfaring inden for det relevante område. Brugen af ordet ”sektorindsigt” – uanset at netop denne term ikke er nævnt i miniudbudsbetingelserne – ligger dermed ikke uden for, hvad enhver rimeligt velinformeret og normalt omhyggelig tilbudsgiver måtte anse for omfattet af, hvad der ville blive lagt vægt på.

Det fremgik klart af udbudsmaterialet, at udbuddet vedrørte et testteam, der skulle opfylde de beskrevne krav. Hvordan de tilbudte ressourcer er sammensat i relation til opfyldelse af kravene i udbudsmaterialet ligger dermed ligeledes inden for rammerne af det, der er beskrevet i udbudsmaterialet.

Da det også tydeligt fremgik, at opgaven skulle løses af et ”testteam”, kunne Capgemini således ikke have en forventning om, at der ved tildelingsbeslutningen skulle foreligge en evaluering af hvert enkelt CV.

Påstand 1 og 2 tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 3

Efter udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, 1. led, skal en ordregiver i sin underretning af tilbudsgiverne om beslutningen om tildeling af kontrakten bl.a. angive det vindende tilbuds karakteristika og fordele set i forhold til det afviste tilbud.

Af de specielle bemærkninger til udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2, (lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015, side 193) fremgår bl.a. følgende:

”... ordregiveren skal give forbigåede tilbudsgivere, som har afgivet et antageligt tilbud, en begrundelse med tilstrækkelige oplysninger om det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele i relation til de enkelte underkriterier og delkriterier således, at de centrale elementer, der har været væsentlige og udslagsgivende ved bedømmelsen af det vindende tilbud og dermed også den forbigåede tilbudsgiver, belyses. ...

Ordregiveren skal kun angive en begrundelse for resultatet af evalueringen på delkriterieniveau, for så vidt angår de delkriterier, der har haft væsentlig indflydelse på udfaldet af evalueringen. ...

Hvor fyldestgørende en begrundelse skal være i det enkelte udbud afhænger af de konkrete omstændigheder, f.eks. de valgte underkriterier, disses kompleksitet i forhold til ydelsens karakter, hvordan ordregiveren i øvrigt har udformet udbudsmaterialet og omstændighederne i øvrigt. Således vil der være grund til at være særlig opmærksom på indholdet af begrundelsen i de tilfælde, hvor eksempelvis den forbigåede tilbudsgiver har afgivet tilbuddet med den laveste pris på trods af, at priskriteriet vægtede højt. I dette tilfælde skærper valg af et andet tilbud som det økonomisk mest fordelagtige tilbud kravene til begrundelsen.

...

Ordregiverens begrundelse skal sætte tilbudsgivere i stand til at kunne konstatere, om evalueringen er sket inden for rammerne af den evalueringsmetode, som ordregiveren har beskrevet i udbudsmaterialet, og om der er blevet lagt vægt på de forhold, som ordregiveren i udbudsmaterialet har beskrevet, at der vil blive lagt vægt på, jf. § 160 (om fremgangsmåde ved evaluering).”

Begrundelsen skal således være tilstrækkelig fyldestgørende til, at tilbudsgiverne kan konstatere, om evalueringen er sket inden for rammerne af den fastsatte evalueringsmetode, og om ordregiveren har lagt vægt på de forhold, som ordregiveren har fastsat i udbudsmaterialet, at der vil blive lagt vægt på.



Udviklings- og Forenklingsstyrelsens underretning af 28. juni 2023 til Capgemini indeholder oplysninger om bl.a. Capgeminis og Netcompanys fordele, ressourcernes sammensætning i relation til udførelsen af opgaven, ressourcernes kompetencer og erfaringer og udsigten til, om opgaven kan løftes på et tilfredsstillende niveau.

Det er klagenævnets vurdering, at tildelingsbeslutningen indeholder en tilstrækkelig angivelse af Capgeminis og Netcompanys tilbuds karakteristika og relative fordele til at belyse de centrale elementer, der har været udslagsgivende ved bedømmelsen af tilbuddene.

Påstand 3 tages derfor ikke til følge.

#### Ad påstand 4

Det følger af det, der er anført ad påstand 1-3, at påstanden ikke tages til følge.

#### Ad påstand 5

Det følger af det, der er anført ad påstand 1-3, at påstanden ikke tages til følge.

#### Herefter bestemmes

Klagen tages ikke til følge.

Capgemini Danmark A/S skal i sagsomkostninger til Udviklings- og Forenklingsstyrelsens betale 25.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Kirsten Thorup

Genpartens rigtighed bekræftes.

Louise Dissing Jensen  
fuldmægtig