

K E N D E L S E

PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab
(advokat Erik Kjær-Hansen, København)

mod

Rigspolitiet
(advokat Kristian Hartlev, København)

Ved udbudsbekendtgørelse 2020/S 034-080187 af 13. februar 2020 udbød Rigspolitiet som en begrænset udbud med forhandling efter udbudsloven en kontrakt om levering, vedligeholdelse, support og videreudvikling af et IAM-system til dansk politi. Kontakten er udbudt med en varighed på fem år med mulighed for forlængelse to gange af 24 måneders varighed.

Ved tilbudsfristens udløb den 19. oktober 2020 modtog Rigspolitiet tilbud fra samtlige prækvalificerede tilbudsgivere, nemlig

- Devoteam Management Consulting A/S (herefter Devoteam)
- NNIT A/S
- PA Consulting Group A/S
- PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab (herefter PWC)

Ved brev af 15. december 2020 til PWC meddelte Rigspolitiet, at man havde besluttet at tildele kontrakten til Devoteam.

Den 28. december 2020 indgav PWC klage til Klagenævnet for Udbud over Rigspolitiet. PWC 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 27. januar 2021 besluttede klagenævnet ikke at tillægge klagen opsættende virkning. Klagen har været behandlet skriftligt.

PWC har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet skal konstatere, at Rigspolitiet har handlet i strid med kravene om gennemsigtighed og ligebehandling i udbudslovens § 2 ved at have begået en række væsentlige fejl i forbindelse med evalueringen af PWC's tilbud, herunder ved at basere evalueringen på faktisk forkerte oplysninger, der ikke fremgår af PWC's tilbud.

Påstand 2

Klagenævnet skal konstatere, at Rigspolitiet har handlet i strid med udbudslovens § 62, stk. 2, ved ikke at beskrive i udbudsbekendtgørelsen, hvorledes forhandlingsforløbet forventes at forløbe, eller hvorvidt der ydes vederlag til deltagerne i forhandlingerne.

Påstand 3

Klagenævnet skal annullere udbud nr. 2020/S 034-080187 vedrørende en IAM-løsning.

Påstand 4 (subsidiær til påstand 3)

Klagenævnet skal annullere Rigspolitiets tildelingsbeslutning af 15. december 2020 vedrørende udbud af en IAM-løsning.

Sagens nærmere omstændigheder

Udbudsmaterialet

I udbudsbekendtgørelsen står der:

”...

II.1.4) Kort beskrivelse:

Rigspolitiet ønsker at anskaffe en løsning, der kan understøtte brugeradministrationsopgaver i dansk politi. Løsningen skal understøtte brugeradgange til de data og systemer, som tidspunkt og stilling berettiger, samt sikre overholdelse af forretningspolitikker og -regler. Den udbudte kontrakt omfatter levering, vedligeholdelse, support og videreudvikling af en IAM-løsning...

II.1.5) Anslået samlet værdi

Værdi eksklusive moms: 35 000 000.00 DKK

...

Del IV: Procedure

...

IV.1.1) Proceduretype

Udbud med forhandling

...

IV.1.5) Oplysninger om forhandling

Den ordregivende myndighed forbeholder sig retten til at tildele kontrakten på grundlag af de første bud uden at indgå forhandlinger

...

VI.3) Yderligere oplysninger:

...

De ansøgere, der vil blive opfordret til at afgive tilbud, vil modtage yderligere praktiske oplysninger om forhandlingsforløbet, herunder oplysninger om indgivelse af tilbud.

...”

I udbudsbetingelserne står der bl.a.:

”5. FORHANDLINGSFASEN

Forhandlingsfasen løber fra modtagelse af ordregivers opfordring til at deltage i processen og frem til opfordring til at afgive endelige tilbud i henhold til punkt 7 jf. dog punkt 6 om muligheden for at tildele på baggrund af et indledende tilbud.

Forhandlingerne gennemføres i henhold til Bilag B, punkt 5, og Bilag C.

Forhandlingerne gennemføres på dansk.

6. INDLEDENDE TILBUD

...

Ordregiver kan tildele kontrakten på baggrund af et indledende tilbud, og tilbudsgiverne kan derfor ikke påregne, at der gennemføres forhandlingsmøder, jf. punkt 5. Tilbudsgiverne skal derfor sørge for, at de indledende tilbud er fuldstændige, og at prissætningen er sket på baggrund af det udbudsmateriale, der danner grundlag for afgivelsen af tilbud. Forhold oplyst i tilbudsgivers kommentarer til udbudsmaterialet (Bilag D) betragtes ikke som en del af det indledende tilbud (men som et oplæg til forhandlingerne), og oplysningen betragtes derfor heller ikke som forbehold.

7. ENDELIGE TILBUD

Ved forhandlingsfasens afslutning opfordres tilbudsgiverne til at afgive deres endelige tilbud jf. punkt 5.

Tilbudsgiverens endelige tilbud skal indeholde de samme dokumenter som det indledende tilbud jf. punkt 6 ovenfor. Dog skal tilbudsgiverens endelige tilbud ikke indeholde tilbudsgivers eventuelle kommentarer til udbudsmaterialet (Bilag D).

Ordregiver kan undervejs i forhandlingsløbet, herunder i forbindelse med opfordringen til at afgive endeligt tilbud, foretage ændringer eller tilføjelser i forhold til de oplysninger/dokumenter, som udgør eller skal vedlægges de endelige tilbud. Dette vil i givet fald blive meddelt til alle tilbudsgivere, der deltager i udbuddet, via det elektroniske udbudssystem.
..."

Udbudsbetingelsernes Bilag B, Yderligere oplysninger, og Bilag C, Forhandlingsplan, indeholder endvidere en nærmere beskrivelse af forhandlingsløbet.

I udbudsbetingelsernes Bilag A, Tilbudsevaluering, er anført følgende om tildelingskriteriet:

"1. TILDELINGSKRITERIET

Tildelingskriteriet er bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Ordregiver vil i den forbindelse lægge følgende underkriterier til grund:

1) Pris (30 %)

bedømt på grundlag af den samlede evalueringstekniske pris.

Den samlede evalueringstekniske pris opgøres på grundlag af den i Bilag 3a opgjorte evalueringstekniske pris.

2) Kvalitet (45 %)

bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

- Bilag 2 Kravspecifikation (60 %)
 - EK-b krav (70%)
 - Der vil blive foretaget en samlet kvalitativ vurdering af kravene på baggrund af tilbudsgivers besvarelse i bilag 2a. Vurdering vil ske i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver i bilag 2 har anført vil blive tillagt positiv vægt.
 - EK-a krav (30%)
 - ...
- Bilag 5 Servicemål (10%)
 - ...
- Bilag 12 sikkerhed (30 %)
 - EK-b krav (70 %)
 - Der vil blive foretaget en samlet kvalitativ vurdering af kravene på baggrund af tilbudsgivers besvarelse i bilag 12a. Vurdering vil ske i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver i bilag 12 har anført vil blive tillagt positiv vægt.
 - EK-a krav (30 %)
 - ...

3) Leveringssikkerhed (25 %)

bedømt på grundlag af følgende delkriterier:

- Bilag 1 Tidsplan (35 %)
 - Der vil blive foretaget en samlet kvalitativ vurdering af kravene på baggrund af tilbudsgivers besvarelse i bilag 1a. Vurdering vil ske i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver i bilag 1a har anført vil blive tillagt positiv vægt.
- Bilag 6 Samarbejde (20 %)
 - Der vil blive foretaget en samlet kvalitativ vurdering af kravene på baggrund af tilbudsgivers besvarelse i bilag 6a. Vurdering vil ske i overensstemmelse med

de elementer, som ordregiver i bilag 6a har anført vil blive tillagt positiv vægt.

- Bilag 7 Prøver (45 %)
 - Der vil blive foretaget en samlet kvalitativ vurdering af kravene på baggrund af tilbudsgivers besvarelse i bilag 7a. Vurdering vil ske i overensstemmelse med de elementer, som ordregiver i bilag 7a har anført vil blive tillagt positiv vægt.

Procentsatserne angiver de enkelte underkriteriers, delkriteriers og kravtypers indbyrdes vægt i tilbudsevalueringen.

2. EVALUERINGSMETODE – FORSKELSMODELLEN

....

Til brug for evalueringen af de kvalitative underkriterier anvender ordregiver følgende sproglige skala:

- Særdeles tilfredsstillende (5 point)
- Meget tilfredsstillende (4 point)
- Tilfredsstillende (3 point)
- Mindre tilfredsstillende (2 point)
- Ikke tilfredsstillende (1 point)

Ordregiver anvender skalaen ved at tildele point for hvert delkriterie og pulje af kravtyper baseret på den samlede vurdering af den tilbudte kravopfyldelse og herefter udregne en samlet score for hvert af de kvalitative underkriterier ”Kvalitet”, ”Leveringssikkerhed”. Ordregiver kan tildele point med op til to decimaler.

...”

I udbudsbetingelsernes Bilag B er redegjort for de enkelte kravtyper. Det fremgår bl.a. heraf, at EK-a og EK-b er evalueringskrav, som kan indgå i forhandlingerne.

I ”Bilag 2 - Kravspecifikationen” af 21. august 2020 står der bl.a.:

”B. Kundens forretningsmæssige behov
Dette afsnit indeholder de funktionelle krav, der er til Løsningen.

...

B3. Nedlæg Bruger

Bruger stopper i Politiet, hvilket HR opdaterer i SAP herunder årsag til nedlæggelse. Der sendes følgende data fra SAP: brugernavn, slutdato.

...

B6. Anmodning om Rolle til Bruger

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B2 - 6	EK-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med anmodning om en Ekstrarolle til en Bruger	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning <ul style="list-style-type: none"> - I jo højere grad de forretningsmæssige behov opfyldes - Jo mere fleksibilitet der er i hvem der kan anmode - Hvor intuitivt det er for Direkte brugere at anmode

...

B8. Forslag til relevante Roller

Standardbrugeren bliver præsenteret for de Roller, som kan være relevante hvis Brugeren eller en anden Bruger, der anmodes på vegne af har en bestemt Jobfunktion. De relevante roller præsenteres for Brugeren, når Brugeren vil ansøge om tildeling af Ekstraroller. Standardbrugeren kan anmode om disse til sig selv eller andre.

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B2 - 8	EK-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse forslag til relevante Roller	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning <ul style="list-style-type: none"> - I jo højere grad de forretningsmæssige behov opfyldes - Hvor intuitivt det er for Direkte brugere

...

B14. Organisationsændring

HR ændrer organisationsstrukturen i SAP, så der er organisatoriske enheder der ændrer placering, skifter navn, nedlægges eller oprettes. Fra

SAP modtages unik OrgID, navn, handling, tidspunkt for ikrafttrædelse.

...

Krav- ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B2 - 14	EK-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med en organisationsændring.	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: <ul style="list-style-type: none"> - Jo mere automatisk opgaven kan udføres - Jo mere hjælp Brugeren får til at udføre organisationsændringen - Jo bedre overblik der er over organisationsændringen

B15. Bestil nyt fællesdrev, funktionspostkasse eller distributionsliste

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B2 - 15	EK-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med bestilling af fællesdrev, funktionspostkasse eller distributionsliste	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: I jo højere grad de forretningsmæssige behov opfyldes Jo mere automatisk opgaven kan udføres

...

B17. Bruger ringer til IT-support om glemt password

Når en Bruger har glemt sit password og kontakter Kundens IT-support, skal løsningen understøtte, at IT-Support kan hjælpe brugeren med at resette password, så brugeren igen får adgang. Brugeren skal efterfølgende logge på og oprette nyt password.

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
---------	-----------	-----------------	---------------------

B2 - 17	EK-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med at en Bruger kontakter IT-support. Leverandøren bedes beskrive, hvordan udlevering af password matcher kravene fra NSIS 2.0.1 standarden.	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: <ul style="list-style-type: none"> - Jo mere effektivt ITsupport kan udføre opgaven med at hjælpe Brugeren - Jo mere sikkert IT-support kan udføre opgaven med at hjælpe Brugeren - Jo højere grad Løsningen matcher NSIS 2.0.1 standarden
---------	------	--	--

C. Andre funktionelle krav

...

C2. Analyse af data

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B2 - 28	EK-b	Leverandøren skal beskrive hvilke standardrapporter Løsningen kommer med	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: I jo højere grad de forretningsmæssige behov opfyldes Jo mere overskuelige og læsevenlige rapporter er
B2 - 29	EK-b	Leverandøren skal redegøre for, hvordan brugerdefinerede rapporter kan udarbejdes af Kunden, herunder om brugerdefinerede rapporter kan oprettes og tilpasses gennem Løsningens	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: <ul style="list-style-type: none"> - Jo enklere det er at udarbejde brugerdefinerede rapporter - Jo flere data der kan indgå i rapporter

		grafiske brugergrænseflade.	– Jo mere overskuelige og læsevenlige rapporter er
--	--	-----------------------------	--

...

C3. Krav til Roller

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B2 - 39	EK-b	Krav til administration af udløb af Roller (sat på Rollen). Løsningen skal understøtte følgende perioder, for hvor længe en Bruger kan have en Rolle uden at skulle ansøge igen: <ul style="list-style-type: none"> – Tidsperiode, maksimalt 6 måneder – Så længe Brugeren har en bestemt placering i organisationen – ubegrænset 	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: <ul style="list-style-type: none"> – I højere grad kravet understøttes – Jo flere betingelser, der kan sættes for udløb på en Ekstrarolle

...

C5. Role mining funktionalitet

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Løsningsbeskrivelse
---------	-----------	-----------------	---------------------

B2 - 47	EK-b	<p>Leverandøren skal redegøre for, om role mining-funktionalitet til brug for udarbejdelse af forslag til Roller er understøttet i Løsningen, og for muligheder og begrænsninger ved brug af denne funktionalitet til udarbejdelse af automatiske forslag til Roller.</p> <p>Leverandøren bedes herunder beskrive, i hvilket omfang Løsningen indeholder funktionalitet, der gør det muligt at identificere Brugere, hvis adgangstildeling afviger fra mønstret for de øvrige Brugere med samme organisatoriske tilhørsforhold og stillingskategori.</p>	<p>Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvor let funktionaliteten er at bruge
---------	------	--	---

...

E3. Kundens driftsmæssige forhold

...

Øvrige krav til driftsmæssige forhold

Løsningen driftes af politiets egen driftsorganisation.

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B2 - 113	EK-b	Det skal i Løsningen være muligt at overvåge Løsningens svartider, både svar-	Kunden vægter det positivt, at Løsningen er designet til at understøtte logging, advisering og alarmer, som muliggør forebyggende tiltag

		tider på forespørgsler internt i Løsningen og eksternt ved forespørgsler, herunder fx mod registre.	
--	--	---	--

...

F. Brugervenlighed og design

...

F3. Proces for brugervenlighed

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Løsningsbeskrivelse
B2 - 130	EK-b	Leverandøren skal beskrive deres proces for brugervenligt design – både i projektfasen samt ved efterfølgende vedligehold	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: <ul style="list-style-type: none"> - at Leverandøren præsenterer en proces for brugerinvolvering, der sikrer at ønsker, krav, forventninger og feedback fra slutbrugere indarbejdes i videreudviklingen/tilpasningen af løsningen - I jo højere grad leverandøren tydeliggør hvordan og i hvilket omfang brugerne indrages

...”

I udbudsbilag 7 – Prøver står der bl.a.:

”7.10.3 Gennemførelse

Driftsprøven skal afholdes som en del af den daglige drift.

Prøven skal gennemføres under normal driftssituation. Driftsprøven gennemføres af Kunden med mulig bistand fra Leverandøren, og udføres for Leverancens som helhed.

Under driftsprøven har Leverandøren ret og pligt til løbende at optimere Løsningens ydeevne i det omfang, at det måtte være nødvendigt samt afhjælpe eventuelle driftsrelaterede fejl. Desuden skal Leverandøren være Kunden behjælpelig og besvare Kundens spørgsmål vedrørende brug af Løsningen, herunder yde support, jævnfør bilag 4.b - Support og vedligeholdelse.

Driftsprøven skal omfatte mindst 35 Dage i træk, hvori Løsningen har været i drift under normal brug.

Driftsprøven afvikles for alle idriftsatte Delleverancer samt den samlede Leverance.”

I bilag 7.a, Leverandørens foreløbige teststrategi, står der:

” Den foreløbige teststrategi skal derfor indeholde en beskrivelse af:

- Hvordan tilbudsgiver vil planlægge og gennemføre Test og Prøver, samt hvilken metoder, testteknikker og dokumentation der benyttes til disse Test og afprøvninger, altså hvordan Leverandøren vil leve op til de krav der beskrives i bilag 7 (Prøver).
- En beskrivelse af metoder til test af snitflader til øvrige systemer som Løsningen skal integreres med.
- Hvilke testværktøjer der benyttes til de Test og afprøvninger, der skal gennemføres.
- Eventuelle yderligere testforløb, som tilbudsgiver finder relevante til Test og afprøvning af hele Leverancen.
- Hvorledes testdata vil blive oprettet og anvendt på tværs af miljøerne.
- Hvilket indhold der forventes at være i en korrekt udfyldt fejlrapport, og hvordan tilbudsgiver vil håndtere Fejl og uhensigtsmæssigheder, fra disse er rapporteret, til de er meldt rettet eller afvist.
- Hvordan tilbudsgiver vil håndtere produktrisici i forbindelse med Test.

Evalueringsekriterium

Der foretages en samlet vurdering, hvor det tillægges positiv vægt, at den foreløbige teststrategi tager højde for kompleksiteten af Løsningen, understøtter høj sikkerhed og kvalitet af Løsningen samt viser et testbranchens best practice.”

Udbudsbilag 12 - Sikkerhed dateret den 13. februar 2020 indeholder bl.a. følgende:

”2.2 Generelle sikkerhedskrav

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B12 - 9	EK-b	Leverandøren bedes beskrive processer til håndtering af medarbejderes tiltrædelse og fratrædelse, herunder processer der sikrer fortrolighed i forbindelse med fratrædelse, nedlukning af brugeradgange og tilbagelevering af udstyr mv.	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: <ul style="list-style-type: none"> - At processerne er godt indarbejdet i organisationen - At processerne indeholder en stor grad af automatik

...

2.8 Øvrige sikkerhedskrav

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Evalueringsgrundlag
B12 - 51	EK-b	I det tilfælde at Løsningen sender eksterne eller interne beskeder, skal Løsningen sikre disse mod forfalskning. Ved beskeder forstås logbeskeder, SMS, SNMP, mail og lignende.	Ved evaluering af den tilbudte løsning, tillægges det positiv betydning: <ul style="list-style-type: none"> - At løsningen er veldokumenteret

...”

Rigspolitiet besvarede under udbuddet følgende spørgsmål:

”[Spørgsmål ID 94461 af 28. april 2020]

Ser Rigspolitiet at Leverandøren er ansvarlig for migrering/onboarding ind i den nye løsning af applikationer og adgange repræsenteret i den eksisterende løsning inkl. metadata som fx ejerskab, godkendelsesflow, navngivning, beskrivelser?

[Svar af 1. maj 2020]

(...) Leverandøren og Rigspolitiet skal i samarbejde overføre de nødvendige roller til det nye system. Leverandøren er ansvarlig for at gøre det muligt at overføre roller. Leverandøren er ansvarlig for, at Rigspolitiet selvstændigt er i stand til at overføre de nødvendige roller, jf. bilag 2 krav B2-131.

[Spørgsmål ID 94462 af 28. april 2020]

a) Ser Rigspolitiet at Leverandøren er ansvarlig for udfasning af eksisterende systemer? (...)

[Svar af 1. maj 2020]

Leverandøren er sammen med Rigspolitiet ansvarlig for udfasning af de eksisterende systemer (jf. Bilag 1 afsnit 2.1 og bilag 2 FK B2-131). (...)"

Der blev afholdt ét forhandlingsmøde med hver tilbudsgiver. I referatet fra forhandlingsmødet den 24. juni 2020 mellem Rigspolitiet og PwC står bl.a.:

"1) Bilag 1.a tidsplan

...

Generelt oplever Rigspolitiet gennem tidsplansbilaget, at leverandøren stiller mange krav til Rigspolitiet. Rigspolitiet ser gerne, at PwC i stedet fokuserer på at dokumentere, hvad leverandøren vil levere.

...

3) Bilag 6a: Vedligeholdelsesorganisationen

...

(...) Rigspolitiet ønsker en mere klar beskrivelse af, hvilke ressourcer der er en del af vedligeholdelsesorganisationen.

...

Bilag 7 Test og prøver

Rigspolitiet efterspørger definitioner af anvendte termer i bilag 7.a – bl.a. ETM er en ukendt term for Rigspolitiet. ETM må gerne forklares yderligere. Rigspolitiet anbefaler endvidere, at PwC benytter sig af samme definitioner, som er benyttet i bilag 7.

...

Rigspolitiet præciserer vigtigheden i at få testet systemets brugervenlighed. PwC oplyser, at leverandøren ikke kan ændre på standardfunktionaliteten, men at de har indflydelse på løsningens brugergrænseflade. De kan ikke radikalt ændre systemets brugervenlighed. PwC indvilliger i at

lytte til Rigspolitiets ønsker om tilpasning, men kan ikke garantere, at ønsket kan indfries.

...

Bilag 2.a - krav til løsningen

Generelt ser Rigspolitiet gerne, at PwC inddrager alle udvidelserne. Rigspolitiet er indforstået med, at Rigspolitiet har bedt om et standardprodukt, men organisationen har nogle særlige krav, som fortsat skal imødekommes.

...

EK-B krav

...

- B2-14: Rigspolitiet ønsker, at IAM-løsningen skal gøre opmærksom på, hvis der sker organisatoriske forandringer i SAP. PwC uddyber, at hvis Rigspolitiet kan definere, hvad der ønskes automatiseret, kan PwC imødekomme ønsket. Rigspolitiet opfordrer til, at udvidelserne beskrevet i B2-15 med fordel kan inkorporeres i den reviderede besvarelse.
- ...
- B2-17: Rigspolitiet efterspørger en løsning på, hvordan IT-support kan sikre sig, at det er den ”rigtige”/faktiske person, som ringer og beder om password på samme bruger. PwC uddyber, at der er ingen standardprocesser, som kan varetage dette ønske, samt at Rigspolitiet må acceptere, at ved erstatning af Fastpass og implementering af Sailpoint kan tilbydes de samme funktionaliteter. PwC lægger op til, at Rigspolitiet skal vurdere, om Fastpass evt. kan sameksistere med en ny Sailpoint-løsning.

...

Bilag 12.a Sikkerhed

...

- B12-51: RP: Rigspolitiet efterspørger, hvordan kommunikation fra løsningen til en SMS-Gateway og en SMTP-Gateway sikres? Devoteam udarbejder et revideret løsningsforslag til besvarelsen.”

Ved brev af 15. december 2020 til PWC meddelte Rigspolitiet som nævnt, at Rigspolitiet havde besluttet at tildele kontrakten til Devoteam.

Tildelingsbeslutningen indeholdt bl.a. følgende om pointfordelingen m.v.:

”Tilbuddene er ved vurderingen for underkriterierne ”Pris”, ”Kvalitet” og ”Leveringssikkerhed” tildelt følgende point:

Tilbudsgiver	Pris (30 %)	Kvalitets-score (70 %)	Kvalitet (45 %)	Leve-ringssik-kerhed (25 %)
Pricewaterhouse-Coopers Statsau-toriseret Revisi-onspartnersel-Skabs	26.950.000 kr.	3,47	3,96	2,60
Devoteam Man-agement Con-sulting A/S'	34.808.140 kr.	4,49	4,44	4,60

Henset til, at Devoteam Management Consulting A/S har opnået en kva-litetsscore, der vægtet er 20,58 % bedre end PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab, og har tilbudt en pris, der væg-tet kun er 8,75 % dyrere, har Devoteam tilbudt det bedste forhold mellem pris og kvalitet.”

Tilbud og tilbudsevalueringen

Det er PWC's opfattelse, at Rigspolitiet har foretaget en fejlbehæftet evalue-ring af PWC's tilbud i relation til underkriteriet ”Kvalitet”, herunder delkri-terierne ”Bilag 2 Kravspecifikation” (EK-b krav) og ”Bilag 12 sikkerhed” (EK-b krav), og underkriteriet Leveringssikkerhed, herunder delkriterierne ”Bilag 1 Tidsplan”, ”Bilag 6 Samarbejde” og ”Bilag 7 Prøver”.

Af evalueringsnotatet, som var vedlagt tildelingsbeslutningen, fremgår, at PWC for disse kriterier modtog bedømmelsen:

Kriterium	Vurdering/Point
Underkriteriet "Kvalitet"	
<ul style="list-style-type: none"> • Delkriteriet "Bilag 2 Kravspe-cifikation" <ul style="list-style-type: none"> ○ Bilag 2 Kravspecifikation EK-b • Delkriteriet "Bilag 12 Sikker-hed" 	”Tilfredsstillende”, sva-rende til 3 point

○ Bilag 12 Sikkerhed EK-b	"Meget tilfredsstillende", svarende til 4 point
Underkriteriet "Leveringssikkerhed"	
• Delkriteriet "Bilag 1 Tidsplan"	"Mindre tilfredsstillende", svarende til 2 point
• Delkriteriet "Bilag 6 Samarbejde"	"Tilfredsstillende", svarende til 3 point
• Delkriteriet "Bilag 7 Prøver"	"Tilfredsstillende", svarende til 3 point.

Af evalueringsnotatet fremgår endvidere:

”2.1 Evalueringsmetode – Forskelsmodellen

...

Til brug for evalueringen af de kvalitative underkriterier anvender ordregiver følgende sproglige skala:

- *Særdeles tilfredsstillende (5 point)*
- *Meget tilfredsstillende (4 point)*
- *Mellem meget tilfredsstillende og særdeles tilfredsstillende (4,5 point)*
- *Tilfredsstillende (3 point)*
- *Mellem tilfredsstillende og meget tilfredsstillende (3,5 point)*
- *Mindre tilfredsstillende (2 point)*
- *Mellem mindre tilfredsstillende og tilfredsstillende (2,5 point)*
- *Ikke tilfredsstillende (1 point)*
- *Mellem ikke tilfredsstillende og mindre tilfredsstillende (1,5 point)*

...

1.1.1. Kvalitetsscore

Den kvalitative vurdering af tilbuddene i henhold til "Kvalitet " og "Leveringssikkerhed" med tilhørende delkriterier er opsummeret nedenfor.

Tilbudsgiver	PWC	Devoteam
Kvalitet (45 %)	3,96	4,44
Bilag 2 Kravspecifikation (60 %)	3,60	4,65
Bilag 5 Servicemål (10 %)	4,50	2,50
Bilag 12 Sikkerhed (30 %)	4,50	4,65
Leveringssikkerhed (25 %)	2,60	4,60
Bilag 1 Tidsplan (40 %)	2,00	5,00
Bilag 6 Samarbejde (20 %)	3,00	5,00
Bilag 7 Prøver (40 %)	3,00	4,00

”

I det følgende gennemgås de dele af PWC's endelige tilbud og den foretagne evaluering, som er genstand for klagen:

Ad underkriteriet Kvalitet, delkriterium Bilag 2 Kravspecifikation, Bilag 2 Kravspecifikation EK-b

Evalueringskrav B2-6, Anmodning om Rolle til Bruger og evalueringskrav B2-8, Forslag til relevante Roller

Tilbuddets Bilag 2.a – Leverandørens løsningsbeskrivelse indeholder herom bl.a. følgende:

”1 Kundens forretningsmæssige behov

...

B2-6	EK-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kun-	Der tilbydes en meget intuitiv og brugervenlig standard access request- funktionalitet samt tidsstyring på roller og kontrol for fx SOD. Der er mange muligheder for
------	------	---	--

		<p>dens forretningsbehov i forbindelse med anmodning om en Ekstra rolle til en Bruger</p>	<p>at lave søgning på roller, bl.a. baseret på delvist navn og attributter. Det er ligeledes muligt at udvælge roller og rettigheder på baggrund af tildelings-statistik, fx ”vis mig de rettigheder, som er mest brugt i afdeling X” eller ”mest brugt af personer med titlen Y”.</p> <p>I forbindelse med tildeling af roller og rettigheder til andre kan man udvælge Brugere på baggrund af fx titel eller organisatorisk enhed. Det er muligt at tildele rettigheder til flere Brugere samtidig ved at fremsøge og vælge flere brugere i listen. Godkendelsen sendes til role owners for rollen i en workgroup, således at flere kan tage aktion på godkendelsen i forbindelse med ferie mv.</p> <p>Løsningen understøtter, at der kan defineres CSV-filer, der kan tilføje forskellige roller til forskellige Brugere i én arbejdsgang. Dette er dog ikke en del af den normale access request, og der stilles krav til formatet af CSV-filen.</p> <p>Inkluderet udvidelse: Der udarbejdes sekundære rolle-godkendere for roller, således at anmodningen tilfalder begge nølegodkendere samtidig. Desuden kan der opsættes eskaleringsregler, for at sikre at anmodningen håndteres.</p> <p>Udvidelse: Det gøres muligt for standardbrugere at indlæse en fil med Brugere, der skal søges rolle til.</p> <p>Se endvidere: Roller og rettigheder, Anmodning om ekstra roller og rettigheder</p>
--	--	---	--

...

18 Leverandørens overordnede beskrivelse af den tilbudte løsning

...

18.4.2 Anmodning om ekstra roller og rettigheder

Løsningen har et meget brugervenligt interface til brugerselvbetjening med mulighed for at anmode om ekstra roller og rettigheder. Det er den enkelte Brugerers IIQ-capabilities, der afgør, hvem der kan søges rettigheder for (for eksempel almindelig Bruger eller Leder). Hvilke rettigheder der kan ansøges om, afgøres bl.a. af organisatoriske tilhørsforhold. Brugeren kan fremsøge roller og rettigheder ud fra navn, lokation, applikation eller andre informationer, der er indskrevet på rollen.

Hvis en Bruger har behov for adgang svarende til en anden organisatorisk placering, anmodes der om adgang til den tilsvarende organisatoriske rolle.

...”

Til belysning af processen for søgning og tildeling af relevante roller/ rettigheder er herefter indsat et skærmpoint med teksten:

”...

Søgning og tildeling af relevante roller/ rettigheder foregår i tre simple trin.

1. Den eller de identiteter, der skal vedligeholdes, fremsøges og vælges. (Dette trin benyttes ikke ved selvbetjening, da identiteten er implicit).
2. Fremsøg og udvælg de ønskede rettigheder.
3. Kontrollér og rekvirér.

Dette [skærmpoint] viser trin 2. Der er to mulige roller, og ejeren (og godkenderen) af rollerne er vist til information.

...”

Under pkt. 18.4.2 står der videre:

”Endvidere kan roller/rettigheder fremsøges ud fra de oftest tildelte til Brugerens kollegaer eller de roller/rettigheder, der er tildelt en specifik kollega. Dette er dermed også de mest sandsynlige roller/rettigheder.

I trin 3 er det muligt at angive, hvorfor Brugeren er tildelt den aktuelle rolle/rettighed.

Det er endvidere muligt at angive start- og stoptid for hver enkelte rettighed.

...”

I evalueringsnotatet står der:

”...

Bilag 2, punkt B6 – Anmodning om Rolle til Bruger

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt negativ betydning, at løsningen på en mindre tilfredsstillende vis understøtter de forretningsmæssige behov, herunder da det er muligt at fremsøge roller baseret på afdelingsniveau, søgemulighederne er dog ikke uddybet nærmere, samt uklart for ordregiver hvorvidt det er muligt at se hvad den fremsøgte rolle giver adgang til, samt betingelser. Brugere notificeres hvis der ansøges om en rolle, der ikke er tilladt. Dertil er der ved anmodning et godkendelsesflow, der indeholder et godkendelseshierarki, det er dog uklart om godkender skal skrive kommentar ved afvisning af rolle. Dertil er det muligt at uploade en CSV-fil, indeholdende oversigt over flere brugere og hvilke roller de skal have, det er dog kun muligt for administrator og ikke brugere.

Det er uklart for ordregiver hvem der kan anmode om roller til hvem i løsningen.

Dertil er det uklart hvorvidt det er intuitivt for den direkte bruger at anmode om roller, da det er beskrevet at det er nemt, men det er ikke uddybet nærmere.

...

Bilag 2, punkt B8 – Forslag til relevante Roller

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningen på tilfredsstillende vis understøtter de forretningsmæssige behov, herunder ved at løsningen kan foreslå brugeren roller på baggrund af brugerens stamdata, det er dog ikke nærmere uddybet. Hertil er det muligt at fremsøge roller på baggrund af personer, mest benyttede roller, navn osv.

Det tillægges endvidere positiv betydning, at løsningen understøtter jo mere intuitivt det er for direkte brugere, herunder ved at brugeren kun kan anmode om rettigheder der er relevante for brugeren. Det er dog uklart hvordan brugen får det præsenteret, når der søges på roller for en anden bruger.”

Evalueringskrav B2-14, Organisationsændring, og evalueringskrav B2-15, Bestil nyt fælles drev, funktionspostkasse eller distributionsliste

Tilbudsbilag 2.a indeholder følgende:

B2-14	EK-b	<p>Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med en organisationsændring.</p>	<p>Når Løsningen indlæser organisationen fra SAP, bliver de roller, som repræsenterer hierarkiet, opdateret i henhold til de data, der findes i SAP, fx navn og leder.</p> <p>Herefter vil lederen kunne opdatere rollen efter behov, herunder koble fællespostkasser og øvrige roller til den organisatoriske enhed.</p> <p>Inkluderet udvidelse: Lederen notificeres om oprettelse, ændring eller sletning af den organisatoriske enhed.</p> <p>Inkluderet udvidelse: Det er muligt at håndtere oprettelse af fællesdrev og distributionsliste i forbindelse med organisatoriske enheders oprettelse.</p> <p>Inkluderet udvidelse: Rolleejeren kan definere en handling på fileshares, fx i forbindelse med nedlægning af en enhed, såsom flyt data til org-enhed eller slet data.</p> <p>Se endvidere: Roller og rettigheder</p>
B2-15	Ek-b	<p>Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med bestilling af fællesdrev, funktionspostkasse eller distributionsliste</p>	<p>...</p> <p>Inkluderet udvidelse: Etablering af governance-processer for fællesdrev og Brugere. Denne governance-proces automatiserer normalt aktiviteterne ved oprettelse af fileshare/fællesbruger og definition af rolle med godkender(e).</p> <p>Processen vil kunne inkludere godkendelse af den Lokale IAM-</p>

			ansvarlige. Processen kan i vid udstrækning tilpasses efter Kundens krav, behov og ønsker. Leverandøren har god erfaring med at udvide Løsningen med processer, som understøtter oprettelse og vedligeholdelse af funktionspostkasser og fællesdrev, og i den forbindelse bl.a. at klassificere fællesdrev, så det er klart for forretningen, hvilke typer data fællesdrevet må indholde.
--	--	--	---

...

18.3.6 Roller og rettigheder

...

Roller kan tildeles på baggrund af:

- Automatisk tildeling (påkrævede rettigheder): Identiteten får automatisk rollen, fordi identiteten er i en bestemt organisation. Den bliver tildelt automatisk, fordi den er "påkrævet" på den organisatoriske rolle.

...

Nedenstående eksempel [skærmprent] viser, hvordan rollehierarkiet er tilgængeligt i løsningens brugergrænseflade, og hvordan såvel påkrævede som mulige roller er vist for den valgte organisatoriske rolle

...

På baggrund af Kundens ønske om at håndtere en række roller og rettigheder med udgangspunkt i Brugernes organisatoriske tilknytninger, vil Leverandøren implementere den – i SAP definerede – organisation, som et hierarki i Løsningens rollemodel, som illustreret nedenfor. Aktive Brugere vil automatisk få adgang til den organisation, som er registreret i SAP."

I evalueringsnotatet står der:

"Bilag 2, punkt B14 – Organisationsændring

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt negativ betydning, at løsningen på mindre tilfredsstillende vis understøtter jo mere automatisk opgaven kan udføres, herunder ved at organisationsændringer ikke er automatiseret i løsningen, det er dog muligt at oprette fællesdrev, distributionsliste i forbindelse med organisatoriske enheders oprettelse.

Det er uklart hvorvidt løsningen understøtter jo mere hjælp brugeren får til at udføre organisationsændringen, da dette ikke er beskrevet nærmere.

Det er uklart hvorvidt løsningen understøtter et bedre overblik over organisationsændringer, da dette ikke er beskrevet.

Bilag 2, punkt B15 – Bestil nyt fælles drev, funktionspostkasse eller distributionsliste

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt negativ betydning, at løsningen på tilfredsstillende vis understøtter de forretningsmæssige behov, herunder ved at implementering af en governanceproces, der automatiserer processen for fællesdrev, postkasser og distributionsliste, det er dog ikke uddybet nærmere.

Dertil er det uklart hvorvidt løsningen understøtter jo mere automatisk opgaverne udføres.”

Evalueringskrav B2-17, Bruger ringer til IT-support om glemt password

I tilbuddets bilag 2.a. står der:

B2-17	EK-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med at en Bruger kontakter IT-support. Leverandøren bedes beskrive, hvordan udlevering af password matcher kravene fra NSIS 2.0.1 standarden.	Løsningen understøtter en standard capability "HelpDesk". Denne kan tilrettes efter behov, men den giver som standard mulighed for, at it-support kan sætte password for de øvrige Brugere. Brugere fremsøges effektivt ud fra navn og/eller fx afdeling. It-support har mulighed for at sætte et specifikt password for hvert af Brugerens målsystemer eller sætte samme password for flere eller alle målsystemer. Kunden kan i Løsningen konfigurere passwordpolitikker, som sikrer, at det valgte password har en tilstrækkelig kvalitet. Løsningen understøtter generering af password, således at it-Support har en let måde at opfinde nye, sikre passwords på for hver anmodning. Genereringen sikrer, at passwordpolitikker overholdes. Dette øger sikkerheden, da it-support ikke fristes til at benytte standardiserede passwords i forbindelse med reset.
-------	------	---	--

		<p>Løsningen understøtter endvidere at brugeren tvinges til at sætte et nyt password ved næste login, således at det valgte password ikke bliver permanent.</p> <p>Inkluderet udvidelse: En separat proces, som kun giver Helpdesk mulighed for resette password for brugeren, hvis denne kan svare på en række spørgsmål, som IdM-løsningen har kendskab til. Dette kunne være:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Navngiv to af dine kollegaer. • Navngiv din chef. • Hvad er dit lokalnummer? • Hvornår blev du ansat i nuværende stilling? <p>NSIS' krav i forbindelse med password-reset falder ind under NSIS-standardens krav til elektroniske identifikationsmidler, idet et password vil være den ene del af identifikationsmidlet "brugernavn/password", der alene kan anvendes på NSIS-sikringsniveau lav. De krav, der stilles fra NSIS' side, vil derfor alene være relevante for sikringsniveau lav. Det forudsættes, at kravene for udlevering af det initiale brugernavn/password følger NSIS-standard, herunder at kravene til ansøgning og verifikation af identiteten samt levering og aktivering, følger NSIS-standard for sikringsniveau lav. Reset af et password vil falde ind under kravene til suspendering, spærring og genaktivering samt kravene til fornyelse og erstatning.</p> <p>Her stilles krav til, at udstederen, og i dette tilfælde it-support, har mulighed for at suspendere identifikationsmidlet.</p>
--	--	---

		<p>IAM-løsningen giver it-support mulighed for enten at deaktivere identiteten, hvilket vil medføre, at brugerkontoen på alle tilsluttede systemer vil blive disabled/inaktiveret. Der stilles krav til, at uretmæssige forsøg på at spærre en identitets konto skal forsøges hindret. Denne type angreb giver mest mening at udføre direkte på målsystemet. Men for at mitigere et muligt spæringsforsøg, der foretages direkte på IAM-løsningen, kan man spærre IAM-systemkontoen efter et foruddefineret antal fejlslagne forsøg og så ophæve denne midlertidige spærring efter et foruddefineret antal minutter.</p> <p>Kravet til reaktivering er det samme som for udstedelse, og det er forudsat opfyldt og dermed ikke et krav til selve IAM-løsningen. IAM-løsningen kan sende en mail til ejeren af identifikationsmidlet ved spærring, hvorved ejeren kan reagere hvis det ikke er ejeren, der har foretaget spærringen (forudsat at ejeren stadig kan tilgå sin mail). Herudover etableres der en proces, som sikrer, at it-support kun resetter identitetens password efter en række kontrolspørgsmål, hvor it-supporteren kan søge svarene i identitetsprofil i IAM-løsningen. Kravene til fornyelse og erstatning af elektroniske identifikationsmidler er de samme som for den initiale identitetssikring, og det er derfor ikke noget, som IAM-løsningen varetager (ren proces i forbindelse med udstedelse) – medmindre Kunden ønsker at honorere dette krav ved at henvise medarbejderen til</p>
--	--	---

			SSPR-løsningen, hvor NemID/Mi-tID kan anvendes som identitetsgaranti ved password-reset.
--	--	--	--

I evalueringsnotatet står der:

”Bilag 2, punkt B – B17 – Bruger ringer til IT-support om glempt password

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningen på tilfredsstillende vis understøtter jo mere effektivt IT-support kan udføre opgaven med at hjælpe Brugeren, herunder ved at IT-support kan nulstille og generere et nyt password. Det er dog uklart hvordan IT-support skal udføre opgaven.

Det er uklart hvorvidt løsningen understøtter jo mere sikkert IT-support kan udføre opgaven med at hjælpe brugeren, da det beskrives at IT-support kan stille spørgsmål, men det er ikke uddybet nærmere.”

Evalueringskrav B2-28 og B2-29, Analyse af data

I tilbudsbilag 2.a, afsnit 18.7.1, står bl.a.:

”18.7.1 Standardrapporter

IIQ har mere end 50 standardskabeloner til forskellige rapporter. Identiteter med adgang til disse rapporter kan via brugergrænsefladen benytte skabelonerne til at bygge deres egne rapporter. Rapporter kan scheduleres og deles med andre identiteter. Det er således muligt for fx AD- systemejereren og andre interessenter hver mandag morgen at få en rapport med højrisikokonti i AD i deres indbakke.

...

Rapporter leveres i PDF- eller CSV-format.”

I evalueringsnotatet står der:

”Bilag 2, punkt C2 – analyse af data - krav B2-28 + B2-29

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningen på tilfredsstillende vis understøtter de forretningsmæssige behov i forhold til rapporter, herunder ved at løsningen indeholder et rapportmodul, der indeholder mange standardrapporter. Det er dog uklart om alle rolleoplysninger indgår i rapporterne.

Det tillægges derudover positiv betydning, at løsningen understøtter jo mere overskuelige og læsevenlige rapporter er, herunder ved at rappor-

terne findes i flere udgaver, samt at det er muligt at brugertilpasse rapporter. Det er dog uklart i hvilke formater rapporterne kan trækkes ud, samt hvor læsevenlige rapporterne er.

Det tillægges negativ vægt, at løsningen understøtter jo enklere det er at udarbejde brugerdefinerede rapporter, herunder ved at rapporterne kan klones og kopieres, det er dog uklart hvor nemt det er.”

Evalueringskrav B2-39 – Krav til roller

I tilbudsbilag 2.a står der bl.a.:

”3. Analyse af data

...

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Løsningsbeskrivelse
...			
B2-39	EK-b	Krav til administration af udløb af Roller (sat på Rollen). Løsningen skal understøtte følgende perioder, for hvor længe en Bruger kan have en Rolle uden at skulle ansøge igen: <ul style="list-style-type: none"> – Tidsperiode, maksimalt 6 måneder – Så længe Brugeren har en bestemt placering i organisationen – ubegrænset 	Løsningen understøtter som Standard re-certificering af roller periodisk samt life cycle rules ved organisationsændringer. Inkluderet udvidelse: Roller udvides med en egenskab, der indikerer recertificeringsbehov: <ul style="list-style-type: none"> • 6 måneders re-certificering • Fratagelse ved organisationskift • Ubegrænset adgang. Ved ændring af en identitetsorganisation fratages alle rolle, som har markeringen ”Fratagelse ved organisationskift”. Der opsættes en manager-recertificering, som kører hver sjette måned og inkluderer alle de roller, som har markeringen ”6 måneders re-certificering”. Se endvidere: Datostyring 18.7.4 Adgangs review og re-certificering

...

18.7.4 Adgangs review og re-certificering

...

IIQ har en række standardskabeloner, bl.a. ledelsestilsyn (leder re-certificerer medarbejders adgange) og systemtilsyn (systemejer re-certificerer, hvem der har adgang til deres system). Det er ligeledes muligt at definere re-certificering, der er specifik for Brugere med fx en høj risikoprofil, eller at gennemtvinge re-certificering ved specifikke hændelser, fx en organisatorisk flytning.”

I evalueringsnotatet hedder det:

”Bilag 2, punkt C3 – Krav til roller – krav B2-39

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt negativ betydning, at løsningen på ikke tilfredsstillende vis understøtter kravet, da det er uklart hvorvidt kravet understøttes, da der beskrives om recertificeringsbehov, hvilket kravet ikke omhandler.

Dertil er det uklart hvorvidt løsningen understøtter jo flere betingelser, der kan sættes for udløb på en Ekstrarolle.”

Evalueringskrav B2-47, Role mining funktionalitet

Besvarelsen af dette krav fremgår bl.a. af afsnit 18.7.3, Rettighedsanalyse og role mining, i bilag 2.a. Således står der:

”Under roller kan man fremsøge, gruppere og analysere roller og rettigheder på tværs af afdelinger, applikationer og identiteter. IIQ kan automatisk foreslå nye roller på baggrund af statistiske informationer om Brugere og de rettigheder, de har fået tildelt.

...

Nedenstående er et eksempel på IIQ’s indbyggede entitlement-analyse, som på baggrund af identiteternes informationer viser, hvilke entitlements eller grupper der oftest er tildelt identiteten – med henblik på at skabe overblik og danne roller. Det er endvidere muligt let at se, hvilke identiteter der har eller mangler de enkelte entitlements, så de rette beslutninger kan træffes.”

I samme afsnit er indsat skærmpoint vedrørende funktionaliteten om forslag om roller på baggrund af statistiske oplysninger.

Evalueringsnotatet indeholder følgende:

”Bilag 2, punkt C5 – Role mining funktionalitet – krav B2-47

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningen på meget tilfredsstillende vis understøtter hvor let funktionaliteten er at bruge, herunder ved at det er muligt at analysere behovet for yderligere roller, eks. identificere brugere, hvis rettigheder adskiller sig fra andre med samme organisatoriske tilhørsforhold eller stillingskategori. Dertil kan løsningen automatisk foreslå nye roller. Det er dog ikke uddybet nærmere.”

Evalueringskrav B2-113 – Øvrige krav til driftsmæssige forhold

I tilbuddet står der:

”

B2-113	EK-b	<p>Det skal i Løsningen være muligt at overvåge Løsningens svartider, både svartider på forespørgsler internt i Løsningen og eksternt ved forespørgsler, herunder fx mod registre.</p>	<p>Når der afvikles Tasks i Løsningen (fx til hentning af data), registreres start- og stoptid, forbrugt tid samt tidsforbrugets afvigelse fra de tidligere kørsler.</p> <p>I Løsningen registreres start- og stoptider for alle transaktioner i mod eksterne applikationer. Det er således muligt at udtrække svartidsstatistik for de integrerede systemer.</p> <p>I henhold til kundens krav til support og vedligeholdelse, leverer leverandøren løbende overvågning af IAM løsningen som en del af support og vedligeholdelses vederlaget. Denne overvågning indeholder typisk performance parametre på de virtuelle servere, hvorpå IIQ applikationen afvikles, samt automatiseret måling af svartider for udvalgte slutbrugerfunktioner.</p>
--------	------	--	---

			Udvidelse: Disse målinger kan konfigureres og tilpasses efter kundens specifikke ønsker. Se endvidere: 18.8 Arkitektur og teknologi
--	--	--	---

”

I evalueringsnotatet står der:

”Bilag 2 – punkt E3 – Øvrige krav til driftsmæssige forhold – Krav B2-113

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt negativ betydning, at løsningen på mindre tilfredsstillende vis er designet til at understøtte logning, advisering og alarmer, som muliggør forebyggende tiltag, da det er uklart hvorvidt funktionaliteten er indbygget i løsningen.”

Evalueringskrav B2-130, Proces for brugervenlighed

Tilbudsbesvarelsen i bilag 2 a indeholder bl.a. følgende:

Krav-ID	Krav-type	Kravbeskrivelse	Løsningsbeskrivelse
B2-130	EK-b	Leverandøren skal beskrive deres proces for brugervenligt design – både i projektfasen samt ved efterfølgende vedligehold	Løsningen er en standardløsning, og der er ganske få elementer, som Leverandøren forventer, at Kunden har behov for at få tilpasset. I forbindelse med design af kundespecifikke processer gennemføres der altid en proces, som sikrer brugerinvolvering: <ul style="list-style-type: none"> – Behovsafklaring med Brugere og kravstiller – Prototypedesign samt udvikling af proces og de tilhørende skærbilleder mv. – Præsentation med feedback fra Brugere

			<ul style="list-style-type: none"> – Tilpasning af processen og skærbilleder ud fra Brugernes krav og ønsker inden for standardproduktets ramme.
--	--	--	---

I tilbudsbilag 6.a., Bilag 6.a – Leverandørens løsningsbeskrivelse og CV'er, er det bl.a. anført, at:

”...

Udvikling, Implementering samt Drift og review gentages for hver dellevance (3).”

I evalueringsnotatet står der:

”Bilag 2, punkt F3 – Proces for brugervenlighed – Krav B2-130

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt negativ betydning, at leverandøren på tilfredsstillende vis præsenterer en proces for brugerinvolvering, der sikrer at ønsker, krav, forventninger og feedback fra slutbrugere indarbejdes i videreudviklingen/tilpasningen af løsningen, samt i jo højere grad leverandøren tydeliggør hvordan og i hvilket omfang brugerne inddrages. Dette understøttes af en proces for hvordan brugerne vil blive involveret i kunde specifikke processer, herunder lave produktivt design og feedback, det er dog ikke uddybet nærmere.

Dertil er det uklart for ordregiver hvorvidt dette gælder både projektfasen og vedligeholdelsesfasen.”

Ad underkriteriet Kvalitet, delkriteriet Sikkerhed

Evalueringskrav B12-9, Generelle sikkerhedskrav

I evalueringsnotatet står der:

”Bilag 12, punkt 2.2. Generelle sikkerhedskrav – krav B12-9

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningen på meget tilfredsstillende vis understøtter at processerne er godt indarbejdet i organisationen, samt at processerne indeholder stor grad af automatik, herunder ved at de har beskrevet gode processer for onboarding og afbording, samt at processen er systemunderstøttet. Dog savnes beskrivelse af autoritative kilder for medarbejderdata”

Evalueringskrav B12-51, Øvrige sikkerhedskrav

I tilbudsbilag 2.a., Leverandørens løsningsbeskrivelse, står der bl.a.:

”18 Leverandørens overordnede beskrivelse af den tilbudte løsning
18.1 Standardløsningen ”IdentityIQ” fra SailPoint
Leverandøren har valgt at byde med SailPoint IdentityIQ (IIQ).”

I tilbuddets bilag 12, Sikkerhed, står der bl.a.:

”

B12-51	EK-b	<p>I det tilfælde at Løsningen sender eksterne eller interne beskeder, skal Løsningen sikre disse mod forfalskning. Ved beskeder forstås logbeskeder, SMS, SNMP, mail og lignende. Kunden har eksisterende SMS- og SMTP gateways (se bilag 13)</p>	<p>Mails sikres bedst mod forfalskning ved at undlade brug af HTML links. Det øger sikkerheden men nedsætter brugervenligheden. Når brugeren skal logge ind på IdentityIQ kan der anvendes to faktor autentifikation. Kommunikation mellem SMTP gateway og IdentityIQ kræver naturligvis autentifikation og forbindelsen er krypteret.</p> <p>IdentityIQ anvender ikke SNMP.</p> <p>Brødtekst i mails og SMS kan tilpasses således at brugeren gøres opmærksom om man selv har initieret en handling hvor der forventes et svar på mail eller SMS. Hvis ikke skal der nok ikke svares. Endvidere kan brødtekst indledes med brugerens navn, således at masse distribuerede mails let kan identificeres.</p> <p>Overvågningslogfiler beskyttes af sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med den valgte databaseløsning samt</p>
--------	------	--	---

			<p>af IdentityIQ's autorisationsmodel. IdentityIQ kan p.t. ikke tilbyde garanti for logfilernes immutabilitet. IdentityIQ bruger den database, som Kunden har valgt til lagring af data. Det er også her, IdentityIQ som standard gemmer alle logførings- og overvågningsoplysninger. IdentityIQ pålægger ingen begrænsninger for, hvordan Kunden ønsker at sikre denne database mod uautoriseret adgang. IdentityIQ understøtter alle markedsførende leverandører af SQL-databaser.</p> <p>For at få en pålidelig og sikker løsning vil SailPoint anbefale Kunden at forbedre logføring- og hændeshåndteringen ved hjælp af en SIEM-løsning. IdentityIQ kan integreres med en række af de populære SIEM-løsninger, der er tilgængelige på markedet i dag. IdentityIQ har tættere integrationer til visse SIEM-løsninger. Fx kan IdentityIQ integreres med Micro-Focus ArcSight, der giver forbedret sikkerhed med forbedret reaktionsevne og kontrol. Integrationen gør det muligt for IdentityIQ at eksportere relevante hændelseslogfiler til ArcSight og udvide overvågningen af brugeraktivitet. Denne type af direkte integrationer med SIEM-løsninger udvides løbende.</p> <p>IdentityIQ kører over TCP/IP-netværk.</p>
--	--	--	--

			<p>IdentityIQ bruger standard-protokoller (HTTP, HTTPS, FTP, XML/SOAP, SNMP og SNMP).</p> <p>IdentityIQ kræver ikke, at noget skal styres af MAC-adressen.</p> <p>Arkitekturen er designet til at minimere webtrafik ved hjælp af faciliteter som AJAX, som minimerer netværkspåvirkningen af aktiviteter, der omfatter tusindvis af objekter. Kun små bidder af data sendes til visning - der kan sendes mere efter behov.</p> <p>IdentityIQ understøtter syslog via Log4j, som er et Java-baseret logføringsværktøj. IdentityIQ understøtter integrationen med syslog via Log4j's Syslog Appender med henblik på at integrere med et overvågningsprogram. IdentityIQ kører også med standard programservere som fx: Tomcat, JBoss, WebSphere og WebLogic. Alle disse integreres med velkendte overvågningsprogrammer.</p>
--	--	--	---

...”

I evalueringsnotatet står der:

”Bilag 12, punkt 2.8 – Øvrige sikkerhedskrav – Krav B12-51

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt negativ betydning, at løsningen på en mindre tilfredsstillende vis er veldokumenteret, og at alle beskeder bliver krypteret, hvis det ønskes, herunder ved at det beskrives at løsningen benytter gateways, men det er uklart hvordan ekstra kommunikation sikres ved afsendelse.”

Ad underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet Prøver

I evalueringsnotatet står der:

”2.4.3. Delkriteriet "Bilag 7 Prøver"

...

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningen på tilfredsstillende vis veldokumenterer performance- og regressionstest, samt beskriver, hvordan håndtering af fejl og uhensigtsmæssigheder systematiseres. Endvidere vægtes det positivt, at testleverancen leveres løbende som følge af løsningens tre delleverancer.

Det er dog uklart, hvilke testværktøjer løsningen gør brug af, hvilket vægter negativt. Dertil opstår der uklarhed ift. anvendte testbegreber.

Endvidere vægtes det negativt, at løsningen anvender produktionsdata tidligt i testforløbet, samt i alle testformer. SAT-testen foretages alene på ikke-standardfunktionalitet, hvilket tillægges negativ betydning, eftersom løsningen ikke vurderes at tage højde for kompleksitet, sikkerhed og kvalitet.

Det er yderligere uklart hvordan løsningen understøtter brugervenlighed, hvilket tillægges negativ betydning.”

Ad underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet Tidsplan

Af Tilbudsbilag 1b, Tidsplan, som skulle udfyldes af tilbudsgiverne, fremgår bl.a.:

”1.1 Overordnet tidsplan
(Vejledning til tilbudsgiverne)

...

Evaluering

Ved vurderingen af den tilbudte overordnede tidsplan, vurderes det positivt i jo højere grad, Tilbudsgiver i sin overordnede tidsplan demonstrerer forståelse af opgavens omfang og Kundens kompleksitet og størrelse, herunder tydeligt identificerer de kritiske elementer og afhængigheder i de konkrete aktiviteter relateret til de enkelte Delleverancer.”

I PWC besvarelse i bilag 1 a står der bl.a.:

”Eftersom en pilotfase gennemføres i produktionsmiljøet på en release af IAM, der indeholder de features, som er aftalt med Kunden, forventer Leverandøren grundlæggende, at opetider og svartider vil modsvare de endelige servicemål, selvom disse ikke er trådt i kraft, og det giver

derfor ikke mening at gennemføres en egentlig driftsprøve.

...

2.8.3.3.9 Arbejdspakke 9: Early Life Support (ELS)

Arbejdspakken dækker over:

- 1) Early Life Support
- 2) Drift test
- 3) Testrapport Drift test"

Det fremgår videre af bilaget, at der i tidsplanen ud for ID nr. 22, "FASE: Afklaring", er afsat 33 dage.

I tilbudsbilag 7 a, Leverandøres foreløbige teststrategi, er anført bl.a.:

"4.2.12 Driftsprøve

Denne tabel vil blive fuldendt af Kunden i Afklaringsfasen.

Driftsprøve	Beskrivelse
Formål	Formålet med Driftsprøven er at konstatere, om Løsningen og de løbende ydelser opfylder de aftalte servicemål over en periode, hvor Løsningen anvendes.
Hovedansvar	Kunden
Gen-nemfø-relse	<p>Driftsprøven skal afholdes som en del af den daglige drift.</p> <p>Prøven skal gennemføres under normal driftssituation. Driftsprøven gennemføres af Kunden med mulig bistand fra Leverandøren og udføres for Leverancen som helhed.</p> <p>Under Driftsprøven har Leverandøren ret og pligt til løbende at optimere IAM- løsningens ydeevne i det omfang, at det måtte være nødvendigt, og afhjælpe eventuelle driftsrelaterede fejl. Desuden skal Leverandøren være Kunden behjælpelig og besvare Kundens spørgsmål vedrørende brug af IAM-løsningen, herunder yde support som aftalt.</p> <p>Driftsprøven skal omfatte mindst 35 dage i træk, hvori IAM-løsningen har været i drift under normal brug.</p> <p>Driftsprøven afvikles for alle idriftsatte Delleverancer og den samlede Leverance.</p> <p>Under Driftsprøven måles servicemål på samme måde som aftalt."</p>

I evalueringsnotatet står der:

”Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at tidsplanen på tilfredsstillende vis imødekommer en løbende iterativ udrulningsplan. Endvidere vægtes det positivt, at tidsplanen tager højde for test- og prøveforløb, samt inkorporerer introduktion til produktet. Den overordnede tidsplan identificerer tydeligt projektets kritiske elementer og afhængigheder og relaterer dem til delleverancerne.

Det vægtes endvidere negativ betydning, at den foreslåede afklaringsfase kun er kalendersat til 30 dage, at delleverancerne ikke understøtter drøftelse af governanceaktiviteter, samt at leverandøren ikke tager medansvar for udfasningsprocessen, hvilket bevirker til, at tidsplanen ikke vurderes realistisk og robust. Dertil vægtes det negativt, at tidsplanen ikke indeholder plan for driftsprøve, samt beskrivelse af, hvordan acceptkriterier fastsættes, hvorfor den overordnede tidsplan ikke vurderes at demonstrere forståelse for Kundens kompleksitet og størrelse.”

Ad underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet Samarbejde

Vedrørende systemtilpasninger

I tilbudsbilag 1 a, Leverandørens tidsplan, står der:

”Leverandøren har erfaring for, at det ikke er hensigtsmæssigt at ændre på den grundlæggende arkitektur. Der er derfor en væsentlig risiko forbundet med at ”tvinge” krav igennem, der går imod standardsystemets virkemåde. Der er tale om den klassiske problemstilling med, at når man vælger et standardsystem, skal organisationen som udgangspunkt tilpasse sig systemet og ikke omvendt.”

I tilbudsbilag 2 a står der:

B2-1	Ek-b	Leverandøren bedes beskrive, hvordan deres system understøtter Kundens forretningsbehov i forbindelse med oprettelse af nye Brugere	... NOTE: Leverandøren har i sin besvarelse af BAFO medregnet de udvidelser som Kunden har anmodet om i forhandlingsreferatet. Leverandøren har tydeligt markeret dette ved teksten: ”Inkluderet udvidelse” ...
------	------	---	--

I tilbudsbilag 6 a står der bl.a.:

”2.2.3.2 Design, udvikling og implementering

...

Leverandøren har den grundholdning, at IAM-løsninger baseret på kommerciel software skal implementeres under anvendelse af produktets ”ud-af-boksen” standard i så høj grad som muligt.

Herunder anbefales anvendelse af løsningens konfigurationsværktøjer, men med så lidt kundetilpasning som muligt. Vores erfaring viser, at tekniske sikkerhedsløsninger, der er kundetilpasset, som oftest er meget svære grænsende til umulige at opgradere, hvilket i længden gør produkterne dyre at vedligeholde samt usikre i anvendelse. Leverandøren er af den opfattelse at tilpasninger godt kan implementeres, men beslutningen herom bør være velovervejet og ske på et oplyst grundlag.”

Vedrørende migrering af Rigspolitiets data

Tilbudsbilag 1 a indeholder bl.a. følgende:

”2.2.1 Arbejdsstrømme i afklaringsfasen

...

Leverandøren har markeret følgende kritiske aktiviteter/arbejdsstrømme i afklaringsfasen:

- ...
- Afklaring af migrering (indlæsning af data og datavask)
- ...

2.4.3 Arbejdspakke 1.3.1: Workflows og grundlæggende integrationer

...

Eftersom det findes nødvendigt med tidlige aktiviteter vedrørende udfasning af nogle af Kundens eksisterende systemer, vil de typisk ligge i denne pakke. Leverandøren er som sådan ikke dybt involveret i, ud over det koordinerende element, eller såfremt en egentlig migrering af data er nødvendig.”

Vedrørende implementerings- og vedligeholdelsesteam

I tilbuddet er bl.a. anført følgende:

”3 CV på allokerede ressourcer

[Vejledning til tilbudsgiver:

Dette afsnit skal udarbejdes af leverandøren i forbindelse med udarbejdelsen af tilbuddet. Tilbudsgiver skal indsætte sin løsningsbeskrivelse indeholdende følgende:

CV på de ressourcer, Tilbudsgiver allokerer til projektet i forbindelse med implementeringsfasen]

Rolle	Navn, stilling	Medarbejder-kategori	Mobil E-mail
Kontraktansvarlig	...	Seniorkonsulent	...
IAM-løsningsansvarlig, IAM-ekspert og Forretningsanalytiker	[AA], direktør	Seniorkonsulent	...
IAM-løsningsarkitekt, IAM-udvikling og IAM-uddannelse	...	Seniorkonsulent	...
IAM-projektleder	...	Seniorkonsulent	...
IAM-testmanager	...	Seniorkonsulent	...
IAM-udvikling	[BB], senior manager	Seniorkonsulent	...

...

4 Leverandørens vedligeholdsorganisation

[Vejledning til tilbudsgiver:

Dette afsnit skal udarbejdes af leverandøren i forbindelse med udarbejdelsen af tilbuddet. Tilbudsgiver skal indsætte sin løsningsbeskrivelse indeholdende følgende:

- Tilbudsgivers vedligeholdsorganisation
- CV'er på de medarbejdere der skal udføre den efterfølgende vedligeholdelse og support af Løsningen.
- Tilbudsgivers håndtering af henvendelser i vedligeholdsorganisationen fra modtagelse til afslutning af henvendelsen.]

...

4.5 Intern vidensdeling

For at sikre, at medarbejdere i leverandørens servicedesk har opdateret viden i forhold til de kundeløsninger, som de yder support til, afholdes

der jævnligt interne kurser, ligesom medarbejderne kommer på kurser i de relevante producenters standardsoftware.

Uddybning af Leverandørens besvarelse:

For at sikre, at de konsulenter, der indgår i serviceteamet, også har kendskab til de faktiske implementeringer hos den enkelte kunde, vil der være konsulenter, som både varetager konfiguration og udvikling på IAM-løsningen under selve projektføreløbet, og samtidig varetager 3rd og 4th level-support.”

...

5 Relevante nøglemedarbejdere

Navn og stilling	Rolle
[AA], director	Service delivery manager og single-point-of-contact
[BB], senior manager	Kundens 4rd4th-level support
...	Kundens 4rd4th-level support
...	Kundens 3rd-level support og -overvågning

”

I evalueringsnotatet står vedrørende delkriteriet:

”PWC har tilbudt en opfyldelse af "Bilag 6 Samarbejde", der vurderes at være "Tilfredsstillende" svarende til 3 point.

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningens valg af traditionel metode kombineret med agile principper på tilfredsstillende vis understøtter Statens IT's projektmodel. Dertil tillægges det positiv betydning, at supportkæden er veldokumenteret, og at hovedparten af leverandørens projektteam har erfaring med implementering af IAM-løsninger.

Det er dog uklart, hvorvidt mulighed for systemtilpasninger og bistand til datamigrering indgår i løsningen. Endvidere tillægges det negativ betydning, at dele af løsningen alene tillægges Kundens ansvar at levere.

Det er endvidere uklart, hvad løsningen leverer ift. overvågning af svar-tider, da besvarelsen i nærværende krav adskiller sig fra kravbesvarelsen i bilag 5, hvorfor løsningen ikke vurderes at understøtte en effektiv håndtering af Kundens henvendelser fra modtagelse til afslutning.

2.4.2.2 Devoteam

Devoteam har tilbudt en opfyldelse af "Bilag 6 Samarbejde", der vurderes at være "Særdeles tilfredsstillende" svarende til 5 point.

Ved tilbudsevalueringen er det tillagt positiv betydning, at løsningens metodevalg på en særdeles tilfredsstillende vis understøtter Statens ITs projektmodel. Det vægtes endvidere positivt, at metodevalgets agile setup tager forbehold for Kundens organisatoriske setup, samt understøtter og imødekommer ønsket om at implementere iterativt.

Dertil tillægges det positiv betydning, at hovedparten af leverandørens projektteam har erfaring med implementering af IAM-løsninger, samt at tilbudte kompetencer besidder specialistviden indenfor organisatorisk rolletilpasning.

Det tillægges positiv betydning, at dele af implementeringsfasen tilbudte kompetencer omdannes til support- og vedligeholdelsesteam, når løsningen går i drift, hvilket understøtter en effektiv håndtering af Kundens henvendelser fra modtagelse til afslutning. Dertil vurderes det positivt, at der for løsningens første halve år ingen grænse sættes for supportsager.
..."

Parternes anbringender:

Ad påstand 1

PWC har overordnet gjort gældende, at Rigspolitiet på en række punkter har foretaget en evaluering af PWC's tilbud, der ikke har faktisk støtte i tilbudets indhold. Disse forhold gør evalueringen fejlbehæftet i væsentlig grad og medfører, at Rigspolitiets tilbudsevaluering er i strid med udbudslovens § 2.

PWC's tilbud var prismæssigt en del billigere end den vindende tilbudsgivers tilbud. Det har væsentlig betydning at sikre, at evalueringen af de kvalitetsmæssige underkriterier er foretaget i overensstemmelse med de fastsatte kriterier og på grundlag af det faktiske indhold af PWC's tilbud.

Underkriteriet Kvalitet, delkriteriet Bilag 2 Kravspecifikation (EK-b)

1. Ad evalueringen vedrørende B2-6, Anmodning om Rolle til Bruger

Det er faktisk forkert, at kun administratorer kan uploade en CSV-fil. Af PWC's tilbud fremgår, således "Udvidelse: Det gøres muligt for

standardbrugere at indlæse en fil med Brugere, der skal søges rolle til.”

Det er ligeledes faktisk forkert, at PWC ikke har uddybet processen for anmodning om roller, idet processen er beskrevet i tilbuddets underbilag 2.a, pkt. 18.4.2.

2. *Ad evalueringen vedrørende B2-8, Forslag til relevante Roller*

PWC har bestridt evalueringen, hvorefter ” Det er dog uklart hvordan brugen får det præsenteret, når der søges på roller for en anden bruger”. Det kan ikke med rette betegnes som ”uklart”, hvordan resultatet præsenteres for brugeren. Tilbuddet indeholder således i underbilag 2.a, pkt. 18.4.2, en beskrivelse af tildelingsprocessen, herunder med angivelse af skærmpoint af tildelingsprocessens tre trin.

PWC har videre bestridt, at tilbuddet mangler en generel beskrivelse af, hvad der vises/præsenteres, når en bruger søger roller for en anden bruger. Det fremgår således klart og tydeligt af beskrivelsen, at det alene er udvælgelsen af brugeren (trin 1), der er forskellig. Processen for søgning af roller (trin 2) og for kontrol og rekvirering (trin 3) er derimod ens – uanset om brugeren søger roller på egne eller andres vegne.

3. *Ad evalueringen vedrørende B2-14, Organisationsændring*

Det er faktisk forkert, at PWC’s tilbudte løsning ikke understøtter en automatisk udførelse af opgaver ved organisationsændring, jf. tilbuddets underbilag 2.a, ad ”B2-14”, hvoraf automatiseringen er beskrevet.

PWC har således i besvarelsen af evalueringskravet henvist til en uddybende beskrivelse i underbilag 2.a, afsnit 18.3.6 Roller og rettigheder. Af dette afsnit fremgår automatiseringen af processer, herunder automatiseringen af de efterfølgende processer, udtrykkeligt.

Det er endvidere forkert, at PWC ikke har beskrevet, hvordan håndteringen af oprettelse af fællesdrev og distributionslister konkret udføres. Denne beskrivelse fremgår således af underbilag 2.a, ad ”B2-15”, der specifikt omhandler oprettelse af fællesdrev og distributionslister. Det kan således ikke tillægges negativ betydning, at PWC ikke har beskrevet håndteringen under evalueringskravet B2-14, når dette med

rette er beskrevet i forlængelse af Rigspolitiets evalueringskrav B2-15, ”Bestil nyt fælles drev, funktionspostkasse eller distributionsliste”.

Det bestrides endvidere, at PWC ikke har beskrevet, hvorvidt løsningen understøtter jo mere hjælp brugeren får til at udføre organisationsændringen. Denne beskrivelse fremgår af tilbuddet under ”B2-14” som en inkluderet udvidelse.

Endelig er det faktisk forkert, at PWC ikke har beskrevet, hvorvidt løsningen understøtter et bedre overblik over organisationsændringer. En beskrivelse herom, inklusive skærbillede, fremgår således af tilbuddets bilag 2.a, afsnit 18.3.6.

4. *Ad evalueringen vedrørende B2-15, Bestil nyt fælles drev, funktionspostkasse eller distributionsliste*

Det må anses for en fejl, at en tilfredsstillende understøttelse af Rigspolitiets forretningsmæssige behov er tillagt ”negativ betydning”.

5. *Ad evalueringen vedrørende B2-17, Bruger ringer til IT-support om glemt password*

Det er forkert, at PWC ikke har uddybet processen i forbindelse med, at Rigspolitiets IT-support kan stille spørgsmål til en bruger, der har glemt sit password. Dette fremgår således af tilbuddets underbilag 2.a, ad krav B2-17.

6. *Ad evalueringen vedrørende B2-28 og B2-29, Analyse af data*

Det er faktisk forkert, at det er ”uklart i hvilke formater rapporterne kan trækkes ud”. I tilbuddets underbilag 2.a, pkt. 18.7.1, er det således anført, at ”Rapporter leveres i PDF- eller CSV-format”.

7. *Ad evalueringen vedrørende B2-39 – Krav til roller*

PWC har gjort gældende, at det ikke med rette kan anses for uklart, hvorvidt kravene til roller understøttes af tilbuddet. Det fremgår således af tilbuddet, at løsningen understøtter muligheden for re-certificering (og dermed krav om ansøgning af roller på ny) efter seks måneder eller ved skifte af placering i organisationen. Derudover understøtter løsningen muligheden for, at brugerne kan have en rolle i en ubegrænset periode.

8. *Ad evalueringen vedrørende B2-47, Role mining funktionalitet*

Det er forkert, at det ikke er uddybet i tilbuddet, hvordan den tilbudte løsning automatisk kan foreslå nye roller. I tilbuddets underbilag 2.a, pkt. 18.7.3 om "Rettighedsanalyse og role mining" er det beskrevet, at systemet kan foreslå nye roller på grundlag af statistiske oplysninger om brugerne og de tildelte rettigheder. Afsnittet indeholder endvidere et skærmpoint, der illustrerer denne funktionalitet.

Det følger af udbudsbetingelserne, at Rigspolitiet kan tildele point med op til to decimaler. Da Rigspolitiet hverken i evalueringens notat eller under klagesagen har angivet, hvad der er tillagt negativ betydning og dermed har medført den lavere vægtning på "meget tilfredsstillende", må det anses for en fejl, at PWC's opfyldelse af kravet ikke er tildelt en højere pointscore.

9. *Ad evalueringen vedrørende B2-113 – øvrige krav til driftsmæssige forhold*

Det er faktisk forkert, at det er uklart, hvorvidt den tilbudte løsning indeholder logging, advisering og alarmer, som muliggør forebyggende tiltag som funktionalitet.

De funktionaliteter, som er efterspurgt og beskrevet i udbudsmaterialets underbilag 2, side 27, er beskrevet i PWC's tilbud. Det fremgår blandt andet heraf, at alle "tasks" og transaktioner i løsningen logges med start og sluttid, således at det er muligt at trække disse informationer for senere brug.

10. *Ad evalueringen vedrørende B2-130, Proces for brugervenlighed*

Det må anses for en fejl, at en tilfredsstillende understøttelse af Rigspolitiets ønsker er tillagt "negativ betydning".

Det kan endvidere ikke med rette beteges som "uklart", at PWC ikke eksplicit har skrevet, at løsningsbeskrivelsen omfatter begge faser, projektfasen og vedligeholdelsesfasen. Såfremt PWC's proces for brugervenligt design var forskellig i henholdsvis projektfasen og vedligeholdelsesfasen, ville dette være fremgået af tilbuddet. Der foreligger derudover ingen uoverensstemmelser i PWC's beskrivelse, der medfører, at tilbuddet i øvrigt kunne forstås på anden vis. Tværtimod fremgår

det af PWC's tilbud, underbilag 6.a, side 9, at processen gentages for hver delleverance.

Evaluering af delkriteriet, B2-130, er således foretaget på et faktisk forkert grundlag.

Underkriteriet Kvalitet, delkriteriet Bilag 12 Sikkerhed

11. Ad evalueringen vedrørende B12-9, Generelle sikkerhedskrav

PWC har bestridt evalueringen: "Dog savnes beskrivelse af autoritative kilder for medarbejderdata". Det pågældende krav efterspørger ikke oplysninger om, fra hvilke kilder medarbejderdata fremskaffes, og dette forhold kan derfor ikke indgå i evalueringen, jf. til illustration klagenævnets kendelse af 19. november 2012, Rent A/S mod Køge Kommune.

Tilbuddet bygger endvidere på en IdM-løsning til automatisering af processerne. En sådan automatisering vil altid forudsætte, at data kommer fra en autoritativ kilde. Det følger også af, at Rigspolitiet i udbudsmaterialet har anført, at medarbejderdata kommer fra Rigspolitiets HR-system, SAP, jf. f.eks. udbudsbetingelserne underbilag 2, under "B3. Nedlæg bruger".

12. Ad evalueringen vedrørende B12-51, Øvrige sikkerhedskrav

Det er faktisk forkert, at den tilbudte løsning ikke er veldokumenteret, og at der er uklarhed om sikkerheden ved afsendelse af kommunikation. Disse forhold er således beskrevet i tilbuddets underbilag 12.a, under krav B12-51.

Underkriteriet Leveringssikkerhed

13. Ad evalueringen vedrørende delkriteriet Tidsplan

Den foretagne evaluering, herunder om afklaringsfasen og driftsprøver, er i strid med de faktiske forhold som angivet i PWC's tilbud. For det første er der afsat 33 kalenderdage til afklaringsfasen og ikke 30 dage, jf. tilbuddets underbilag 1.b, ID-nr. 22. Den afsatte periode skal ses i lyset af, at Rigspolitiets krav er klart beskrevet i udbuddets kravspecifikation.

For det andet er det forkert, at tidsplanen ikke omfatter en driftsprøve og kriterier herfor. Det fremgår således tydeligt af tilbuddet flere steder, at der gennemføres en driftsprøve – uanset at en egentlig driftsprøve efter PWC's vurdering ikke er nødvendig – og indholdet af driftsprøven er specificeret i tilbuddets underbilag 7 a, pkt. 4.2.12.

14. Ad evalueringen vedrørende delkriteriet Samarbejde - om systemtilpasning, datamigrering og implementerings-/vedligeholdelsesteam

Den foretagne evaluering vedrørende mulighed for systemtilpasninger og bistand til datamigrering er i strid med de faktiske forhold som angivet i PWC's tilbud. Det fremgår således af tilbuddet, at systemtilpasninger er mulige, jf. underbilag 1.a og underbilag 2.a, pkt. 18.6 om "Standard, konfiguration og speciel udvikling".

På forhandlingsmødet den 24. juni 2020 blev det påpeget, at Rigspolitiet ønskede, at de tilbudte udvidelser i det indledende tilbud, blev inddraget i PWC's endelige tilbud. Ved udarbejdelsen af det endelige tilbud inkluderede PWC alle ønskede løsninger, hvilket er beskrevet i tilbuddet og fremgår med rettelsesmarkeringer. Udvidelsen førte tilige til en forhøjelse af den tilbudte pris. Det er således faktisk forkert, at det er "uklart", om eventuelle ønskede tilpasninger indgår i tilbuddet.

Det er endvidere faktisk forkert, at muligheden for PWC's bistand til datamigrering er uklar. Derudover bemærkes, at PWC's bistand til migrering/udfasning af eksisterende løsninger ikke er et krav i forbindelse med underkriteriet "Samarbejde", men et forhandlingskrav i forbindelse med underkriteriet "Kvalitet", delkriteriet "Kravspecifikation", krav "B2-131", jf. bl.a. spørgsmål/svar.

Det må anses for en væsentlig fejl, at Rigspolitiet har tillagt en opfattet uklarhed (ifølge Rigspolitiet) om henholdsvis brugeres anmodning om roller og PWC's bistand til datamigrering betydning ved evalueringen efter delkriteriet "Samarbejde".

Ved evalueringen af Devoteams tilbud i relation til dette delkriterium er det tillagt positiv betydning, at "dele af implementeringsfasen tilbudte kompetencer omdannes til support- og vedligeholdelsesteam, når løsningen går i drift, hvilket understøtter en effektiv håndtering af

Kundens henvendelser fra modtagelse til afslutning.” Dette forhold gør sig også gældende for PWC’s tilbud, jf. tilbuddets underbilag 6.a, pkt. 4.5. Dette er imidlertid ikke tillagt positiv vægt. Rigspolitiet har således ikke anvendt ensartede kriterier for bedømmelse af Devoteams og PWC’s tilbud.

PWC har om implementerings- og vedligeholdelsesteamet videre anført, at det tydeligt fremgår af tilbuddet, at de tilbudte konsulenter både vil varetage opgaver i implementeringsfasen og i vedligeholdelsesfasen. PWC’s tilbud indeholder endvidere CV’er på de konsulenter, der vil deltage i den tilbudte leverance. CV’er på to af de tilbudte konsulenter fremgår af tilbuddets beskrivelse af begge faser, fordi konsulenterne skulle deltage i begge faser. Det er derfor ikke korrekt, at PWC kun har tilbudt én konsulent som anført af Rigspolitiet under klagesagen. Det er endvidere åbenbart, at de tilbudte konsulenter har en både dyb og indgående viden om installationen.

15. Ad evalueringen vedrørende delkriteriet Prøver

Det er faktisk forkert, at det er ”uklart”, hvilke testværktøjer løsningsen anvender. Tilbuddets underbilag 5 indeholder således en angivelse af testværktøjer og forklaring af deres funktion m.v.

Rigspolitiet anerkender i svarskriftet, at PWC’s tilbud indeholder en beskrivelse af testværktøjer og deres mulige anvendelse, som dog ifølge Rigspolitiet ikke er tilstrækkeligt til at hæve karakteren.

Ifølge evalueringsnotatet har Rigspolitiet imidlertid tillagt den manglende beskrivelse negativ betydning. Derudover følger det af udbudsbetingelserne, at Rigspolitiet kan tildele point med op til to decimaler. Det må derfor anses for at være en væsentlig og åbenbar fejl, at Rigspolitiet – efter erkendelsen af, at man har baseret evalueringen efter delkriteriet på et faktisk forkert grundlag – fastholder den tildelte score.

Rigspolitiet har overordnet gjort gældende, at PWC’s tilbud er evalueret i fuld overensstemmelse med udbudsmaterialet og den fastsatte evalueringsmetode, herunder i overensstemmelse med de kriterier, der er udtrykt i udbudsmaterialet, og som ligger til grund for tildelingen af rammeaftalen. Rigs-

politiet har derfor ikke handlet i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2. PWC har ikke godtgjort, at Rigspolitiets evaluering er åbenbart usaglig eller ligger uden for rammerne af det vide skøn, der efter fast klagenævnspraksis tilkommer en ordregiver.

Det følger endvidere af udbudslovens § 160, at en ordregiver ikke er forpligtet til at offentliggøre en i alle henseender udførlig beskrivelse af, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af de kvalitative kriterier. Der indrømmes dermed ordregiver en vid skønsbeføjelse inden for rammerne af de fastsatte udbudsbetingelser og principperne i udbudslovens § 2.

Det følger af fast rets- og klagenævnspraksis, at klagenævnet alene kan tilsidesætte det skøn, som den ordregivende myndighed har udøvet ved bedømmelsen af tilbudsgivers opfyldelse af kvalitative kriterier, hvis ordregiveren åbenbart har overskredet den vide grænse, der gælder for ordregivers evalueringsskøn, eller har handlet usagligt, jf. f.eks. klagenævnets kendelse af 11. december 2020, Damgaard Rådgivende Ingeniører ApS mod Fors A/S (påstand 6). Det følger ligeledes af fast rets- og klagenævnspraksis, at klagenævnet ikke erstatter skønnet med sit eget, jf. f.eks. kendelse af 23. juli 2018, IA Sprog mod Københavns Kommune, og kendelse af 11. november 2020, NIRAS A/S mod Ejendomsfonden Vandkulturhuset Papirøen. Endelig følger det af fast rets- og klagenævnspraksis, at de forhold, ordregiver lægger vægt på i forbindelse med evalueringen af et kriterium, skal ligge inden for den naturlige sproglige forståelse af kriteriet og udbudsmaterialet, som en oplyst tilbudsgiver vil have.

Underkriteriet Kvalitet, delkriteriet Bilag 2 Kravspecifikation (EK-b)

1. Ad evalueringen vedrørende B2-6, Anmodning om Rolle til Bruger

Rigspolitiet har gjort gældende, at der ikke er foretaget et åbenbart urigtigt skøn i evalueringen. På forhandlingsmødet den 24. juni 2020 gjorde Rigspolitiet PWC opmærksom på, at Rigspolitiet generelt gerne ser, at alle udvidelser medtages i det endelige tilbud. Som det ses af PWC tilbud, er muligheden for, at standardbrugere kan indlæse CSV-filer, en udvidelse, der ikke er inkluderet i tilbuddet. PWC har eksplicit angivet i tilbuddet, hvilke udvidelser der er inkluderet i tilbuddet med angivelse af ”inkluderet udvidelse”. Udvidelsen om at gøre det muligt for standardbrugere at indlæse en fil med Brugere, der skal søges rolle til, er ikke en ”inkluderet” udvidelse.

Rigspolitiet har således ikke tillagt dette forhold betydning ved evalueringen.

Rigspolitiet fastholder endvidere, at ”det uklart hvorvidt det er intuitivt for den direkte bruger at anmode om roller, da det er beskrevet at det er nemt, men det er ikke uddybet nærmere”. De indsatte skærbilleder fremstår uklare og giver ikke Rigspolitiet et fornødent overblik over, hvorvidt sagsgangen er intuitiv. PWC har bl.a. kun indsat skærmpoint af trin 2 ud af de 3 trin, som processen indebærer. Af dette skærmpoint fremgår det ikke tydeligt, hvorledes der foretages søgninger som beskrevet i procesbeskrivelsen.

2. *Ad evalueringen vedrørende B2-8, Forslag til relevante Roller*

Det fremgår af evalueringskravet, at leverandøren skal beskrive, hvordan deres system understøtter kundens forretningsbehov i forbindelse med forslag til relevante roller. Det tillægges i den forbindelse positiv betydning, i jo højere grad de forretningsmæssige behov opfyldes, og hvor intuitivt det er for den direkte bruger.

De skærbilleder, som fremgår af tilbuddet, illustrerer ikke, hvorledes forslag til relevante roller præsenteres, ligesom der i procesbeskrivelsen savnes en generel beskrivelse af, hvad der vises/præsenteres, når en bruger søger roller for en anden bruger. Rigspolitiet har på den baggrund vurderet, at det er uklart, hvordan brugeren får det præsenteret, når der søges på roller for en anden bruger. Denne vurdering ligger inden for det vide skøn, som tilkommer en ordregiver.

3. *Ad evalueringen vedrørende B2-14, Organisationsændring*

Det fremgår tydeligt af kravspecifikationen vedrørende det omhandlende evalueringskrav, at det ved evaluering af den tilbudte løsning vil blive tillagt positiv betydning *jo mere automatisk opgaven kunne udføres*.

Rigspolitiet har tillagt det negativ betydning, at den tilbudte løsning kun på mindre tilfredsstillende vis understøtter en automatisk udførelse af opgaver ved organisationsændring. Overordnet vurderes besvarelsen at være af generel karakter og viser f.eks. ikke, hvorledes

håndteringen udføres, og i hvor høj grad de enkelte processer er automatiske eller manuelle. Af tilbuddet fremgår det, at første del af processen (vedr. indlæsning af data fra SAP) er understøttet af automatik, men der savnes en uddybende beskrivelse af, hvorvidt de efterfølgende processer er understøttet automatisk eller manuelt. Der er således ikke anført en nærmere beskrivelse af processerne efter oprettelsen af den organisatoriske rolle, herunder f.eks. hvilke roller den organisatoriske rolle skal indeholde m.v.

B2-14 omhandler et krav i forbindelse med organisationsændringer og dermed krav om beskrivelse af automatisk oprettelse af organisatoriske fællesdrev, distributionslister og funktionspostkasser. Kravet B2-15 "Bestil nyt fællesdrev, funktionspostkasse eller distributionsliste" omhandler derimod, at en standardbruger kan bestille et nyt fællesdrev, funktionspostkasse eller distributionsliste via løsningen, samt den nærmere proces herfor. Dette krav omhandler med andre ord specifikt brugerinitierede bestillinger på ekstra ikke-organisatoriske fællesdrev, funktionspostkasser og distributionslister. At der er tale om to særskilte krav kom endvidere til udtryk på forhandlingsmødet den 24. juni 2020.

Ved evalueringen af PWC's besvarelse vedrørende krav B2-14 har Rigspolitiet lagt det, som PWC har anført om B2-14, til grund. I tilbuddet står således: "Inkluderet udvidelse: Det er muligt at håndtere oprettelse af fællesdrev og distributionsliste i forbindelse med organisatoriske enheders oprettelse." Rigspolitiet fastholder dermed, at PWC ikke har beskrevet, hvorledes håndteringen konkret udføres, idet det ikke har været klart for Rigspolitiet, at besvarelsen vedrørende B2-15 endvidere skulle tillægges som besvarelse af B2-14. Såfremt Rigspolitiet skulle have tillagt det, som PWC har anført i relation til B2-15, betydning, skulle der have været en konkret henvisning hertil i besvarelse af B2-14. Det af PWC anførte i relation til B2-15 opfylder i øvrigt heller ikke kravene til B2-14.

Risikoen for uklarheder i tilbuddet påhviler endvidere efter fast klagenævnspraksis tilbudsgiveren, jf. f.eks. kendelse af kendelse den 13. december 2017, IP-Only Qbrick ApS mod Folketinget.

Det er herudover Rigspolitiets vurdering, at PWC på mindre tilfredsstillende vis har beskrevet øvrige forhold, som tillægges positiv betydning ved evaluering af den tilbudte løsning. Det forhold, at PWC ikke har beskrevet den tilbudte løsning tilstrækkeligt detaljeret medfører den helt åbenbare risiko, at Rigspolitiet ikke har haft mulighed for at lægge vægt på alle relevante elementer i PWC's tilsigtede løsning og tilbud.

4. *Ad evalueringen vedrørende B2-15, Bestil nyt fælles drev, funktionspostkasse eller distributionsliste*

Der er sket en skrivefejl i evalueringsnotatet, og der skulle retteligt stå "positiv betydning" fremfor "negativ betydning".

PWC har på tilfredsstillende vis opfyldt kravet og er for det pågældende evalueringskrav tildelt point i overensstemmelse med *Tilfredsstillende (3 point)*. Skrivefejlen i evalueringsnotatet har således ikke haft betydning for evalueringen og pointgivningen, og PWC har således fået præcis den vurdering, som virksomheden skulle have.

5. *Ad evalueringen vedrørende B2-17, Bruger ringer til IT-support om glemt password*

Ifølge kravspecifikationen tillægges det positiv betydning "jo mere sikkert IT-support kan udføre opgaven med at hjælpe Brugeren". I evalueringsnotatet vedrørende PWC's tilbud har Rigspolitiet anført, at det er uklart, hvordan dette sikres, idet det alene er angivet, at IT-support kan stille spørgsmål, men ikke herudover har uddybet det nærmere.

PWC har således alene anført eksempler på data, der i forvejen er tilgængelig for alle ansatte i politiet, og kan derfor ikke benyttes af IT-support til at sikre, at det er den "rigtige"/faktiske person, som ringer og beder om password på samme bruger. PWC har således ikke beskrevet governance-modellen for sådanne spørgsmål/svar.

Det er ikke korrekt, at der ikke findes nogen standardprocesser, som kan varetage Rigspolitiets ønske om at sikre sig, at det er den "rigtige"/faktiske person, som ringer og beder om password på samme bruger. Det fremgår således af det vindende tilbud, at der kan leveres en sådan løsning.

6. *Ad evalueringen vedrørende B2-28 og B2-29, Analyse af data*

Rigspolitiet anerkender, at PWC har oplyst, hvilke formater rapporterne leveres i. Rigspolitiet medgiver således, at det ikke er helt korrekt, når det er anført i evalueringsrapporten, at dette er uklart.

Det fremgår af kravspecifikationen, at Rigspolitiet vil tillægge det positive betydning ”jo mere overskuelige og læsevenlige rapporterne er”. PWC har ikke beskrevet overskueligheden og læsevenligheden af rapporterne nærmere. Det er derfor efter Rigspolitiets vurdering fortsat uklart, hvor læsevenlige og overskuelige rapporterne er. Rigspolitiet fastholder således den foretagne skønsmæssige vurdering af kravet.

Såfremt klagenævnet måtte give PWC medhold vedrørende dette forhold, bemærkes, at det ikke har haft nogen betydning for den samlede evaluering af delkriteriet. Der er tale om ét ud af en lang række forhold, der tillægges betydning i forbindelse med evalueringen af et delkriterium, som vægter 60 % af et underkriterium, der vægter 45 % i den samlede evaluering. Det er derfor ikke tilstrækkeligt til at ændre på den samlede evaluering af og pointgivning for delkriteriet ”Kravspecifikation”.

7. *Ad evalueringen vedrørende B2-39, Krav til roller*

Det er Rigspolitiets vurdering, at PWC's besvarelse skal forstås således, at i den situation, hvor en bruger har en rolle med en tidsperiode på 6 måneder, vil brugerens manager (leder) modtage en advisering hver 6. måned, hvorefter der skal tages stilling til, hvorvidt brugeren skal beholde rollen eller ikke.

PWC inddrager således et re-certificeringsbehov på et ledelsesniveau, hvilket kravet *ikke* omhandler. Risikoen for uklarheder i tilbuddet påhviler efter fast klagenævnspraksis påhviler tilbudsgiveren.

Rigspolitiet fastholder, at PWC's løsning ikke på tilfredsstillende vis understøtter kravet, idet den tilbudte løsning som standard understøtter en manager-re-certificering af tidsbegrænsede roller på 6 måneder hvilket ikke har været hensigten med kravet, jf. kravspecifikationen.

8. *Ad evalueringen vedrørende B2-47, Role mining funktionalitet*

Rigspolitiet er enig i, at PWC's tilbud indeholder en beskrivelse af, hvordan den tilbudte løsning automatisk kan foreslå nye roller med henvisning til det, PWC har anført.

Som anført i evalueringsnotatet savner Rigspolitiet dog en nærmere uddybning af, hvordan løsningen understøtter forslag til nye roller. Det er efter Rigspolitiets vurdering ikke klart, om løsningen selv kan udarbejde forslag til roller, idet det ikke er nærmere beskrevet, hvordan søgningen foretages. Ud fra de vedlagte skærbilleder synes det at være tilfældet, at brugeren skal foretage en konkret søgning for at få forslag til nye roller. Det er endvidere uklart, om funktionaliteten tilgås i brugergrænsefladen eller separat, samt hvor let funktionen er at bruge. PWC anfører hertil i sin besvarelse, at det er "let" dog uden at præcisere dette nærmere. Rigspolitiet har på den baggrund anført i evalueringsnotatet, at "Det er dog ikke uddybet nærmere" og på den baggrund samlet set vurderet PWC's løsning som "Meget tilfredsstillende". Den omstændighed, at Rigspolitiet ikke har anført væsentlige mangler i PWC's tilbud i forbindelse med dette evalueringskrav, kan ikke føre til en forpligtelse til at tildele PWC maksimumpoint. Den omstændighed, at Rigspolitiet ikke har anført yderligere negative bemærkninger, kan heller ikke tages til udtryk for, at PWC har opfyldt kriteriet bedst muligt.

9. *Ad evalueringen vedrørende B2-113, Øvrige krav til driftsmæssige forhold*

Det var ikke klart for Rigspolitiet, hvorvidt måling af interne forespørgsler også registreres i den tilbudte løsning, sådan som evalueringskravet foreskriver. Det var endvidere uklart, om de angivne registrerede start- og stoptider også udstiller svartider, som kan overvåges, eller om Rigspolitiet selv skal udtrække og beregne svartider ved brug af de registrerede start- og stoptider.

Det var endelig uklart, om Tasks er ved brugeroperationer i løsningen, eller det er schedulerede kørsler, f.eks. om det er batchjobs, når PWC anfører "*fx til hentning af data*".

På baggrund af det anførte, fastholder Rigspolitiet den foretagne skønsmæssige vurdering af kravet, herunder at PWC's løsning på dette punkt er *mindre tilfredsstillende*. Rigspolitiets vurdering ligger inden for det vide skøn, som tilkommer en ordregiver.

10. *Ad evalueringen vedrørende B2-130, Proces for brugervenlighed*

Rigspolitiet anerkender, at der er sket en skrivefejl i evalueringsnotatet, og at der retteligt skulle stå ”positiv betydning” fremfor ”negativ betydning”.

PWC har på tilfredsstillende vis opfyldt kravet og er for det pågældende evalueringskrav tildelt point i overensstemmelse med *Tilfredsstillende (3 point)*. Skrivefejlen i evalueringsnotatet har således ikke haft betydning for evalueringen og pointgivningen af PWC’s tilbud.

Rigspolitiet fandt det ikke er tilstrækkelig klart, hvorvidt processen for brugervenligt design gælder både projektfasen og vedligeholdelsesfasen. Det er således ikke på baggrund af det, som PWC har anført i tilbuddet, givet, at processerne herfor er ens. I tilbuddet kunne det være præciseret, at processen for brugervenligt design ikke var forskellig i henholdsvis projektfasen og vedligeholdelsesfasen.

Det forhold, at processen gentages for hver delleverance, ændrer ikke herved, idet Rigspolitiet her har lagt til grund, at dette *kun* var gældende for projektfasen – og ikke vedligeholdelsesfasen. Hertil bemærkes, at delleverancerne skal leveres som en del projektfasen, og ikke er indeholdt drifts-/vedligeholdelsesfasen (her vil der være tale om ændringsanmodninger eller ønsker om videreudvikling).

Tilbudsgiver bærer efter fast klagenævnspraksis risikoen for uklarheder i tilbuddet. Det forhold, at PWC ikke har fået beskrevet den tilbudte løsning tilstrækkeligt detaljeret medfører den helt åbenbare risiko, at Rigspolitiet ikke har haft mulighed for at lægge vægt på alle relevante elementer i PWC’s tilsigtede løsning og tilbud.

Ved evaluering af PWC’s besvarelse har det i øvrigt haft betydning, at processen for brugerinddragelse ikke var nærmere uddybet. PWC har helt overordnet angivet, hvordan der sikres brugerinvolvering, uden dette dog er præciseret nærmere. Rigspolitiet har på den baggrund vurderet, at PWC ikke har tydeliggjort, hvordan og i hvilket omfang brugerne inddrages, der som nævnt i pkt. 2.45 ovenfor ville blive tillagt positiv betydning i forbindelse med evalueringen af den tilbudte løsning.

Underkriteriet Kvalitet, delkriteriet Bilag 12 Sikkerhed

11. Ad evalueringen efter B12-9 Generelle sikkerhedskrav

I evalueringsnotatet er det anført: ”Dog savnes beskrivelse af autoritative kilder for medarbejderdata”. Et IdM-system bygger som oftest på en automatisering af en autoritativ kilde. Det er imidlertid ikke uvæsentligt, hvorvidt denne kilde er et troværdigt HR-system eller et simpelt Excel-ark.

Tilbudsgiverne skal i relation til dette krav ”beskrive processer til håndtering af medarbejders tiltrædelse og fratrædelse, herunder processer der sikrer fortrolighed (...)”. Det fremgår af kravspecifikationen, at det tillægges positiv betydning, at processerne er godt indarbejdede, og at processerne indeholder en stor grad af automatik. Det er dermed relevant for vurderingen af opfyldelsen af kravet, hvilken autoritativ kilde der benyttes til medarbejderdata.

Der er således efter Rigspolitiets vurdering en naturlig sammenhæng mellem kravet og den savnede oplysning, og det bestrides, at der er lagt vægt på forhold, som ikke er anført som relevant i Løsningsbeskrivelsen. Dette gælder, uanset dette forhold ikke eksplicit fremgår af udbudsmaterialet, idet delkriteriet ”Generelle sikkerhedskrav” blandt andet kan inkludere et sådant forhold.

12. Ad evalueringen efter B12-51, Øvrige sikkerhedskrav

Rigspolitiet anerkender, at den tilbudte løsning til dels er veldokumenteret, idet det bl.a. fremgår af PWC’s tilbud, hvorledes overvågningslogfiler, logførings- og hændeshåndtering kan beskyttes.

PWC’s tilbud indeholder imidlertid modstridende oplysninger. Det fremgår således blandt andet at: ”IdentityIQ anvender ikke SNMP”, og et andet sted på samme side fremgår det, at: ”IdentityIQ benytter standardprotokoller (http, HTTPS, FTP, XML/SOAP, SMTP, SNMP).

FTP er ikke en sikker protokol, og Rigspolitiet savner derfor S-FTP. En oplagt måde at indføre endnu mere sikring kunne have været, at Identity IQ gemte en kopi af alle afsendte beskeder således at der er fuld sporbarhed.

Rigspolitiet efterspurgte på forhandlingsmødet den 24. juni 2020, hvordan kommunikation fra løsningen til en SMS-Gateway og en SMTP-Gateway sikres. Dette ses ikke yderligere uddybet af PWC i løsningsbeskrivelsen.

Rigspolitiet fastholder herefter, at der ikke er foretaget et åbenbart urigtigt skøn i evalueringen efter delkriteriet.

Underkriteriet Leveringssikkerhed

13. Ad evalueringen vedrørende delkriteriet Tidsplan

Rigspolitiet anerkender, at PWC's afklaringsfase omfatter 33 kalenderdage – og ikke 30 kalenderdage, som angivet i evalueringsnotatet. Dette ændrer imidlertid ikke på vurderingen af tilbuddet.

Det tillægges efter bilag 1a positiv betydning, at tilbudsgiveren i sin overordnede tidsplan demonstrerer forståelse for opgavens omfang og kundens kompleksitet og størrelse. Den foreslåede afklaringsfase beror på en stor usikkerhed, idet det må anses for tvivlsomt, at projektet kan gennemføre afklaringsfasens mange forskelligartede aktiviteter tilstrækkeligt indenfor så stram en tidsplan. Det spiller således her ikke nogen rolle, om afklaringsfasen er fastsat til henholdsvis 30 eller 33 kalenderdage. Det har derfor heller ikke haft betydning for den samlede evaluering.

Det er Rigspolitiets vurdering, at PWC's tidsplan generelt ikke er realistisk og robust.

Det er endvidere tillagt negativ betydning, at "tidsplanen ikke indeholder plan for driftsprøve, samt beskrivelse af, hvordan acceptkriterier fastsættes (...)". Rigspolitiet har i den forbindelse lagt vægt på, at PWC i sit tilbud har anført, at det ikke "giver mening at gennemføre en egentlig driftsprøve driftsprøve".

Rigspolitiet har ikke være betrygget i, at driftsprøven med sikkerhed vil blive gennemført, idet Rigspolitiet forstår ovenstående udsagn således, at den ellers lovede leverance vil komme til diskussion i en eventuel afklaringsfase. Dette uanset, at driftsprøve er nævnt i andre dele af PWC's tilbud. Det er derfor Rigspolitiets vurdering, at "den

overordnede tidsplan ikke vurderes at demonstrere forståelse for Kundens kompleksitet og størrelse”.

Det ændrer ikke på Rigspolitiets vurdering, at PWC under klagesagen har anført, at en sådan bemærkning alene er udtryk for PWC's rådgivning af Rigspolitiet, og at det ikke skal forstås således, at en driftsprøve ikke er inkluderet i tilbuddet. Den gode besvarelse ville have afgrænset sig til at dokumentere driftsprøven i tilbuddet, og undladt rådgivning, som går imod Rigspolitiets krav. Denne form for rådgivning skaber efter Rigspolitiets vurdering alene uklarhed og usikkerhed i forhold til opfyldelsen af evalueringskravet.

14. Ad evalueringen vedrørende delkriteriet Samarbejde - om systemtilpasning, datamigrering og implementerings-/vedligeholdelsesteam

Rigspolitiet har gjort gældende, at der ikke er foretaget et åbenbart urigtigt skøn i evalueringen efter delkriteriet Samarbejde, samt at Rigspolitiet har anvendt ensartede kriterier for bedømmelse af Devoteams og PWC's tilbud.

PWC blev ved forhandlingsmødet den 24. juni 2020 gjort opmærksom på uhensigtsmæssigheden i, at PWC's indledende tilbud ikke omfattede systemtilpasning. Ved vurderingen af tilbuddet indgår, at det ikke er klart for Rigspolitiet, hvorvidt eventuelle ønskede tilpasninger er omfattet af tilbuddet, samt hvordan Rigspolitiet skal argumentere for at få eventuelle tilpasninger inkorporeret.

Usikkerheden er begrundet i, at PWC's tilbud indeholder forskellige udsagn, der giver udtryk for, at system-/kundetilpasninger ikke er at foretrække, jf. bl.a. Bilag 6.a Leverandørens besvarelse af bilag 6. Rigspolitiet er på den baggrund ikke blevet betrygget i, at systemtilpasninger med sikkerhed indgår i løsningen, idet Rigspolitiet forstår det, som PWC har anført i tilbuddets bilag 6.a, således, at muligheden for at systemtilpasse vil skulle diskuteres i en eventuel afklaringsfase.

Rigspolitiet medgiver, at PWC's bistand til migrering/udfasning ikke kan tillægges betydning ved evaluering af dette delkriterium. Det burde således ikke være tillagt negativ betydning, sådan som det er anført i evalueringsnotatet.

Det ændrer imidlertid ikke på den samlede evaluering efter dette delkriterium, herunder at det er Rigspolitiets vurdering, at PWC's samlede tilbudte løsning vedrørende dette delkriterium vurderes at være "Tilfredsstillende". I forbindelse med pointfordelingen er både styrker og mangler vurderet. Det er således graden af målopfyldelse, der betinger scoren.

Rigspolitiet har endelig gjort gældende, at Rigspolitiet har lagt vægt på samme forhold ved evalueringen af henholdsvis Devoteams og PWC's tilbud, herunder bl.a. i forhold til implementerings-/vedligeholdelsesteam. Såvel Devoteam som PWC har afleveret beskrivelser af deres vedligeholdelsesorganisation, som begge er vurderet til at være "Tilfredsstillende (3 point)".

Det er bl.a. Rigspolitiets vurdering, at PWC's ordvalg i tilbuddet kunne have været mere præcis og betryggende. Ord som "Kendskab til..." giver ikke Rigspolitiet en betryggelse om, at den tilbudte ressource har en dyb og indgående viden om installationen.

Endvidere er det ikke klart med følgende formulering "konsulenter, som både varetager konfiguration og udvikling", om der her er tale om én og samme konsulent, der både kan konfigurere og udvikle. Hertil bemærkes, at der er stor forskel på kravet om konfigurations- og udviklingskompetencerne.

Rigspolitiet har på baggrund af en gennemgang af CV'er i relation til vedligeholdelsesteamet vurderet, at PWC ikke har tilbudt en ressource, der er med i projektførløbet og samtidig kan varetage support på udviklingsdelen, og at der i PWC's løsning kun indgår én konsulent i serviceteamet, som også har været med i konfiguration i projektførløbet. Der er derfor ikke tale om flere "konsulenter", som anført af PWC i tilbudsbilag 6.a, pkt. 4.5.

Efter Rigspolitiets vurdering er seniorkonsulent AA ikke medregnet under konsulenter, som varetager 3rd- og 4th-level support i vedligeholdelsesfasen. Det er vurderet, at AA varetager rollen som Service Delivery Manager, men indgår ikke direkte i supportteamet. Rigspolitiet vurderer derfor ikke, at AA's kvalifikationer og erfaringer fra im-

plementeringsfasen automatisk kan videreføres til vedligeholdelsesfasen, hvorfor det er Rigspolitiets vurdering, at der kun indgår én konsulent i vedligeholdelsesfasen, som også har været med til at konfigurere i implementeringsforløbet. PWC's beskrivelse adskiller sig derfor fra tilfældet i Devoteams tilbud.

Generelt indeholder PWC's tilbud ikke en uddybende beskrivelse af vedligeholdelsesorganisationen, hvilket har påvirket evalueringen negativt. Hvis PWC skulle have opnået en højere karakter, skulle der have været en bedre og uddybende beskrivelse af vedligeholdelsesorganisationen, hvilket også blev fremhævet på forhandlingsmødet den 24. juni 2020. Tilbuddet fra Devoteam indeholder derimod en udførlig, præcis og betryggende beskrivelse af vedligeholdelsesorganisationen. Der var således grundlag for en øget pointtildeling til Devoteam. Rigspolitiet har til støtte for sine anbringender henvist til klagenævnets kendelse af 11. december 2020, Strøm Hansen A/S mod Vandmiljø Randers A/S.

15. Ad evalueringen vedrørende delkriteriet Prøver

Rigspolitiet anerkender, at PWC har beskrevet testværktøjer og deres mulige anvendelse i tilbuddet. Oplysningerne ændrer imidlertid ikke ved Rigspolitiets samlede vurdering af leverandørens foreløbige teststrategi.

Beskrivelsen af testværktøjer er én af flere parametre, som Rigspolitiet har lagt vægt på i evalueringen af den foreløbige teststrategi, men beskrivelsen af testværktøjer er ikke tilstrækkelig til at hæve karakteren alene. Det har dermed ikke haft betydning for den samlede vurdering.

Rigspolitiet har videre anført, at PWC valgte at gøre brug af testbegreber, der adskiller sig fra udbudsbilag 7- Prøver, som ikke er velkendte for Rigspolitiet. Rigspolitiet påpegede uhensigtsmæssigheden herved på forhandlingsmødet den 24. juni 2020. Rigspolitiet har i forlængelse heraf derfor vurderet, at der opstår uklarhed i forhold til anvendte testbegreber. Endvidere er der som anført i evalueringsnotatet en række øvrige forhold i PWC's besvarelse, som vægtede negativt.

Rigspolitiet fastholder således den foretagne skønsmæssige vurdering af kravet, herunder at PWC's tilbud på dette punkt er løst på tilfredsstillende vis, svarende til 3 point.

Påstand 2

PWC har gjort gældende, at udbudsbekendtgørelsen ifølge udbudslovens § 62, stk. 2, nr. 2 og 3, bl.a. skal indeholde oplysninger om, hvorledes forhandlingsforløbet forventes at forløbe, herunder om forhandlingerne skal forløbe i flere faser med henblik på at begrænse antallet af tilbud, der skal forhandles, samt oplysninger om hvorvidt der ydes vederlag til deltagerne i forhandlingerne. Kravet om sådanne oplysninger skal ses i lyset af, at formålet med udbudsbekendtgørelsen bl.a. er at give potentielle ansøgere og tilbudsgivere grundlag for at vurdere, om det er relevant for dem at bruge betydelige ressourcer på at udarbejde ansøgning og tilbud, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 24. juli 2018, Albertslund Tømrer & Snedker A/S mod Hillerød Kommune.

En oplysning om, hvorvidt der ydes vederlag, kan være af afgørende betydning for potentielle ansøgers vurdering af deltagelse i udbud med forhandling, idet deltagelse i udbudsprocessen kan være meget omkostningstung for tilbudsgiverne – i modsætning til f.eks. offentlige udbud, hvor der kun skal afgives ét tilbud. Rigspolitiet har imidlertid ikke i udbudsbekendtgørelsen anført, hvorvidt der ydes vederlag til deltagerne i forhandlingerne. Oplysning herom fremgår heller ikke af det øvrige udbudsmateriale.

Ved udbud med forhandling afhænger ansøgernes forbrug af ressourcer i høj grad af det planlagte forhandlingsforløb, der – afhængig af ordregiverens forventninger og ønsker – kan være af kortere eller længere varighed. En beskrivelse af det forventede forhandlingsforløb kan derfor være afgørende for potentielle ansøgers vurdering af det forventede ressourceforbrug ved deltagelse i udbuddet. Af lovbemærkningerne til udbudsloven § 62, stk. 2, nr. 2, fremgår det, at beskrivelsen kan bidrage til, at både ansøgere og tilbudsgivere kan planlægge og strukturere tiden bedst muligt. Dette må tillige gælde for potentielle ansøgere, der i deres vurdering om eventuel deltagelse i udbudsproceduren naturligt vil vurdere, hvorvidt de har ressourcerne til at deltage i forhandlingsforløbet, herunder til at udarbejde flere tilbud over en længere periode.

Rigspolitiet har ikke beskrevet i udbudsbekendtgørelsen, hvordan forhandlingerne skal forløbe, men har alene i udbudsbekendtgørelsens afsnit VI.3 henvist til, at ansøgere efterfølgende vil få yderligere oplysninger om forhandlingsforløbet. Denne oplysning og beskrivelsen i udbudsmaterialet er ikke tilstrækkeligt, da de oplysninger, der kræves i udbudslovens § 62, stk. 2, nr. 2, skal fremgå af selve udbudsbekendtgørelsen.

Det er uden betydning, at det i lovbemærkningerne er anført, at oplysningerne skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen eller det øvrige udbudsmateriale, idet dette ikke er i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, hvoraf det entydigt fremgår, at oplysningerne skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen. En anden fortolkning ville være udtryk for tilsidesættelse af bestemmelsens ordlyd, jf. til illustration Klagenævnet for Udbuds kendelse af 24. juli 2018, Albertslund Tømrer & Snedker A/S mod Hillerød Kommune.

Dertil kommer, at lovgiver har opdelt udbudslovens § 62 i oplysninger, der (i) efter udbudsdirektivets bilag V, del C, skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen (§ 62, stk. 1), (ii) yderligere oplysninger, der skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen (§ 62, stk. 2) og (iii) oplysninger, der skal fremgå af udbudsmaterialet (§ 62, stk. 3). Såfremt lovgiver ønskede, at oplysningerne i stk. 2 blot skulle fremgå af udbudsmaterialet, ville det ikke have været nødvendigt at opdele kravet om yderligere oplysninger i stk. 2 og 3.

Rigspolitiet har gjort gældende, at oplysningerne i udbudsbekendtgørelsen er i overensstemmelse med udbudslovens § 62, stk. 2.

Rigspolitiet har nærmere anført, at udbudslovens § 62, stk. 2, nr. 3, fastsætter at udbudsbekendtgørelsen skal indeholde oplysning om ”hvorvidt ordregiveren vil yde vederlag til deltagerne i forhandlingerne.”

En oplysning om vederlag er kun egnet til at påvirke den aktuelle og potentielle konkurrencesituation, hvis der rent faktisk ydes vederlag til deltagerne i forhandlingerne. En oplysning om, at der ikke ydes vederlag, har ikke betydning for den samlede konkurrencesituation. Oplysningerne – eller mangel på samme – har derfor ikke haft betydning for andre potentielle ansøgere eller tilbudsgivere.

Oplysninger om vederlag skal således kun fremgå af udbudsbekendtgørelsen i tilfælde af, at ordregiver rent faktisk yder vederlag til deltagerne i forhandlinger. Det er i øvrigt helt almindeligt i udbud, at tilbudsgiverne afholder omkostningerne forbundet med at afgive tilbud.

Rigspolitiet har henvist til fem nyligt offentliggjorte udbudsbekendtgørelser, hvori der ikke indgår oplysning om bl.a. vederlag.

Udbudsmaterialet var i høring forud for offentliggørelsen i februar 2020. PWC eller andre interesserede har ikke på noget tidspunkt spurgt til sådanne oplysninger.

Det fremgår af udbudslovens § 62, stk. 2, nr. 2, at udbudsbekendtgørelsen skal indeholde oplysning om ”hvordan forhandlingsforløbet forventes at forløbe, herunder om forhandlingerne skal forløbe i flere faser med henblik på at begrænse antallet af tilbud, der skal forhandles.”

Rigspolitiet har med henvisning til det anførte i udbudsbekendtgørelsens Del IV, Procedure, og Del VI, Supplerende oplysninger, samt udbudsbetingelsernes pkt. 5, Bilag B, og Bilag C gjort gældende, at oplysningerne om forhandlingsforløbet er fyldestgørende og i overensstemmelse med udbudslovens § 62, stk. 2, nr. 2.

Rigspolitiet har videre anført, at der i udbudsbekendtgørelsens pkt. VI.3, Yderligere oplysninger, maksimalt kan angives 4.000 tegn. For det første fylder beskrivelsen af forhandlingsforløbet ofte mere end det maksimalt tilladte antal tegn, og for det andet skal feltet typisk også indeholde andre oplysninger. Beskrivelsen af forhandlingsforløbet i det øvrige materiale fylder samlet set næsten 5.000 tegn. jf. udbudsbetingelsernes pkt. 5 om forhandlingsfasen, samt udbudsbetingelsernes Bilag B, pkt. 3 om forhandlingerne og Bilag C om forhandlingsplanen. De oplysninger, som allerede er angivet under pkt. VI.3, Yderligere oplysninger, fylder i denne sag 3.697 tegn. PWC's synspunkt savner således mening, allerede fordi det ikke er teknisk muligt, og fordi Rigspolitiet – og andre ordregivere – er begrænset af de tekniske muligheder i udbudsbekendtgørelsen.

Et forhandlingsforløb kan være genstand for ændringer og tilpasninger efter offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen. Der er således ikke tale om statiske og afgørende oplysninger. Det forhold, at den detaljerede beskrivelse af

forhandlingsforløbet ikke fremgår af udbudsbekendtgørelsen (men af det øvrige udbudsmateriale), har derfor hverken aktuelt eller potentielt haft betydning for konkurrencesituationen.

En udbudsbekendtgørelse skal danne rammerne for hele udbudsprocessen og stille en lang række grundlæggende oplysninger om udbuddet til rådighed på en ensartet, enkel, overskuelig og let tilgængelig måde, således at virksomhederne har mulighed for, uden uforholdsmæssig brug af ressourcer, løbende at holde sig orienteret om de udbud, som måtte være relevante for dem at deltage i. En udbudsbekendtgørelse har derimod ikke til formål at opliste samtlige forhold i udbuddet og detaljeret beskrive et forhandlingsforløb – hvilket ville gøre udbudsbekendtgørelsen uoverskuelig for potentielle ansøgere og tilbudsgivere. Dette udbud er gennemført som et sædvanligt udbud med forhandling, og Rigspolitiet har ikke haft behov for at fremhæve særlige forhold om forhandlingsforløbet i selve udbudsbekendtgørelsen. Der er i dette udbud forhandling gennemført et INDO1 (indledende tilbud) med forhandlingsmøder samt en BAFO (endeligt tilbud).

Rigspolitiet har endelig anført, at kendelsen af 24. juli 2018, Albertslund Tømrer & Snedker A/S mod Hillerød Kommune, ikke er sammenlignelig med den foreliggende sag.

Påstand 3 og 4

PWC har gjort gældende, at det følger af det, der er anført ad påstand 1 og 2, at udbuddet, subsidiært tildelingsbeslutningen og beslutningen om at meddele afslag til PWC, skal annulleres.

PWC har i denne forbindelse bestridt, at den ”stresstest”, Rigspolitiet efter det anførte har foretaget, beviser, at de beskrevne fejl ikke har haft betydning for den samlede evalueringens udfald. Testen er således uigennemsigtig, idet Rigspolitiet ikke har anført, hvordan evalueringen og tildelingen af point er foretaget. Det er således ikke muligt for PWC at sammenholde Rigspolitiets alternative evaluering med den tidligere evaluering.

Endvidere har Rigspolitiet ikke foretaget en tilsvarende alternativ evaluering af Devoteams tilbud, men tildelt Devoteam samme kvalitetsscore som under den oprindelige evaluering. PWC er ikke i besiddelse af Devoteams tilbud, hvorfor det ikke er muligt at påpege fejl og mangler i Rigspolitiets evaluering

af Devoteams tilbud. Det forekommer dog usandsynligt, at Rigspolitiet alene har begået fejl i evalueringen af PWC's tilbud, og slet ikke i evalueringen af Devoteams tilbud, af betydning for den samlede kvalitetsscore og dermed det endelige resultat.

Karakteren og antallet af Rigspolitiets fejl i forbindelse med evalueringen medfører, at tildelingsbeslutningen ikke efterfølgende kan reparereres ved en ny (i sig selv uigennemsigtig) evaluering i forbindelse med en sag for Klagenævnet for Udbud. Tildelingsbeslutningen var ugyldig, da den blev truffet.

Rigspolitiet gjort gældende, at PWC ikke skal have medhold i sin påstand 1 og 2, og derfor heller ikke have medhold i hverken sin principale eller subsidiære annullationspåstand.

Der er desværre enkelte skrivefejl m.v. i evalueringsnotatet. Der er imidlertid ikke fejl i selve evalueringen, altså i de "karakterer" som PWC har fået vedrørende de enkelte evalueringskrav. Skrivefejlene m.v. har med andre ord ikke haft betydning for evalueringen af PWC tilbud, herunder virksomhedens relative placering i forhold til tilbuddet fra Devoteam.

Rigspolitiet har videre anført, at såfremt PWC måtte få medhold i samtlige af de forhold, der gøres gældende under påstand 1, ville dette ifølge Rigspolitiets beregninger ("stresstest") ikke have haft betydning for udfaldet af den samlede evaluering. PWC ville i dette scenarium blive tildelt en samlet kvalitetsscore på 3,97. I Rigspolitiets oprindelige evaluering blev PWC tildelt 3,47 point i den samlede kvalitetsscore, jf. evalueringsnotatet. Devoteam har opnået en kvalitetsscore på 4,49, som er 9,17 % bedre end PWC, og har tilbudt en pris, der vægtet kun er 8,75 % dyrere end PWC's tilbud. Devoteam har dermed fortsat samlet tilbudt det bedste forhold mellem pris og kvalitet.

For at der kan ske annulation, skal PWC endvidere godtgøre, at Rigspolitiet har overskredet sin vide grænse for skønsudøvelsen eller handlet usagligt, hvilket Rigspolitiet ikke har.

Såfremt klagenævnet mod forventning måtte finde, at oplysningerne i udbudsbekendtgørelsen ikke var tilstrækkelige, som anført i påstand 2, gøres det endelig gældende, at det følger af bl.a. klagenævnets kendelse af 28. februar 2012, Mediq Danmark mod Københavns Kommune, at mangelfulde angivelser i udbudsbekendtgørelse ikke i alle tilfælde fører til annulation.

Kendelsen af 24. juli 2018, Albertslund Tømrer og Snedker A/S mod Hillerød Kommune, adskiller sig desuden på helt afgørende punkter fra situationen i nærværende sag. Hertil kommer, at der ikke er tale om sådanne oplysninger i udbudsbekendtgørelsen, der har været afgørende for potentielle tilbudsgiveres deltagelse i dette udbud.

Klagenævnet udtaler:

Ad påstand 1

Klagenævnet kan efter fast praksis alene tilsidesætte det skøn, som den ordregivende myndighed har udøvet ved bedømmelsen af tilbudsgivernes opfyldelse af de kvalitative kriterier, hvis ordregiveren har overskredet den grænse, der gælder for ordregiverens evalueringsskøn, eller har handlet usagligt. Klagenævnet erstatter herved ikke ordregiverens skøn med sit eget.

B2-6, Anmodning om Rolle til Bruger

Under krav B2-6 var det anført, at det ville blive tillagt positiv betydning

- I jo højere grad de forretningsmæssige behov opfyldes
- Jo mere fleksibilitet der er i hvem der kan anmode
- Hvor intuitivt det er for
- Direkte brugere at anmode

Ved tilbudsevalueringen har Rigspolitiet tillagt det negativ betydning, at løsningen ”på en mindre tilfredsstillende vis understøtter de forretningsmæssige behov, herunder da det er muligt at fremsøge roller baseret på afdelingsniveau, søgemulighederne er dog ikke uddybet nærmere, samt uklart for ordregiver hvorvidt det er muligt at se hvad den fremsøgte rolle giver adgang til, samt betingelser”. Endvidere har Rigspolitiet anført, at det er uklart om ”godkender skal skrive kommentar ved afvisning af rolle”, at ”det er uklart for ordregiver hvem der kan anmode om roller til hvem i løsningen” og ”dertil er det uklart hvorvidt det er intuitivt for den direkte bruger at anmode om roller, da det er beskrevet at det er nemt, men det er ikke uddybet nærmere.” Rigspolitiet har endelig anført, at det er ”muligt at uploade en CSV-fil, indeholdende oversigt over flere brugere og hvilke roller de skal have, det er dog kun muligt for administrator og ikke brugere.”

Klagenævnet har gennemgået de fremhævede dele af tilbuddet og finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte evalueringen, der er udtryk for et lovligt skøn.

I vurderingen indgår bl.a., at Rigspolitiet under forhandlingsmødet efterspurgte, at PWC medtog alle udvidelserne i det reviderede (endelige) tilbud. Den anførte ”udvidelse”, hvorefter standardbrugere (og ikke blot administratorer) kan indlæse filer, er imidlertid ikke inkluderet i tilbuddet. Endvidere er de skærbilleder, som er indsat i tilbuddet med henblik på at illustrere sagsgangen er uklare og giver, som anført af Rigspolitiet, ikke et tydeligt overblik over fremgangsmåden for at foretage søgninger m.v.

B2-17, Bruger ringer til IT-support om glemt password

Ifølge udbudsmaterialet ad krav B2-17 tillægges det positiv betydning ”Jo mere effektivt IT-support kan udføre opgaven med at hjælpe Brugeren” og ”Jo mere sikkert IT-support kan udføre-opgaven med at hjælpe Brugeren”.

I evalueringen står bl.a., at det er ”uklart hvorvidt løsningen understøtter jo mere sikkert IT-support kan udføre opgaven med at hjælpe brugeren, da det beskrives at IT-support kan stille spørgsmål, men det er ikke uddybet nærmere.”

Klagenævnet har gennemgået tilbudsbesvarelsen under evalueringskrav B2-17 og finder ikke grundlag for at tilsidesætte denne del af evalueringen, der er udtryk for et lovligt skøn.

B2-28 og B2-29, Analyse af data

I evalueringsnotatet ad evalueringskrav B2-28 og B2-29 står der: ”Det er dog uklart i hvilke formater rapporterne kan trækkes ud”. Filformatet på rapporterne er imidlertid oplyst i tilbudsbesvarelsen som PDF og CSV. Evalueringen er således på dette punkt fejlbehæftet. Rigspolitiet har videre anført, at ”det tillægges negativ vægt, at løsningen understøtter jo enklere det er at udarbejde brugerdefinerede rapporter, herunder ved at rapporterne kan klones og kopieres”. Evalueringen er også på dette punkt uklar. Rigspolitiet har i evalueringen anført flere kritikpunkter i relation til bl.a. B2-28 og B2-29, som trak ned i bedømmelsen, herunder om læsevenligheden af de pågældende

rapporter og uklarhed vedrørende oplysning om roller. Klagenævnet har ikke fundet anledning til at tilsidesætte denne del af evalueringen.

B2-39, Krav til roller

I krav B2-39 er det angivet, at "Løsningen skal understøtte følgende perioder, for hvor længe en Bruger kan have en Rolle uden at skulle ansøge igen:

- Tidsperiode, maksimalt 6 måneder
- Så længe Brugeren har en bestemt placering i organisationen
- Ubegrænset

I tilbudsbesvarelsen er det bl.a. anført, at "løsningen understøtter som Standard re-certificering af roller periodisk samt life cycle rules ved organisationsændringer", og at der "opsættes en manager-re-certificering, som kører hver sjette måned og inkluderer alle de roller, som har markeringen "6 måneders re-certificering"

Rigspolitiet har anført, at en sådan løsning ikke har været hensigten med kravet, og at tilbuddet ikke på tilfredsstillende vis understøttede det efterspurgte.

Rigspolitiet havde som nævnt et vidt skøn ved vurderingen af tilbuddet, og klagenævnet har efter en gennemgang af tilbudsbesvarelsen ikke fundet grundlag for at antage, at Rigspolitiet ved evalueringen har overskredet grænserne for skønnet eller i øvrigt handlet usagligt.

B2-130, Proces for brugervenlighed

Klagenævnet lægger efter indholdet af evalueringsnotatet til grund, at det alene er udtryk for en skrivefejl, når Rigspolitiet anfører i notatet, at det er "tillagt negativ betydning, at leverandøren på tilfredsstillende vis præsenterer (...)".

Klagenævnet har ikke i øvrigt ikke grundlag for at antage, at Rigspolitiet ikke har foretaget en korrekt evaluering i overensstemmelse med de fastsatte evalueringselementer til kravet. Nævnet finder herunder ikke grundlag for at fastslå, at Rigspolitiet har overskredet grænsen for skønnet ved bedømmelsen af PWC's tilbud.

Det, som PWC har anført om brugerinvolvering i projektfasen og vedligeholdelsesfasen, kan ikke føre til en anden vurdering. Nævnet bemærker hertil, at tilbudsgiver bærer ansvaret for evt. uklarheder i tilbuddet.

B12-51, Øvrige sikkerhedskrav

Efter udbudsbetingelserne skulle den tilbudte løsning sikre interne/eksterne beskeder, herunder logbeskeder, SMS, SNMP, mail og lignende, mod forfalskning. Ved evaluering af den tilbudte løsning, ville Rigspolitiets tillægge det positiv betydning, ”at løsningen er veldokumenteret”.

Tilbuddet er baseret på løsningen SailPoint IdentityIQ. Af besvarelsen under krav 12-51 er det anført bl.a.: ”IdentityIQ anvender ikke SNMP ”, og at ”IdentityIQ bruger standardprotokoller (HTTP, HTTPS, FTP, XML/SOAP, SNTN og SNMP)”.

Rigspolitiets vurderede bl.a., at løsningen på mindre tilfredsstillende vis er veldokumenteret, herunder at det er uklart, hvordan ekstra kommunikation sikres ved afsendelse. Rigspolitiet har bl.a. anført under klagesagen, at standardprotokollen FTP (File Transfer Protocol) ikke er en sikker protokol, og at Rigspolitiet savner S-FTP (Secure File Transfer Protocol) i tilbuddet.

Rigspolitiet havde som nævnt et vidt skøn ved evalueringen af de modtagne tilbud, og klagenævnet erstatter efter fast praksis ikke dette skøn med sit eget. Der er ikke på baggrund af tilbuddet fra PWC og det, Rigspolitiet har anført i evalueringen, grundlag for at tilsidesætte den foretagne bedømmelse. Det bemærkes hertil, at tilbudsgiver som nævnt selv bærer ansvaret for eventuelle mangler og uklarheder i tilbuddet.

Underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet Prøver

Ifølge evalueringsnotatet trak det ned i bedømmelsen bl.a., at det var uklart, hvilke testværktøjer løsningen gør brug af. Dertil var der uklarhed om de anvendte testbegreber. Ligeledes vægtede det negativt bl.a., at løsningen anvender produktionsdata tidligt i testforløbet, samt i alle testforme, og at det var uklart hvordan løsningen understøtter brugervenlighed.

Det fremgår således af evalueringsnotatet, at PWC's tilbudsbesvarelse på en række punkter fremstod mangelfuld eller uklar. Klagenævnet finder herefter

– uagtet at Rigspolitiet har erkendt, at beskrivelser om testværktøjer indgår i PWC's tilbud – ikke grundlag for at tilsidesætte den foretagne vurdering. En samlet karakter på 3 point, svarende til Tilfredsstillende, er ikke åbenbar urigtig og i strid med udbudslovens § 2.

Underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet Tidsplan

Ved vurderingen af den tilbudte overordnede tidsplan, vurderes det positivt i jo højere grad, tilbudsgiver i sin overordnede tidsplan demonstrerer forståelse af opgavens omfang og Kundens kompleksitet og størrelse, herunder tydeligt identificerer de kritiske elementer og afhængigheder i de konkrete aktiviteter relateret til de enkelte delleverancer.

Ved evalueringen af tilbuddet fra PWC har Rigspolitiet tillagt det negativ betydning, at ”den foreslåede afklaringsfase kun er kalendersat til 30 dage, at delleverancerne ikke understøtter drøftelse af governanceaktiviteter, samt at leverandøren ikke tager medansvar for udfasningsprocessen, hvilket bevirker til, at tidsplanen ikke vurderes realistisk og robust. Dertil vægtes det negativt, at tidsplanen ikke indeholder plan for driftsprøve, samt beskrivelse af, hvordan acceptkriterier fastsættes, hvorfor den overordnede tidsplan ikke vurderes at demonstrere forståelse for Kundens kompleksitet og størrelse.”

PWC modtog for dette underkriterium 2 point svarende til vurderingen "Mindre tilfredsstillende".

I PWC's tidsplan var afsat 33 dage til afklaringsfasen, ligesom tilbuddet indeholder oplysninger om driftsprøver. Evalueringen er derfor på disse punkter fejlbehæftet og isoleret set i strid med gennemsigtighedsprincippet i udbudslovens § 2. Da Rigspolitiet imidlertid fremhæver en række mangler ved tilbudsbesvarelsen, som nævnet ikke finder grundlag for at betvivle, er der ikke et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at den samlede evaluering, hvorefter PWC modtog 2 point, var åbenbar forkert og i strid med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet.

Underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet Samarbejde

Ved evalueringen har Rigspolitiet bl.a. inddraget spørgsmålet om PWC's bi-stand til datamigrering. Datamigrering indgik imidlertid ikke i delkriteriet Samarbejde, men var en del af evalueringskrav B2-131, jf. også rigspolitiets

besvarelse af 1. maj 2020 på spørgsmål ID 94462 af 28. april 2020. Evalueringen var således også på dette punkt fejlbehæftet som anført af PWC.

Klagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte tilbudsbedømmelse efter dette kriterium i øvrigt. Det, som PWC har anført om systemtilpasning og de tilbudte implementerings- og vedligeholdelsesteams, medfører således ikke, at der er grundlag for at fastslå, at Rigspolitiet har overskredet grænsen for skønnet ved denne del af tilbudsbedømmelsen.

De øvrige dele af evalueringen

Klagenævnet har gennemgået de øvrige fremhævede dele af PWC's tilbud og sammenholdt disse med Rigspolitiets evalueringsnotat, herunder evalueringen vedrørende B2-8, B2-14 og 15, B2-47, B2-113 og B12-9. Det er herefter klagenævnets vurdering, at Rigspolitiet ved evalueringen og pointtildelingen i relation til de fremhævede kriterier ikke er gået ud over det skøn, det tilkommer Rigspolitiet at udøve, eller i øvrigt har handlet usagligt.

Det følger imidlertid af det, der er anført vedrørende evalueringen efter B2-[28] og B2-29 (Analyse af data) og underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet Tidsplan og delkriteriet Samarbejde, at påstand 1 tages delvis til følge.

Ad påstand 2

Påstanden angår, om Rigspolitiet har handlet i strid med udbudslovens § 62, stk. 2, ved ikke at beskrive i udbudsbekendtgørelsen, hvorledes forhandlingsdelen forventes at forløbe, eller hvorvidt der ydes vederlag til deltagerne i forhandlingerne.

I udbudslovens § 62, stk. 2, står der:

§ 62. ...

Stk. 2.

Udbudsbekendtgørelsen skal ud over oplysningerne i bilag V, del C, til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EU-Tidende 2014, nr. L 94, side 65) indeholde oplysning om,

- 1) hvorvidt ordregiveren vil forbeholde sig ret til at tildele en kontrakt på grundlag af det indledende tilbud, 297
- 2) hvorledes forhandlingsforløbet forventes at forløbe, herunder om forhandlingerne skal forløbe i flere faser med henblik på at begrænse antallet af tilbud, der skal forhandles, 298 og
- 3) hvorvidt ordregiveren vil yde vederlag til deltagerne i forhandlingerne
...”

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen står der bl.a.:

”Det fastsættes i bestemmelsens stk. 2, at udbudsbekendtgørelsen eller det øvrige udbudsmateriale skal indeholde oplysninger om § 62, stk. 2, nr. 1-3.

...

Det følger af stk. 2, nr. 2, at ordregiveren skal beskrive, hvorledes forhandlingsforløbet forventes at skulle forløbe. Der er tale om en beskrivelse af forhandlingsforløbet, som ordregiveren undervejs i proceduren har mulighed for at ændre. Beskrivelsen af forhandlingsforløbet kan bidrage til, at ansøgere og tilbudsgivere kan planlægge og strukturere tiden bedst muligt. Ved fastsættelse af frister skal ordregiveren fastsætte en passende tid til at udarbejde tilbud, jf. § 93.

...

Det følger af *stk. 2, nr. 3*, at ordregiveren kan vælge at yde et vederlag til deltagerne i forhandlingerne. Vederlaget kan f.eks. være en fast pris eller løbende betalinger. Henset til at udbudsproceduren kan være meget omkostningstung for tilbudsgiverne at deltage i, kan det være hensigtsmæssigt at afsætte et beløb til deltagerne i proceduren. Et vederlag til deltagerne i proceduren kan således bidrage til, at det bliver mere attraktivt at deltage i processen.”

I udbudsbekendtgørelsen står der bl.a. om forhandlingsforløbet:

”IV.1.1) Proceduretype
Udbud med forhandling

...

IV.1.5) Oplysninger om forhandling
Den ordregivende myndighed forbeholder sig retten til at tildele kontrakten på grundlag af de første bud uden at indgå forhandlinger

...

VI.3) Yderligere oplysninger:

...

De ansøgere, der vil blive opfordret til at afgive tilbud, vil modtage yderligere praktiske oplysninger om forhandlingsforløbet, herunder oplysninger om indgivelse af tilbud.”

I udbudsbetingelsernes pkt. 5 og udbudsbetingelsernes bilag B og Bilag C er forhandlingsforløbet nærmere beskrevet.

Potentielle ansøgere og tilbudsgivere var efter det anførte i udbudsbekendtgørelsen og det øvrige udbudsmateriale gjort tilstrækkelig bekendt med forløbet af forhandlingsprocessen, jf. udbudslovens § 62. Rigspolitiet har herefter ikke handlet i strid med udbudslovens § 62, stk. 2, og påstanden tages ikke til følge på dette punkt.

Det fremgår ikke noget sted af udbudsbekendtgørelsen eller udbudsmaterialet, at Rigspolitiet yder et vederlag til deltagerne i forhandlingerne, og Rigspolitiet har ikke under processen ydet et sådant vederlag.

Et vederlag for deltagelse i en udbudsproces må antages at være et væsentligt element, som potentielt kan påvirke den samlede konkurrencesituation under udbuddet. Ved at undlade at oplyse om et sådant element i udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsmaterialet, vil ordregiver således kunne påvirke konkurrencen negativt. Det må herefter antages, at der er pligt til at oplyse om vederlaget, hvor et sådant ydes til de deltagende.

Klagenævnet har derimod ikke fundet grundlag for at fastslå, at Rigspolitiet ved ikke at oplyse, at der *ikke* ydes et vederlag for deltagelse i forhandlingerne, har handlet i strid med udbudslovens § 62.

Påstanden tages derfor ikke til følge.

Ad påstand 3

Da de fejl ved evalueringen, som er konstateret ad påstand 1, ikke har en sådan betydning for tildelingen, at tildelingsbeslutningen skal annulleres, og da påstand 2 ikke tages til følge, tages påstand 3 og 4 ikke til følge.

Herefter bestemmes:

Påstand 1

Rigspolitiet har handlet i strid med kravene om gennemsigtighed og ligebehandling i udbudslovens § 2 ved at have foretaget en delvis fejlbehæftet bedømmelse af tilbuddet fra PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab i relation til underkriteriet Kvalitet, delkriteriet ”Bilag 2 Kravspecifikation”, krav B2-28 og B2-29, og Underkriteriet Leveringssikkerhed, delkriteriet ”Tidsplan” og delkriteriet ”Samarbejde”.

Klagen tages i øvrigt ikke til følge.

PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab skal i sagsomkostninger til Rigspolitiet betale 35.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales.

Niels Feilberg Jørgensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Julie Just O’Donnell
specialkonsulent