



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Feil i/uklart konkurransegrunnlag.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for utvikling og drift av ny nettside. Klager anførte at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å oppstille et krav om bruk av læringer. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt plikten til å stille krav om bruk av læringer.

Klagenemndas avgjørelse 5. november 2025 i sak 2025/0931

Klager: Kult Byrå AS

Innklaget: Stiftelsen Design og arkitektur Norge

Klagenemndas medlemmer: Alf Amund Gulsvik, Sverre Nyhus og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) Innkjøpskontoret AS kunngjorde 4. februar 2025 på vegne av Stiftelsen Design og arkitektur Norge – DOGA - (heretter *innklagede*) en konkurranse med forhandling for anskaffelse av utvikling og drift av ny nettside. Anskaffelsens verdi var estimert til 4 500 000 kroner ekskl. mva. Frist for levere kvalifikasjonssøknad var 13. mars 2025.
- (1) I konkurransegrunnlaget var anskaffelsens formål og omfang beskrevet slik:
«Konkurransen gjelder anskaffelse av ny nettside for DOGA, inkludert en tjenesteportal med innlogging (nåværende Min side på doga.no) og annen nødvendig funksjonalitet. Dette innebærer en etableringsfase og løpende drift og support for løsningen basert på en SLA.

Det er viktig for oppdragsgiver at leverandør kartlegger reell brukerinnsikt og –behov, og bruker dette som underlag i utviklingen av den nye løsningen.

Gjennom anskaffelsen ønsker oppdragsgiver å knytte til seg en leverandør som for et langsiktig samarbeid og partnerskap.

DOGAs nettside skal reflektere det organisasjonen jobber for i samfunnet ellers: nyskapende, brukervennlige og inkluderende løsninger der brukeren settes i fokus, som er i tråd med prinsipper for økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft.

Oppdragsgiver har derfor høye ambisjoner for universell utforming, digital bærekraft og brukervennlighet og -testing. Oppdragsgiver ser etter en leverandør og samarbeidspartner som kan bidra til at nettløsningen som utvikles, og prosessen for å komme dit, blir et forbildeprosjekt innen disse tre områdene.»

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

(2) Tildelingskriteriene var «*Løsningsforslag*» vektet 40 prosent, «*Service og oppdragsspesifikk kompetanse*» vektet 15 prosent, «*Priser og kostnader*» vektet 15 prosent og «*Miljø*» vektet 30 prosent.

(3) Tildelingskriteriet «*Service og oppdragsspesifikk kompetanse*» skulle dokumenteres ved å levere utfylt bilag 4 Tjenestenivå med standardiserte kompensasjoner og bilag 5 Administrative bestemmelser. I bilag 5 var det blant annet stilt følgende krav:

«c. Leverandøren skal oppgi hvem som utgjør fast tilbudt team av personell som skal gjennomføre leveransene. Du skal IKKE legge ved noen vedlegg (CV, kursbevis, sertifikater eller lignende), men beskrive følgende punkter:

- Navn

- Rolle i teamet

- Utdanning og relevante kurs

- Relevant arbeidserfaring

- Beskriv erfaring fra tilsvarende oppdrag for navngitte kunder»

(4) Innen fristen for å søke om å bli kvalifisert leverte 36 leverandører søknad om deltakelse. Av disse ble 31 ansett som kvalifiserte og invitert til å delta i konkurransen. Frist for å levere tilbud var 7. april 2025.

(5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede 15 tilbud, herunder et tilbud fra Kult Byrå AS (heretter *klager*).

(6) Den 6. juni 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Feed AS (heretter *valgte leverandør*).

(7) Klager påklaget tildeling 10. juni 2025 og ba om en forklaring på hvorfor innklagede ikke hadde stilt krav om bruk av lærlinger.

(8) Innklagede avviste klagen 17. juni 2025. I svaret viste innklagede til at et læringskrav ville være uforholdsmessig da anskaffelsen gir «*begrensede muligheter for å legge til rette for lærlingeinnsats på en måte som ivaretar både opplæringshensynet og kravene til leveransen, uten at det skaper utfordringer knyttet til kvalitet, gjennomføring og leveransesikkerhet*».

(9) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 17. juni 2025. Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 18. juni 2025. Klagebehandling startet 23. juni 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.

(10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 3. november 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(11) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å stille krav om bruk av lærlinger. Anskaffelsen omfatter oppgaver som «*CMS-utvikling*», «*UX-design*» og «*universell*

utforming». Dette er oppgaver som ligger i kjernen av IT-utviklerfaget og mediedesignfaget. Innklagedes vurdering av uforholdsmessighetsunntaket er basert på feilaktige premisser og en mangelfull saksutredning.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (12) Innklagede har ikke brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å stille krav om bruk av lærlinger. Det foreligger ingen plikt til å stille krav om lærlingordning i konkurransen da kontraktens hovedelement ikke omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Et krav om å benytte lærlinger ville være uforholdsmessig. Prosjektet innebærer høye kvalitetskrav, korte tidsfrister og behov for seniorkompetanse. Det er svært få oppgaver som kan utføres på lærlingnivå uten risiko for leveransesikkerhet og forsinkelser.

Klagenemndas vurdering:

- (13) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder utvikling og drift av ny nettside som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 4 500 000 ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (14) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å oppstille krav om bruk av lærlinger.
- (15) Etter loven § 7 skal oppdragsgiver i nærmere angitte tilfeller stille krav om bruk av lærlinger. Vilåårene for når plikten inntreer, er nærmere regulert i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter av 17. desember 2016 nr. 1708 (heretter *lærlingforskriften*). Klagenemnda har lagt til grunn forskriften slik den gjaldt på tildelingstidspunktet.
- (16) Lærlingforskriften § 5 fastslår at det er en plikt for statlige myndigheter til å kreve bruk av lærlinger for kontrakter med en «*anslått verdi på minst 1,3 millioner kroner ekskl. mva.*» og med varighet «*over tre måneder*». Innklagede har dermed i utgangspunktet en plikt til å kreve bruk av lærlinger i den aktuelle kontrakten.
- (17) I lærlingforskriften § 6 (1) følger det at oppdragsgiver i sine kontrakter skal «*stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten*». Av forskriften kan det utledes tre vilkår for at plikten foreligger. Plikten gjelder når «*kontraktens hovedelement*» omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, jf. § 6 (2), kravet må ikke anses «*uforholdsmessig*» etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold, jf. § 6 (3), og det må foreligge «*særlig behov for læreplasser innenfor bransjen*», jf. § 7 (1).
- (18) Innklagede har i sin argumentasjon vist til at klagenemndas kompetanse i prøvingen av spørsmålet om det foreligger en plikt til å stille krav om bruk av lærlinger er begrenset. Klagenemnda er ikke enig i innklagedes forståelse og viser til at plikten til å stille krav om bruk av lærlinger er et lovkrav. Vilåårene for når plikten inntreer er videre regulert i forskrift og gir ikke anvisning på et innkjøpsfaglig skjønn som i begrenset grad kan

overprøves. Klagenemndas kompetanse i prøvingen av spørsmålet er følgelig ikke begrenset.

- (19) Klagenemnda skal først ta stilling til om «*kontraktens hovedelement*» omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.
- (20) Hva som utgjør «*kontraktens hovedelement*», vurderes ut fra hva kontrakten hovedsakelig består av. Kontrakten kan inneholde enkelte arbeidsoppgaver hvor det ikke er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, men plikten til å kreve lærlinger gjelder likevel dersom det i hoveddelen av kontrakten er relevant å benytte slik arbeidskraft. Lærlingsforskriftens formål er å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser og kvalifiserte arbeidere med fag- og svennebrev. Dette medfører at vilkåret ikke kan tolkes så strengt at det må være relevant å benytte faglært arbeidskraft i absolutt alle deler av hovedelementet. Det er tilstrekkelig at hovedelementet omfatter denne typen arbeid i vesentlig grad.
- (21) Innklagede har argumentert for at ettersom anskaffelsen omfatter spesialisert konsulent- og utviklingstjenester, ble ikke kontraktens hovedelement ansett å omfatte arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Dette er begrunnet med at tjenesten som anskaffes, krever særlig høy kompetanse innen personvern, IT, digital bærekraft, digitale medier og brukeropplevelser som normalt ikke omfattes av lærlingordninger eller yrkesfaglige utdanningsløp med fagbrev.
- (22) Anskaffelsen gjelder utvikling og drift av innklagedes nettside. Klagenemnda vurderer at kontraktens hovedelement er utvikling og drift med kjerneoppgaver som «*rådgivning, teknisk prosjektledelse, UX-design, CMS-utvikling, drift og videreutvikling*». Utdanningsdirektoratet har for IT-utviklerfaget blant annet definert følgende kjerneelement og kompetansemål for lærlinger: «*kodeferdigheter og metode*», «*sikkerhet og personvern*», «*planlegge, utvikle og dokumentere løsninger med innebygd personvern og sikkerhet*», «*planlegge, utvikle og dokumentere løsninger som er energieffektive og bærekraftige*», «*videreutvikle en løsning for å ivareta brukernes behov*», «*utvikle og tilpasse brukergrensesnitt som ivaretar krav til universell utforming*». ¹Nemnda vurderer at kontraktens hovedelement i stor grad samsvarer med de kompetansemål som er satt for IT-utviklerfaget. I tillegg til utvikling og koding skal lærlinger i IT-utviklerfaget kunne bygge løsninger som ivaretar krav til personvern og universell utforming. Innklagedes argumentasjon for hvorfor det ikke er relevant å benytte arbeidskraft med fagbrev, knytter seg hovedsakelig til at de har høye ambisjoner for prosjektet. Nemnda bemerker at de høye ambisjonene ivaretas ved å stille krav til leveransen og kompetansen/erfaringen til øvrig personell, og medfører ikke at kontraktens hovedelement ikke gjør det relevant å benytte arbeidskraft med fagbrev. Nemnda er etter dette kommet til at «*kontraktens hovedelement*» omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.
- (23) Klagenemnda skal videre ta stilling til om det foreligger et «*særlig behov for læreplasser i bransjen*». Det foreligger særlig behov for læreplasser i en bransje «*når det ved siste søkning til videregående opplæring var klart flere søkere til læreplass innenfor et utdanningsprogram enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme program*», jf.

¹ Se Utdanningsdirektoratet sine kompetansemål og kjerneelement for IT-utviklerfaget (03. november 2025): <https://www.udir.no/lk20/uv03-01/kompetansemaal-og-vurdering/kv530>

lærlingsforskriften § 7 (2). DFØ har utarbeidet en veileder til lærlingsforskriften «*Veileder om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter*». Det fremgår av veilederen kapittel 3 at det foreligger «*særlig behov*» dersom underdekningen på læreplasser er mer enn ti prosent av søkertallet til læreplasser innenfor et utdanningsprogram. Videre fremgår det av veilederen at det er det aktuelle utdanningsprogrammet som skal vektlegges. Av Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere til læreplass og inngåtte lærekontrakter fremgår det av siste oversikt fra desember 2024 at det var en underdekning innenfor alle utdanningsprogrammene. For utdanningsprogrammet IT-utviklerfaget er det en underdekning på 30 prosent. Nemnda er etter dette kommet til at det foreligger et «*særlig behov for læreplasser i bransjen*» jf. lærlingsforskriften § 7 (1).

- (24) Klagenemnda skal til slutt ta stilling til om et krav om bruk av lærlinger vil være «*uforholdsmessig*».
- (25) I vurderingen av om kravet er uforholdsmessig, vil det i tillegg til det som fremgår av lærlingsforskriften 6 (3), jf. avsnitt 17, også blant annet være relevant å se hen til behov for spesialisert kompetanse, om arbeidet normalt utføres av én person og om arbeidene er egnet for lærlinger, se DFØs veileder kapittel 3.
- (26) Innklagede har forklart at det er behov for spesialisert kompetanse som en lærling ikke kan forventes å ha, og at arbeidet normalt utføres av én person. I tillegg viser innklagede til at arbeidene som er egnet for lærlinger, som for eksempel enkle UI-justeringer, bugfixing eller dokumentasjon, utgjør en marginal del av totalen. Dette begrunnes videre med at løsningen skal være et «*forbildeprosjekt*» innen universell utforming og digital bærekraft som igjen krever at hele teamet til leverandøren jobber på et høyt faglig nivå.
- (27) Klagenemnda har ovenfor vurdert at flere av de prosessene og oppgavene innklagede har beskrevet i sitt konkurransegrunnlag, vil være innenfor de kompetansekrav som stilles til IT-utviklerfaget. Det er ikke riktig å legge til grunn at dette er oppgaver som normalt utføres av én person, og innklagede har selv i konkurransegrunnlaget etterspurt et team. Det at valgte leverandør har levert et team på ti personer, tilsier at det ikke vil være uforholdsmessig å kreve at en av disse skulle vært en lærling. Kvaliteten på leveransen kan sikres av de øvrige personene i teamet, og nemnda kan ikke se at innklagede ville bli påført en uforholdsmessig risiko knyttet til kvalitet eller leveransesikkerhet ved å stille et lærlingkrav. Klagenemnda er etter dette kommet til at innklagede ikke i tilstrekkelig grad har synliggjort at et krav om bruk av lærlinger vil være uforholdsmessig.
- (28) Innklagede hadde etter dette en plikt til å stille krav om bruk av lærlinger, jf. lærlingsforskriften § 6. Klagers anførsel fører frem.
- (29) Bruddet klagenemnda har konstatert kan ha påvirket resultatet av konkurransen, og gir dermed grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Stiftelsen Design og arkitektur Norge har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å stille krav om bruk av lærlinger.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Sverre Nyhus

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur