



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Loven § 7. Bruk av lærlinger. De grunnleggende prinsippene i loven § 4.

*Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse om drift og vedlikehold av veier og andre kommunale anlegg. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å legge vekt på om tilbyderne var tilknyttet en lærlingordning. Klagenemnda fant at kriteriet «Lærlingeordning» hadde tilknytning til leveransen, jf. forskriften § 8-11, og at kriteriet heller ikke var uforholdsmessig. Klagers anførsel om brudd på prinsippet om likebehandling, førte heller ikke frem. Klagers anførsel om innsyn ble avvist som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforordningen § 9.*

### Klagenemndas avgjørelse 20. mars 2018 i sak 2018/82

**Klager:** JDD Maskin AS

**Innklaget:** Lindesnes kommune

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Arve Rosvold Alver, Marianne Dragsten og Karin Fløistad

#### Bakgrunn:

- (1) Lindesnes kommune (heretter innklagede) kunngjorde 11. desember 2017 en åpen tilbudskonkurranse for innleie av maskiner, utstyr og personell til drift og vedlikehold av veier og andre kommunale anlegg. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen punkt II.1.5) estimert til 12 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist ble i kunngjøringen punkt IV.2.2) angitt til 12. januar 2018.
- (2) Anskaffelsen var ifølge konkurransegrunnlaget punkt 5.3 inndelt i følgende arbeider:
  1. Maskiner med fører og hjelpemann.
  2. Traktor med tømmervogn og kran.
  3. Kantklipping.
  4. Feiing.
  5. Veihøvling.
  6. Veigrusing.
- (3) Av konkurransegrunnlaget punkt 2.8 gikk det frem at tilbyderne kunne gi tilbud på én, flere eller alle arbeidene. Innklagede forbeholdt seg – i punkt 2.11 – retten til å tildele én eller flere avtaler, basert på hva som ville være det økonomisk mest fordelaktige.
- (4) Om behandling av tilbud sto det i konkurransegrunnlaget punkt 2.10 at:

#### Postadresse

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

#### Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: [post@knse.no](mailto:post@knse.no)  
Nettside: [www.kofa.no](http://www.kofa.no)

*«Det vil ikke bli avholdt offentlig tilbudsåpning. Det føres protokoll fra tilbudsåpningen og deler av tilbudsprotokollen vil være offentlig tilgjengelig. Priser som det konkurreres på vil bli offentliggjort [i] anbudsprotokollen, men tilbyder vil bli anonymisert.»*

- (5) Tildelingskriteriene ble i konkurransegrunnlaget punkt 4.4 angitt å være pris (70 %), produkt/kvalitet (15 %) og «lærlingebedrift» (15 %).
- (6) Om sistnevnte kriterium ble det sagt følgende:  
*«Entreprenører som er en offentlig godkjent lærlingebedrift og som har lærlinger i arbeid vil bli vektet høyere enn de som ikke har.»*
- (7) Før utløpet av tilbudsfristen mottok innklagede seks tilbud, herunder fra JDD Maskin AS (heretter klager).
- (8) Klager leverte tilbud på alle arbeidene utenom det første (maskin med fører og hjelpemann).
- (9) I klagers tilbud fremgikk følgende om bruk av lærlinger:  
*«JDD Maskin AS er i full gang med å bli lærling bedrift. Det formelle er ikke i orden pr dags dato, men vi har startet prosessen og har avtalt møte med VAF [Vest-Agder fylkeskommune] og opplæringskontor for å finne riktig bransje. Vi har fått indikasjoner på at dette skal kunne løses [...]».*
- (10) Det er opplyst at innklagede har tildelt kontrakter til Lindland Maskin AS (del 1, 2 og 6), Brødrene Thorkildsen AS (del 3 og 4) og Osmund Norum AS (del 5).
- (11) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 9. februar 2018. Klagen gjelder områdene kantklipping, feiing og veihøvling.
- (12) Innklagede informerte klagenemnda på e-post 14. februar 2018 om at kontrakt ikke var inngått for noen av de tre nevnte arbeidene, og at man ville utsette kontraktsinngåelsen til det forelå en avgjørelse fra nemnda. Nemnda prioriterer derfor saken.
- (13) Nemndsmøte i saken ble avholdt 19. mars 2018.

#### **Anførsler:**

##### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (14) Drift og vedlikehold av veier eksisterer ikke som egne fag i noen læreplan. Kontraktens hovedelement omfatter dermed ikke arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, jf. anskaffelsesloven § 7. Det er uansett i strid med kravet til uforholdsmessighet å legge vekt på dette i denne kontrakten.
- (15) I en konkurranse om vintervedlikehold som ble utlyst 13. oktober 2017, har innklagede ikke lagt vekt på om tilbyderne er tilknyttet en lærlingordning. Innklagede har derfor brutt likebehandlingsprinsippet i loven § 4 ved å etterspørre lærlinger bare i noen av innklagedes anskaffelser.
- (16) Innklagede har også brutt regelverket ved å nekte innsyn i de øvrige tilbydernes priser, jf. konkurransegrunnlaget punkt 2.10.

### ***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (17) Kontraktens hovedelement gjelder utførelsen av de konkrete arbeidene, herunder kantklipping, feiing og veihevling. Ved utførelsen av disse arbeidene er det relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, herunder anleggsmaskinførere og vei- og anleggsarbeidere.
- (18) I tidligere konkurranser om vintervedlikehold, har det bare deltatt én offentlig godkjent lærlingebedrift. I den anskaffelsen som klager har vist til, valgte man derfor ikke å etterspørre lærlinger. Dette for å sikre konkurranse om den aktuelle kontrakten. I konkurransen om veivedlikehold som denne saken gjelder, var fire av seks tilbydere offentlig godkjente lærlingebedrifter.
- (19) Prisene som klager har begjært innsyn i, er ansett som forretningshemmeligheter, og dermed som taushetsbelagt informasjon, jf. bestemmelsene i forvaltningsloven. Kommunen beklager at det i konkurransegrunnlaget punkt 2.10 gis uttrykk for at prisene vil bli offentliggjort.

### **Klagenemndas vurdering:**

- (20) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder veivedlikehold, og er kunngjort som en bygge- og anleggsanskaffelse med CPV-kode 45233141. Konkurransen ble kunngjort 11. desember 2017. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.1.5) estimert til 12 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 (anskaffelsesforskriften) del I og del II, jf. forskriften § 5-1.

### ***Tildelingskriteriet «Lærlingebedrift» – anskaffelsesloven § 7 mv.***

- (21) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved å legge vekt på at tilbyderne er en offentlig godkjent lærlingebedrift.
- (22) På det aktuelle kriteriet fikk klager og én annen tilbyder 0 poeng. Under punktet «Lærling» i anskaffelsesprotokollen, står det «*Nei*» om disse to tilbudenes oppfyllelse av kriteriet. De fire resterende tilbyderne, som ble ansett å oppfylle kriteriet, fikk full score (15 poeng).
- (23) Det følger av anskaffelsesloven § 7 første ledd at offentlige oppdragsgivere, i nærmere angitte tilfeller, skal stille krav om at leverandørene er tilknyttet en lærlingordning, og at én eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten.
- (24) Innklagede har i denne saken ikke oppstilt som *krav* at leverandørene er tilknyttet en lærlingordning, jf. anskaffelsesloven § 7. Forholdet er i stedet angitt som et tildelingskriterium, jf. anskaffelsesforskriften § 8-11.
- (25) Så vidt nemnda kan se, er det ingenting prinsipielt til hinder for å oppstille som tildelingskriterium hvorvidt tilbyderne er tilknyttet en lærlingordning, såfremt kriteriet har tilknytning til den konkrete leveransen, jf. forskriften § 8-11 (2). Man befinner seg da imidlertid utenfor det virkeområdet som bestemmelsen i loven § 7 direkte gjelder. Nemnda legger likevel til grunn at bestemmelsen kan være relevant for spørsmålet om hvorvidt innklagede lovlig kunne vektlegge at leverandøren var en lærlingebedrift.

- (26) Departementet har i forskrift fastsatt nærmere regler om bestemmelsen i loven § 7, jf. forskrift av 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (lærningeforskriften). Av forskriften § 6 andre ledd fremgår det at regelen bare gjelder:

*«... når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev».*

- (27) Det er også et vilkår at et slikt krav ikke må være «uforholdsmessig», jf. forskriften § 6 tredje ledd, jf. også loven § 7 andre ledd. Dette kan for eksempel være tilfellet hvis kontrakten har for liten verdi, eller er for kortvarig til at den forsvarer at leverandøren ansetter en lærling, jf. Prop. 51 L (2015-2016) på side 85.
- (28) Klager anfører både at kontraktens hovedelement ikke omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, og at det er uforholdsmessig å etterspørre lærlinger i denne kontrakten. Klager viser i denne sammenheng til at drift- og vedlikehold av veier ikke er et eget fag.
- (29) Innklagede har forklart at kontraktens hovedelement gjelder utførelsen av de konkrete arbeidene, herunder kantsklipping, feiing og veihevling, som denne klagen gjelder. De administrative oppgavene knyttet til disse arbeidene, er underordnet. Innklagede har vurdert det slik at det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev til de nevnte arbeidene, herunder anleggsmaskinførere og vei- og anleggsarbeidere, og dermed også lærlinger som ønsker å oppnå fagbrev i disse fagene. I e-post til innklagede av 31. januar 2018, skriver også Vest-Agder fylkeskommune at «[...] oppgavene som her legges ut kan inngå i opplæringen av lærlinger».
- (30) Det er ikke tvilsomt at både anleggsmaskinfører og vei- og anleggsarbeider eksisterer som egne fag med mulighet for å oppnå fagbrev. Dette fremgår blant annet av nettsidene til Maskinentreprenørenes forbund (MEF) og Opplæringskontoret for anleggs- og bergfagene (OKAB). Det er slik sett ikke tvilsomt at kriteriet «Lærlingebedrift» har tilknytning til leveransen, jf. forskriften § 8-11 (2).
- (31) Klagenemnda kan heller ikke se at kriteriet er uforholdsmessig. Som drøftelsen ovenfor viser, er det relevant å benytte lærlinger til arbeidet. Etter det opplyste er det også en mulighet for leverandører som ikke klarer å dekke en hel læreplan alene, å søke opplæringskontoret om samarbeid med andre bedrifter. Tildelingskriteriet har for øvrig en vekt på 15 prosent.
- (32) Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved å legge vekt på om tilbyderne er en offentlig godkjent læringebedrift, kan etter dette ikke føre frem.

#### *Likebehandling – konkurranse av 13.10.2017 om vintervedlikehold*

- (33) Klager anfører at innklagede har brutt prinsippet om likebehandling i loven § 4 ved å etterspørre lærlinger bare i noen av innklagedes anskaffelser. Klager viser i denne sammenheng til en konkurranse om kjøp av vintervedlikehold (brøyting og snørydding) som ble kunngjort 13. oktober 2017, hvor innklagede ikke etterspurte bruk av lærlinger.
- (34) Som drøftelsen ovenfor viser, vil det bero på en konkret vurdering hvorvidt man som oppdragsgiver kan eller skal etterspørre lærlinger. Av innklagedes valg om å etterspørre

læringer i én bestemt anskaffelse, kan man ikke uten videre utlede en plikt til å etterspørre læringer i andre anskaffelser.

- (35) Klagers anførsel om brudd på likebehandlingsprinsippet, kan ikke føre frem.

#### *Innsyn*

- (36) Klager anfører også at innklagede har brutt regelverket ved å nekte klager innsyn i de øvrige leverandørenes priser. Klager viser i denne sammenheng til konkurransegrunnlaget punkt 2.10.
- (37) Det fremgår av det nevnte punktet i konkurransegrunnlaget at tilbydernes priser «... vil bli offentliggjort [i] anbudsprotokollen».
- (38) Innklagede har beklaget denne formuleringen i konkurransegrunnlaget, og forklarer at de prisene som klager vil ha innsyn i, er ansett som taushetsbelagt informasjon.
- (39) Det følger av forskriften § 7-3 at *"for allmennhetens innsyn i dokumentene knyttet til en offentlig anskaffelse gjelder offentleglova"*. Etter offentleglova § 32 (1) kan avslag på innsynsbegjæringer påklages til nærmeste overordnede organ, i dette tilfellet Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. Klagenemnda er ikke et ytterligere overordnet klageorgan for innsynsbegjæringer, jf. eksempelvis klagenemndas sak 2017/76 premiss 31. Denne anførselen avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforskriften § 9.

#### ***Konklusjon:***

Klagers anførsler om vektlegging av leverandørenes tilknytning til en lærlingordning, har ikke ført frem.

Klagers anførsel om innsyn er avvist som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforskriften § 9.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Arve Rosvold Alver

*Dokumentet er godkjent elektronisk*