



Klagenemnda for offentlige
anskaffelser

Årsmelding 2015

Klagenemnda for offentlege anskaffingar

GEORG FREDRIK RIEBER-MOHN

26. februar 2016

Innhold

Del 1 – Nemndsleiar sine betraktningar	3
Del 2 - Introduksjon til verksemd	4
2.1 Om KOFA sitt samfunnsoppdrag og regelverket for anskaffingar	4
2.2 Organisering og bemanning	4
Del 3 – Årets aktivitetar og resultat	6
3.1 Viktigaste aktivitetar i løpet av året	6
3.1.2. Viktigaste avgjerder frå 2015	6
Oppdragsgivars valfridom når det gjeld evalueringsmetodar - stornemndshandsaming	6
Ikkje alltid sakleg grunn til å avlyse ein konkurranse	7
Konkurranse med forhandling etter ein mislykka anbodskonkurranse, jf. § 14-4 bokstav a	8
Manglande reaksjon på kontraktsmisleghald kan vere ei ulovleg direkte anskaffing	8
3.1.3 Rettssaker	9
Første dom om pålagt lovbrotsgebyr	9
Andre dom om pålagt lovbrotsgebyr	10
3.1.4 Foredrag	10
3.1.5 KOFA sin fagkonferanse 2015	10
3.2 Våre resultat	12
3.2.1 Måloppfyljing på strategiske mål	12
Overordna departement og tildelingsbrev	12
Hovudoppgåve	12
Viktige tal for verksemda	12
3.2.2 Strategiske mål	13
Kravet til effektivitet	13
Kravet til kvalitet	14
Krava til profesjonalitet og legitimitet	14
3.2.2 Veksling mellom målformene	15
3.2.3 Ein analyse av resultat og ressursbruk	15
3.2.4 Resultatkjeda i KOFA	16
Del IV – Styring og kontroll i verksemda	18
4.1 Overordna vurdering av styring og kontroll i verksemda	18
4.2 Turnover	18
4.3 HMS og arbeidsmiljø	19
4.4 Nye lokale i 2016	19
4.5 IA-avtalen og sjukefråvær	19
4.6 Likestilling	20
Del V - Vurdering av framtidsutsikter	20
Del VI – Årsrekneskap	20

KOFA er på nytt eit effektivt klageorgan

Etter fleire år med store restansar, nådde KOFA i 2015 målet om tre månaders sakshandsamingstid. KOFA kan endeleg vere det effektive klageorganet ein såg for seg ved opprettinga i 2003, som på kort tid kan avgjere tvistar i offentlege anskaffingsprosesser. KOFA skal sikre etterleving av regelverket for offentlege anskaffingar. Det lukkast ein best med når klageordninga er effektiv og godt fungerande. I dette ligg også at terskelen for å klage ikkje må vere for høg. I KOFA har vi stilt oss kritisk til den kraftige auken av klagegebyret i ordinære rådgivande saker, som har medverka til ein vesentleg reduksjon i talet på klager.



Målet om etterleving av regelverket for offentlege anskaffingar er på ingen måte nådd dersom handhevinga sviktar ved det mest alvorlege av alle regelbrot, som er ulovleg direkte anskaffing. KOFA mista myndet til å pålegge gebyr for ulovlege direkte anskaffingar i 2012. Ulovlege direkte anskaffingar utgjør ein stor del av dei sakene som tidlegare vart klaga inn til KOFA, og som no ikkje lenger kjem inn. Etter at gebyrmyndet vart overført til domstolane, og desse dessutan fekk andre inngripande sanksjonar til råddelde, har det nesten ikkje vore saker med sanksjonar for ulovlege direkte anskaffingar. I dei fem åra KOFA hadde myndet, frå 2007 til 2012, vart det jamleg pålagt slike gebyr, og til saman kom desse gebyra opp i over 100 millionar kroner. I dei siste tre åra har altså handhevinga lege nede, og preventive verknader har vore fråverande.

Departementet har i Prop. 51 L foreslått å gi KOFA gebyrmyndet tilbake. Handhevinga av regelverket mot ulovlege direkte anskaffingar vil då bli styrkt vesentleg. Det er spesielt interessant at så mange høyringsinstansar frå oppdragsgivarsida sluttar seg til dette forslaget. Dette tolkar KOFA som eit teikn på at oppdragsgivarane meiner at handhevinga tidlegare var riktig og viktig. Det er også eit teikn på at KOFA har høg legitimitet hos oppdragsgivarane. Dette er svært gledeleg.

Nytt gebyrmynde i kombinasjon med ei varsla endring av klagegebyrreglane vil truleg føre til at klagene igjen strøymar til KOFA. Mange høyringsinstansar har uttrykt uro for at dette vil føre til at sakshandsamingstida i dei rådgivande sakene aukar igjen. Denne uroa deler KOFA. Det inngir tillit at det i proposisjonen eksplisitt blir uttala at departementet er opptatt av at sakshandsamingstida ikkje igjen skal auke kraftig. Vi vil nødig på ny hamne i ein situasjon der KOFA "drukmar" i saker og misser sjansen til fullt ut å utøve den viktige samfunnsfunksjonen det er brei semje om at organet har.

Oslo, 26. februar 2016

Georg Fredrik Rieber-Mohn

Nemndsleiar

Del 2 - Introduksjon til verksemd

2.1 Om KOFA sitt samfunnsoppdrag og regelverket for anskaffingar

Klagenemnda for offentlege anskaffingar (KOFA) vart oppretta med heimel i forskrift om klagenemnd for offentlege anskaffingar av 15. november 2002, og har vore verksam sidan 1. januar 2003.

KOFA er eit uavhengig statleg organ som har som oppgåve å handheve regelverket for offentlege anskaffingar, ved å gi rådgivande avgjerder i klagesaker.

KOFA si verksemd er nærare regulert av Klagenemndsforordninga av 15. november 2002 nr. 1288.

Anskaffingsregelverket skal sikre at fellesskapets midlar blir brukt så kostnadseffektivt som mogleg. Dette er viktig med tanke på at det offentlege kvart år handlar for ca. 461 milliardar kroner¹. Regelverket skal også motverke korrupsjon og kameraderi, hindre sosial dumping, legge til rette for miljøvenlege innkjøp og for universell utforming.

KOFA utarbeidde ein strategiplan hausten 2013, og valde følgjande strategiske mål:

EFFEKTIV OG GOD KVALITET

KOFA sine avgjerder skal komme raskt og ha høg fagleg kvalitet

PROFESJONALITET

KOFA skal opptre upartisk og vareta partane sine behov for rettstryggleik og føreseieleg saksgang

LEGITIMITET

KOFA skal oppfattast som ein viktig samfunnsaktør som fremjar anskaffingsregelverket sitt formål om kostnadseffektive innkjøp gjennom bruk av konkurranse

2.2 Organisering og bemanning

KOFA består av ei nemnd og eit sekretariat. Nemnda består av 10 juristar som er oppnemnde av Regjeringa. Leiar for nemnda er tidlegare Høgsterettsdommar Georg Fredrik Rieber-Mohn. I 2015 vart fem nemndsmedlemmer skifta ut, og erstatta med nye medlemmer.

Inntil 1. juli 2015 bestod nemnda av følgjande medlemmer: Andreas Wahl, Gro Amdal, Morten Goller, Tone Kleven, Magni Elsheim, Kai Krüger, Jakob Wahl, Siri Teigum og Arve Rosvold Alver.

Frå og med 1. juli 2015 har nemnda bestått av følgjande medlemmer i tillegg til Rieber-Mohn som leiar: Jakob Wahl, Arve Rosvold Alver, Marianne Dragsten, Halvard Haukeland Fredriksen, Gro Amdal, Tone Kleven, Kristian Jåtog Trygstad, Karin Fløistad og Finn Arnesen.

Sekretariatet held til i Bergen. Sekretariatet si oppgåve er å administrere heile klageprosessen, under dette å ta imot klagen, ha kontakt med partane, hente inn nødvendig dokumentasjon, avvise saker og skrive utkast til nemndsavgjerder.

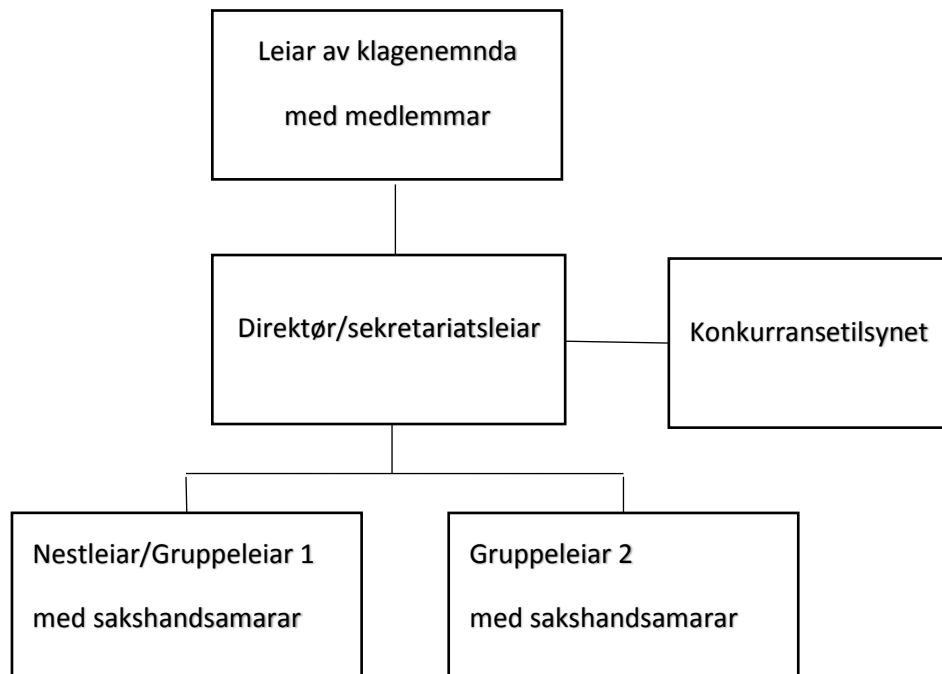
Sekretariatet har i 2015 vore leia av fungerande direktør/sekretariatsleiar Erlend Pedersen, fungerande nestleiar i sekretariatet/gruppeleiar Jonn Sannes Ramsvik og fungerande gruppeleiar/rådgivar Eirik Vikan Rise. Sekretariatet har også ein sekretær, Betty Teigland.

¹ Det samla innkjøpet av varer og tenester for offentlig sektor utgjorde om lag 461 milliardar kroner i 2014. Dette er om lag 14 prosent av BNP. Vurdert ut frå kva for offentlege anskaffingar som er omfatta av regelverket, utgjer omfanget likevel rundt 230 milliardar kroner per år.

Sekretariatet er fagleg underlagt den nemnda som tek avgjerd i kvar einskild sak, og er administrativt underlagt Konkurransetilsynet. Øvste administrative leiar for KOFA er altså konkurransedirektøren.

Ved utgangen av 2014 hadde sekretariatet 15 tilsette, av desse var ein i mellombels stilling og to var i permisjon. Ved utgangen av 2015 hadde sekretariatet 9 tilsette, av desse var ein i permisjon. Tal årsverk i 2015 var på 11,08.

KOFA hadde elles to tilbod for studentar: 1. Sommarjobb for ein jusstudent i august, som får arbeide tilnærma likt som ein juridisk saksbehandlar i éin månad (blir lønna som konsulent), 2. Masterstipend på 10 000 kroner og skriveplass for student som skriv masteroppgåve innan rettsområdet offentlege anskaffingar. 1-2 studentar per år. Vi har hatt både masterstipendiat og sumarpraktikant i 2015.



Del 3 – Årets aktiviteter og resultat

3.1 Viktigaste aktiviteter i løpet av året

- Gje rådgevande avgjerder frå nemnda i klagesaker
- Administrere klageprosessen
- Avvise klagesaker som ikkje skal behandlast i nemnda
- Handtere evt. rettsaker i tilknytning til idømte lovbrotsgebyr
- Høyringsarbeid og anna samarbeid med departementet
- Behandle førespurnader om innsyn
- Halde nettsidene til KOFA oppdaterte
 - Melde om nye innkomne saker og nye avgjerder
 - Skrive og legge ut omtale av utvalde saker på norsk og engelsk
 - Publisere andre nyhende
- Gi ut kvartalsvise nyheitsbrev
- Handtere medieførspurnader. Gi uttaler og rettleiing.
- Arrangere KOFA sin årlege fagkonferanse
- Halde foredrag for eksterne, organisasjonar og offentlege oppdragsgivarar.
- Fagleg samarbeid med Juridisk fakultet i Bergen på faget "EU and EEA Public Procurement Law "

3.1.2. Viktigaste avgjerder frå 2015

Oppdragsgivars valfridom når det gjeld evalueringsmetodar - stornemndshandsaming

Klagenemnda behandla i sak 2014/95, avgjort 22. april 2015, spørsmålet om bruken av ein forholdsmessig prisevalueringmodell, som tilbydarane ikkje var gjort kjende med på førehand, var i strid med forskrifta § 13-2 (2). Etersom saka reiste spørsmål om rekkevidda av oppdragsgivaren sin valfridom når det gjeld evalueringsmetodar, avgjorde nemnda å behandle saka i stornemnd i medhald av klagenemndforskrifta § 12.

Innklaga gjennomførte ein open anbuds konkurranse om rammeavtale for anskaffing av kjøken- og serveringsutstyr, porselen og bestikk. Ved prisevalueringa valde den innklaga å gi det lågaste pristilbudet maksimal poengutteljing på 10 poeng. Dei andre tilboda sine poeng på priskriteriet vart rekna ut ved å dividere det lågaste pristilbudet med tilboden pris, og multiplisere dette med maksimal poengutteljing. Klagar meinte at bruk av denne metoden var i strid med anskaffingsregelverket.

Oppsummeringsvis inneber EU-domstolen sin praksis at oppdragsgivarar ikkje kan konkretisere tildelingskriteriet på ein måte som, dersom dette hadde vore kjent på førehand, kunne hatt betydning for utforminga av tilboda. Tildelingskriteriet kan ikkje endrast som følge av den etterfølgjande konkretiseringa, og ei etterfølgjande konkretisering kan heller ikkje bli bestemt ut frå forhold som kan virke diskriminerande overfor ein av tilbydarane. Vidare må ei etterfølgjande konkretisering skje på ein pårekeleg og rimeleg måte. Dette inkluderer også metoden for evaluering oppdragsgivar nyttar.

Klagenemnda kom til at bruk av den forholdsmessige metoden ikkje utan vidare kan reknast som ulovleg. Om ein poengsettingsmetode i ein konkret konkurranse er lovleg, kjem an på om den består testen EU-domstolen føreskriv.

I saka som ligg føre hadde bruken av den valde metoden ført til at prisskilnadene mellom tilboda fekk mindre betydning ved poengfastsettinga enn den prosentmessige forskjellen frå det rimelegaste tilbodet skulle tilsei, og avviket auka med prisskilnaden. Den valde leverandøren sin tilbodspris var ca. 40 % dyrare enn lågaste pris, og dette hadde gitt eit utslag i ca. 28 % lågare poengsum. Tildelingskriteriet pris hadde ei vekt på 60 %, og det var ikkje gitt informasjon om metoden for evaluering. I ein slik situasjon kunne ikkje den forholdsmessige metoden reknast som eigna til å sikre den fastsette vekta av tildelingskriteriet pris, noko som innebar at dei vilkåra EU-domstolen har stilt opp ikkje kunne reknast som oppfylte. Dette representerte eit brot på forskrifta § 13-2 (2).

Ikkje alltid sakleg grunn til å avlyse ein konkurranse

Ein oppdragsgivar kan avlyse ein kunngjort konkurranse dersom det ligg føre sakleg grunn.

Sjølv om det i praksis er stilt opp ein låg terskel for når ein offentleg oppdragsgivar har sakleg grunn til å avlyse ein konkurranse, går det ei grense for når kravet til sakleg grunn kan reknast som oppfylt. I sak 2014/94, avgjort 28. april 2015, kom nemnda til at dei avlysingsgrunnane innklaga hadde vist til ikkje kunne reknast å gi sakleg grunn til å avlyse konkurransen.

Den innklaga hadde gjennomført ein open anbodskonkurranse om innsamling og transport av hushaldsavfall. Klagar vart først tildelt kontrakt, men tildelinga vart seinare omgjort og klagarens tilbod vart avvist til liks med dei andre attverande tilboda. Konkurransen vart deretter avlyst. Avlysinga vart primært grunnlagt med at alle tilbydarar/tilbod måtte avvisast frå konkurransen.

Når det gjaldt spørsmålet om klagar var rettmessig avvist, viste klagenemnda til at tildelingsavgjerda berre kunne gjerast om dersom den innklaga hadde plikt til å avvise klagar sitt tilbod, jf. forskrifta § 22-3 (5). Klagenemnda fann ikkje grunnlag for å konstatere at den opphavlege vurderinga av klagaren sitt tilbod var feilaktig, og innklaga hadde derfor ikkje plikt til å avvise klagar. Innklaga kunne dermed ikkje avlyse konkurransen med grunngeving om at alle tilbod var rettmessig avvist.

Innklaga framførte fleire grunnlag for at avlysinga likevel måtte reknast for å vere sakleg, men ingen av desse førte fram. Klagenemnda presiserte at avlysing etter at kontrakt er tildelt stiller strengare krav til oppdragsgivar si sakshandsaming for at avlysing skal kunne reknast som forsvarleg.

Klagenemnda kom til at den innklaga ikkje kunne avlyse konkurransen på grunn av at klagar var den einaste attverande tilbydar. Klagar vart opphavleg tildelt kontrakt ut frå ei samanlikning med to andre tilbod, og seinare avvising av desse endra ikkje det faktum at den innklaga måtte ha vurdert konkurransen for å være avslutta med eit tilfredsstillande resultat.

Innklaga hevda vidare å ha sakleg grunn til å avlyse som følgje av at konkurransegrunnlaget var uklart, og viste til at fleire av tilbydarane hadde blanda krava i kravspesifikasjonen med kvalifikasjonskravet om gjennomføringsevne i svaret på tilbodet. Heller ikkje dette argumentet førte fram.

Klagenemnda fann heller ikkje haldepunkt for å konstatere at lengda på kontrakten på totalt 7 år var i strid med kravet til konkurranse, jf. loven § 5. Valet av kontraktperiode vart derfor rekna for å vere innanfor rammene av det innkjøpsfaglege skjønnet.

Etter dette fant klagenemnda at den innklaga ikkje hadde sakleg grunn til å avlyse konkurransen, jf. forskrifta § 22-1.

Konkurransen med forhandling etter ein mislykka anbodskonkurransen, jf. § 14-4 bokstav a

Retten til å forhandle med tilbydarane etter ein mislykka anbodskonkurransen er drøfta i ei rekke saker i klagenemnda, utan at praksisen har vore heilt eintydig. Nyare juridisk litteratur har kasta nytt lys over forhandlingsåtgangen, og då sak 2015/4 reiste spørsmålet om budsjettoverskridande tilbod kunne vere uakseptable, valde klagenemnda difor å behandle den i stornemnd.

Oppland fylkeskommune gjennomførte ein open anbodskonkurransen for å anskaffe byggearbeid. To av tre innkomne tilbod vart avvist, og klagar sitt tilbod vart forkasta fordi det oversteig budsjettet til innklaga. Alle tilbydarane vart deretter invitert til konkurranse med forhandling i medhald av forskrifta § 14-4 bokstav a. Klagar førte fram at dette representerte ei ulovleg direkte anskaffing, då konkurransen med forhandling ikkje var kunngjort. Klagar sitt tilbod var utan formelle manglar, og klagar hevda at den budsjettoverskridande tilbodsprisen ikkje kunne føre til at tilbodet vart rekna som uakseptabelt etter forskrifta § 14-4 bokstav a. Fylkeskommunen si budsjetttramme var ikkje opplyst i kunngjeringa eller konkurransegrunnlaget.

Klagenemnda vurderte tidlegare praksis i lys av nyare juridisk teori, under dette teori knytt til direktiv 2014/24/EU som skal implementerast i Noreg. Etter dei nye reglane er det klart at budsjettoverskridande tilbod etter omstenda kan sjåast som uakseptable, slik EU-kommisjonen har meint at også gjeld for tidlegare direktiv. Klagenemnda kom til at oppdragsgjevar på visse vilkår kan sjå eit budsjettoverskridande tilbod som uakseptabelt etter § 14-4 bokstav a, også når budsjetttramme ikkje er gjort kjent for leverandørane på førehand. Nemnda fann at sjølv om ei slik løysing, der leverandørane ikkje kjenner budsjettet, til ei viss grad svekkjer leverandørane si rettsstilling, blir dei grunnleggjande krava i loven § 5 og omsynet til å unngå omgåing langt på veg vareteke ved at budsjettet må være utarbeidd og dokumenterbart fastsett før iverksetjinga av konkurransen.

Klagenemnda kom vidare til at innklaga sitt budsjett var forsvarleg fastsett og dokumentert før iverksetjinga av anbodskonkurransen, og at innklaga difor kunne sjå klagar sitt budsjettoverskridande tilbod som uakseptabelt og gå over i konkurranse med forhandling utan føregåande kunngjering, jf. forskrifta § 14-4.

Manglande reaksjon på kontraktsmisleghald kan vere ei ulovleg direkte anskaffing

Klagenemnda kom i sak 2015/27 til at ein kontrakt inngått etter ein anbodskonkurransen var vesentleg endra ved at innklaga hadde unnlata å følge opp og handheve kontraktsmisleghaldet frå valde leverandør, sjølv om innklaga i saka hadde hatt ei klar oppmoding til å avdekkje og reagere på misleghaldet. Innklaga hadde såleis føreteke ei ulovleg direkte anskaffing.

Innklaga gjennomførte ein open anbodskonkurransen for kjøp av tenester for innsamling og transport av hushaldsavfall hausten 2011. I konkurransegrunnlaget var det stilt krav om at køyretøya minimum skulle ha Euro-standard 4, og høgare Euro-standard ville gje utteljing under tildelingskriteriet "Miljø". Alle leverandørane tilbydde køyretøy med Euro-standard 5.

Valde leverandør brukte dels bilar med Euro-standard 3 ved utføringa av kontrakten. Klagenemnda kom til at bruken av desse kjøretøya kunne vere tilstrekkeleg til å utgjere ei vesentleg endring av kontrakten, ettersom endringa forskyvde den økonomiske balansen i kontrakten, og førte til at innklaga kunne ha akseptert andre tilbod enn det frå valde leverandør, jf. sak C-454/06 "presstext" frå EU-domstolen.

Spørsmålet vart om innklaga si mangelfulle oppfølging og handheving av kontrakten måtte likestillast med at kontrakten var vesentleg endra. Det vart lagt til grunn av nemnda at det i vurderinga av vesentlege endringar i prinsippet ikkje er forskjell på manglande handheving av kontrakt og ei tilsvarande avtalt endring.

Etter at klagar varsla om kontraktsbrotet i januar 2013, kontakta innklaga valde leverandør, og det enda med at valde leverandør skriftleg erklærte at det vidare kun ville nyttast bilar med Euro-standard 5 for å utføre kontrakten, og at eventuelle avvik frå dette skulle meldast til innklaga. På denne måten viste innklaga at endringa til å nytte kjøretøy med Euro-standard 3 ikkje vart akseptert.

Klagar varsla igjen om forholdet i januar 2015. Innklaga kunne ikkje vise til å ha fylgt opp eller handheva kontrakten sidan det vart bedt om stadfesting på rett kontraktsoppfølging i 2013. Innklaga gjorde gjeldande at valde leverandør ikkje hadde varsla om bruk av bilar med Euro-standard 3, som avtalt, og at innklaga heller ikkje på annan måte hadde fått kunnskap om forholdet før vegesedlane vart lagt fram. Nemnda kom til at innklaga ikkje kunne høyrast med dette, ettersom innklaga hadde hatt ei klar oppmoding til å avdekke misleghaldet, basert på gjentekne varsel frå klagar og at innklaga i heile perioden hadde tilgang til vegesedlane, som også utgjorde grunnlaget for fakturering.

Klagenemnda fann på denne bakgrunnen at innklaga si manglande handheving av kontrakten utgjorde ei vesentleg endring, og at innklaga slik hadde føreteke ei ulovleg direkte anskaffing.

3.1.3 Rettssaker

KOFA hadde sine fyrste to rettssaker i 2015, der pålagt lovbrotsgebyr for ulovleg direkte anskaffing vart brakt inn for full rettsleg overprøving i domstolane.

Første dom om pålagt lovbrotsgebyr

I dommen vart KOFA gitt fullt medhald. Denne saka handla om eit lovbrotsgebyr som KOFA påla Lenvik kommune den 10. september 2014 for ulovleg direkte anskaffing av banklånteneste, i vår sak 2014/11. Kommunen hadde inngått avtale med Kommunalbanken AS om å låne 70 000 000 kroner i samband med behov for investeringar, blant anna til oppføring av Finnsnes ungdomsskole. Kommunen hadde ikkje kunngjort konkurranse om låneavtalen. KOFA kom i sitt vedtak til at låneopptaket klart var omfatta av forskrifta, og at det låg føre ei ulovleg direkte anskaffing. KOFA fann også at innklaga hadde opptredd med grov aktløyse ved ikkje å kunngjere låneopptaket i tråd med regelverket, og at det skulle påleggjast lovbrotsgebyr. Gebyret vart sett til 1,2 MNOK, som utgjorde 4 % av verdien av anskaffinga.

Lenvik kommune tok KOFA sitt gebyrvedtak inn for rettsleg overprøving i Senja tingrett. Kommunen var einig i at det var gjennomført ei ulovleg direkte anskaffing, men meinte at direkteanskaffinga ikkje hadde skjedd som følge av grov aktløyse og at det var urimeleg at det vart pålagt gebyr. Senja tingrett sa fram sin dom den 10. juni 2015, og dommen er no rettskraftig. KOFA fekk fullt medhald, og Lenvik kommune vart dømt til å dekke sakskostnadene.

[Les dommen her](#)

[Les KOFA sitt gebyrvedtak her](#)

Andre dom om pålagt lovbrotsgebyr

Gebyret på kr. 600 000 vart pålagt Romerike Avfallsforedling IKS (ROAF) i april 2012, og gjaldt ulovleg direkte anskaffing av renovasjonstenester. Gebyret utgjorde om lag 7 % av verdien på anskaffinga. Gebyret vart brakt inn for rettsleg overprøving i Oslo tingrett i november 2014, og tingretten behandla saka i november 2015. I dommen er Oslo tingrett einig med KOFA i at ROAF har gjennomført ei ulovleg direkte anskaffing, men meiner at dette først skjedde på eit seinare tidspunkt enn det KOFA meinte i sitt gebyrvedtak. Tingretten er også einig i at det skal påleggjast gebyr, og har lagt til grunn same gebyrprosent som KOFA gjorde i sitt vedtak. Som følgje av at tingretten meiner den ulovlege direkte anskaffinga først vart gjennomført på eit seinare tidspunkt enn det KOFA meinte, er gebyret halvert til kr. 300 000. Kvar av partane er dømt til å bere eigne sakskostnader. Dommen er rettskraftig.

[Les dommen her](#)

[Les KOFA sitt gebyrvedtak her](#)

3.1.4 Foredrag

At representantar for KOFA held foredrag er viktig for å gjere KOFA sitt arbeid synleg i størst mogleg grad, jf. KOFA sine strategiske mål om å oppnå legitimitet. Både leiaren i nemnda og tilsette i sekretariatet heldt foredrag om KOFA sine avgjerder og funksjon i løpet av 2015.

3.1.5 KOFA sin fagkonferanse 2015

KOFA har sidan 2006 arrangert ein fagkonferanse for å synleggjere KOFA og KOFA sine avgjerder. Fagkonferansen i 2015 vart halden på Hotell Scandic Ørnen i Bergen, og det var på nytt rekordstort oppmøte med over 300 personar til stades. Tradisjonen tru fekk konferansedeltakarane ein gjennomgang av dei viktigaste KOFA-avgjerdene sidan den førre fagkonferansen.

Nytt i 2015, etter tilbakemeldingar på tidlegare evalueringar, var at KOFA-sekretariatet hadde lagt opp til at avgjerdene vart gjennomgått med tilknytning til tre ulike tema. Dei utvalde tre temaa var:

- Oppdragsgjevar si plikt og rett til å legge vekt på opplysningar som ikkje går fram av tilbudet,
- Oppdragsgjevar sin fridom til å utøve skjønn ved val av evalueringsmodell, og
- Vesentlege endringar i kunngjeringspliktige kontraktar.

Nærings- og fiskeridepartementet, ved avdelingsdirektør Monica Auberg, heldt deretter eit innlegg om kva for nye innkjøpsreglar som allereie har tredd i kraft, kva som er venta å tre i kraft frå neste sommar, og om ev. tilbakeføring av gebyrmynde og søksmålskompetanse til KOFA.

Vidare heldt sjeføkonom i Konkurransetilsynet Lars Sjørgard og stipendiat ved UiB Ignacio Herrera-Anchustegui føredrag om fordelar og ulemper ved å kjøpe stort.

Advokat Arnhild D. Gjønnnes og prosjektleiar Tore Andre Sinnes i NHO heldt innlegg om korleis handlingsrommet i anskaffingsregelverket bør nyttast for å vere nøkkelen til kostnadseffektive og meir innovative innkjøp.

Til slutt snakka advokat Anders Thue om det innkjøpsfaglege skjønnet, dvs. kva offentlege oppdragsgivarar bestemmer sjølve og kva som vil bli overprøvd av domstolar og KOFA.

3.2 Våre resultat

3.2.1 Måloppfyljing på strategiske mål

Overordna departement og tildelingsbrev

Nærings- og fiskeridepartementet legg rammene for KOFA sitt arbeid. Kvart år utarbeider departementet eit dokument som legg føringar for KOFA si verksemd.

I tildelingsbrev av 21.12.2015, ref. Prop. 1 S (2015-2016) har Nærings- og fiskeridepartementet fastsatt følgjande hovudmål for KOFA:

"Effektiv saksbehandling i sekretariatet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser."

Tilhøyrande resultatkrav vart presentert i pkt 3.6 i tildelingsbrevet:

"Legge til rette for effektiv og forsvarlig saksbehandling i sekretariatet for Klagenemnda for offentlige anskaffelser".

"Sekretariatet for Klagenemnda for offentlige anskaffelser skal behandle klager i samsvar med forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser og derved styrke håndhevingen av anskaffelsesreglene og bidra til økt kunnskap om dem."

Hovudoppgåve

KOFA si oppgåve er så raskt som mogleg å gje avgjerder av god kvalitet i dei klagesakene som blir fremja for organet. KOFA skal opptre profesjonelt, det vil seie opptre upartisk og vareta partane sine behov for rettstryggleik og ein føreseieleg saksgang. KOFA skal også oppfattast som ein viktig samfunnsaktør som fremmar anskaffingsregelverket sitt formål om kostnadseffektive offentlege innkjøp gjennom bruk av konkurranse.

Viktige tal for verksemda

KOFA fekk inn totalt 140 saker og avgjorde totalt 181 saker i 2015. Desse fordeler seg slik:

Innkomne klagesaker	140
Prioriterte rådgjevande saker ²	32
Uprioriterte rådgjevande saker ³	108
Avgjorte klagesaker	181
Tal saker med regelbrot	59
Tal saker utan regelbrot	54
Tal saker trekt av klagar	5
Tal avviste saker	63
Tal avviste saker klaga inn for nemndsleiar	17
Tal avviste saker omgjort av nemndsleiar	2

² Prioriterte saker er saker der oppdragsgivar ventar med å inngå kontrakt til KOFA har avgjort saka.

³ Uprioriterte saker er saker der oppdragsgivar har inngått kontrakt.

Det vart ikkje pålagt nokon lovbrotsgebyr i 2015, då KOFA ikkje lenger har mynde til å pålegge slike gebyr. KOFA fekk inn 21 saker i 2015 med påstand om at det var føreteken ein ulovleg direkte anskaffing. I januar 2016 kom departementet med forslag til ny lov om offentlege anskaffingar. Ei viktig føreslått endring er at myndet til å pålegge gebyr for ulovlige direkte anskaffingar blir tilbakeført.

Det er verd å merke seg at KOFA i åra etter lov og forskriftsendringane med verknad frå 1. juli 2012 har fått inn betydeleg færre klager enn i åra før endringane. KOFA tok imot 140 saker i 2015, mot 336 saker i 2011. Det har altså vore ein reduksjon på opptil 60 % i forhold til åra før endringane. Vi reknar med at årsaka til dette er auken i klagegebyret og at KOFA miste myndet til å pålegge gebyr.

Talet på oppgjorte saker i 2015 var mindre enn i 2014 (180 mot 274). Det kan likevel forklarast med at KOFA-sekretariatet i ein periode i 2014 hadde opptil 3-4 fleire saksbehandlarar enn i 2015, og at det vart nytta overtidsmidlar for å få ned restansane.

Tal behandla saker	2013	2014	2015
Tal saker med regelbrot	69	90	59
Tal saker utan regelbrot	65	99	54
Tal saker trekt av klagar	18	12	5
Tal avviste saker	59	75	63

I årsrapporten for 2014 baserte KOFA tilbakemeldingane i dette kapitlet på ei brukarundersøking frå hausten 2014. KOFA gjennomfører ei slik evaluering annakvart år, og det vart ikkje gjennomført ei tilsvarande undersøking i 2015. Vi reknar likevel med at tilbakemeldingane frå hausten 2014 i stor grad var relevante også for 2015, og viser i samband med det til årsrapporten for i fjor.

3.2.2 Strategiske mål

KOFA har sjølv satt fylgjande strategiske mål for verksemda:

EFFEKTIV OG GOD KVALITET KOFA sine avgjerder skal komme raskt og ha høg fagleg kvalitet
PROFESJONALITET KOFA skal opptre upartisk og vareta partane sine behov for rettstryggleik og føreseieleg saksgang
LEGITIMITET KOFA skal oppfattast som ein viktig samfunnsaktør som fremjar anskaffingsregelverket sitt formål om kostnadseffektive innkjøp gjennom bruk av konkurranse

Kravet til effektivitet

Kravet til effektivitet kan målast ved sakshandsamingstida vår, og kor fornøgde brukarane er med denne. KOFA sitt mål er å halde ei gjennomsnittleg sakshandsamingstid for uprioriterte saker på tre månader, og to månader for prioriterte saker. KOFA oppnådde målet om tre månaders sakshandsamingstid i april 2015.

Tilbakemeldingane i brukarundersøkinga i tida før vi oppnådde dette målet, viser at dette er eit forhold som er svært viktig for legitimiteten til KOFA. Vi meiner derfor at KOFA no er eit effektivt

klageorgan, i den forstand at brukarane kan forvente ei rask løysing på den tvisten dei bringar inn til organet.

Sidan sakshandsamingstida er avhengig av kor mange saksbehandlarar som til ei kvar tid er tilsett i KOFA, vil effektiviteten målt etter sakshandsamingstid vere avhengig av det budsjettet som KOFA til ei kvar tid blir tildelt. Sakshandsamingstida er også avhengig av talet på innkomne saker. Sakshandsamingstid er derfor ikkje nødvendigvis godt eigna som ein indikator på kor effektiv sjølve drifta av KOFA er.

Ein indikator for effektiv drift er talet på saker som er avgjort per saksbehandlar. I gjennomsnitt avgjorde ein saksbehandlar 1.9 saker i 2015. I 2014 avgjorde kvar saksbehandlar til samanlikning 2.7 saker i gjennomsnitt. Dette snittet er til ei viss grad også påverka av budsjett fordi eit godt budsjett gjer det mogleg å nytte overtid for å få fleire saker førebudde og gjort klare for handsaming i nemnda.

Dette blir også påverka av kor mange erfarne saksbehandlarar KOFA-sekretariatet til ei kvar tid har i sekretariatet då ein må kunne rekne med at erfarne saksbehandlarar har større produktivitet enn mindre erfarne. Sjukefråvær og turnover påverkar også denne indikatoren.

Kravet til kvalitet

Tilbakemeldingane ved førre undersøking var generelt sett svært gode når det gjeld kvaliteten på avgjerdene. KOFA har ikkje fått tilbakemeldingar om at kvaliteten på avgjerdene er dårlegare enn tidlegare år.

Ein indikasjon på kvalitet er korleis KOFA sine gebyrvedtak står seg i domstolane. Domstolane behandla i 2015 to tidlegare gebyrvedtak frå KOFA, sjå punkt 3.1.2. I den første saka vann KOFA fram på alle punkt. I den andre saka vann klagar delvis fram ved at perioden for den ulovlege direkte anskaffinga vart avgrensa. Begge dommane er no rettskraftige. Sett under eitt er dette eit godt resultat for KOFA, som viser at avgjerdene held eit godt nivå både når det gjeld faktum som blir lagt til grunn, og den juridiske vurderinga som blir gjort i kvar einskild sak.

For å halde oppe god kvalitet på avgjerdene er det viktig at det blir lagt til rette for kompetanseutvikling for kvar einskild medarbeidar i KOFA-sekretariatet. Regelverket for offentlege anskaffingar er komplisert, og stiller krav til at ein held seg oppdatert til ei kvar tid på både nasjonale og EU-rettslege rettskilder.

Krava til profesjonalitet og legitimitet

Når det gjeld måla om profesjonalitet og legitimitet, viste undersøkinga som vart gjennomført i 2014 at KOFA scorar høgt på begge måla. Blant anna var det 77 prosent som uttalte at dei meinte KOFA varetar partane sine behov for rettstryggleik og føreseieleg saksgang. KOFA-sekretariatet har ikkje fått inn klager på sakshandsaminga i 2015, og KOFA meiner at dette er ein indikasjon på at resultatane frå 2014 om dette kan leggjast til grunn for 2015.

Når det gjeld legitimitet, så har KOFA ikkje gjennomført endringar i dei tiltaka⁴ som vart gjennomført i 2013 for å betre legitimiteten. KOFA vil elles vise til departementet sitt forslag om endringar i reglane om handheving av anskaffingsregelverket, og høyringsinnspela som er gitt i samband med dette⁵. Vi ser at det er stort engasjement rundt KOFA sin rolle og mynde, og oppfattar at høyringssvara stadfestar at KOFA har høg legitimitet hos relevante interessegrupper. Det blir spesielt vist til at

⁴ Kvartalsvise nyheitsbrev, fagkonferanse, foredrag, samarbeid med UIB etc.

⁵ Prop.51 L Lov om offentlege anskaffingar

49 høyringsinstansar støtta forslaget om å på ny gje KOFA kompetanse til å pålegge lovbrotsgebyr, under dette 31 frå oppdragsgivarsida, mot sju som var imot. Vi legg derfor til grunn at legitimiteten framleis må reknast for å vere høg.

Generelt må det kunne konkluderast med at KOFA oppfyller sitt formål om å vere eit godt tvisteløysingsalternativ til dei ordinære domstolane, og at dei måla som går fram av strategiplanen er nådd, utan at det går på kostnad av den gode kvaliteten på avgjerdene. Målet er å halde oppe låg sakshandsamings tid. Dette krev at vi til ei kvar tid har eit sekretariat som er godt nok rusta til å handtere den daglege drifta av KOFA, og at det er midlar til å sørge for fagleg utvikling for dei tilsette.

3.2.2 Veksling mellom målformene

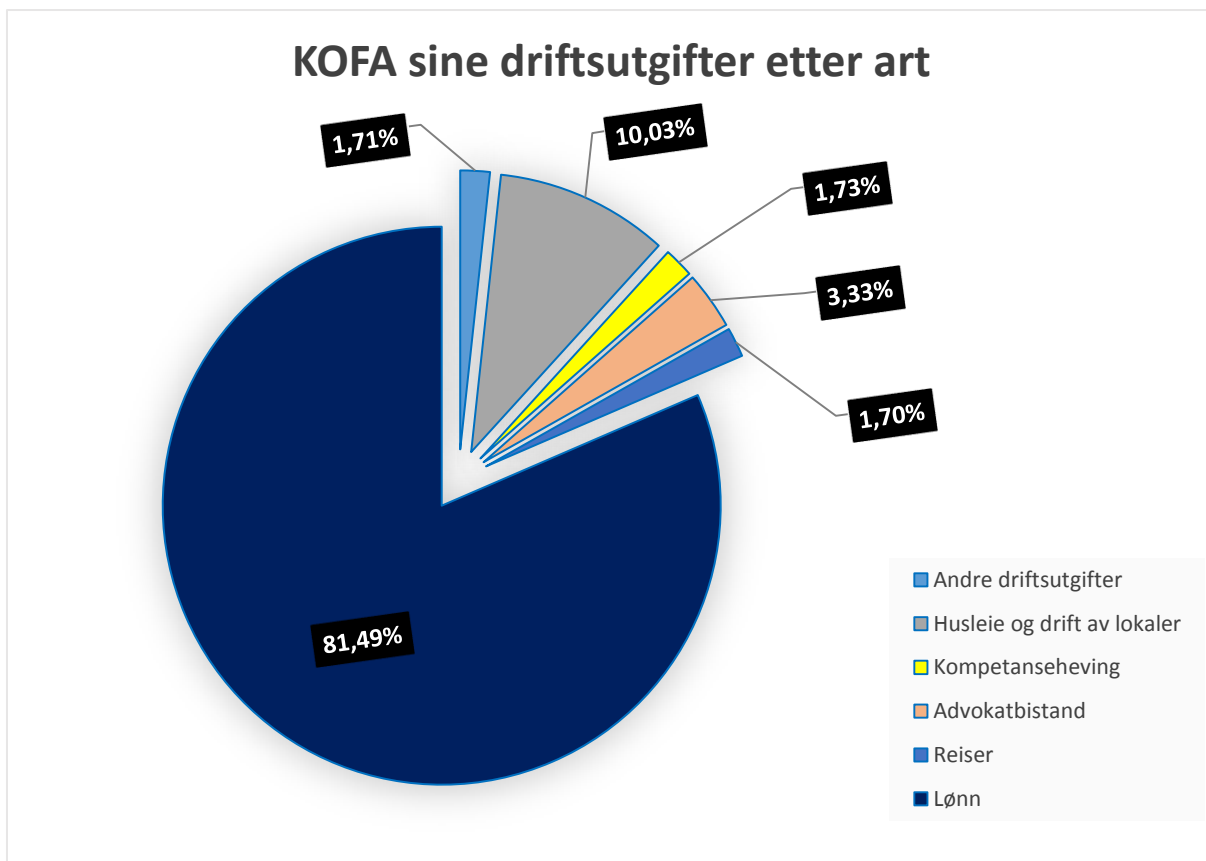
Etter vår årlege rapportering til Språkrådet på vår veksling mellom målformene, fekk vi tilbakemelding på at KOFA oppfyller krava som er stilt i mållova.

3.2.3 Ein analyse av resultat og ressursbruk

Utvalde nøkkeltal frå årsrekneskapen 2015

Klageorgan for off. anskaffelser	2013	2014	2015
Antall årsverk	10,01	11,94	11,00
Samlet tildeling post 23 (NOK)	11 469 000	10 498 000	10 340 000
Driftsutgifter	11 571 674	11 324 713	10 741 474
Utnyttelsesgrad	100,90 %	107,87 %	103,88 %
Lønnsandel driftsutgifter	77,91 %	86,07 %	81,49 %
Lønnsutgifter pr årsverk	900 674	816 357	795 742

KOFA, inkl. sekretariat og nemnd nyttar 81,49 % av sine samla tildelte midlar til lønn til dei tilsette i sekretariatet. 22,9% av dei totale lønnsutgiftene går til honorar til nemndsmedlemmene.



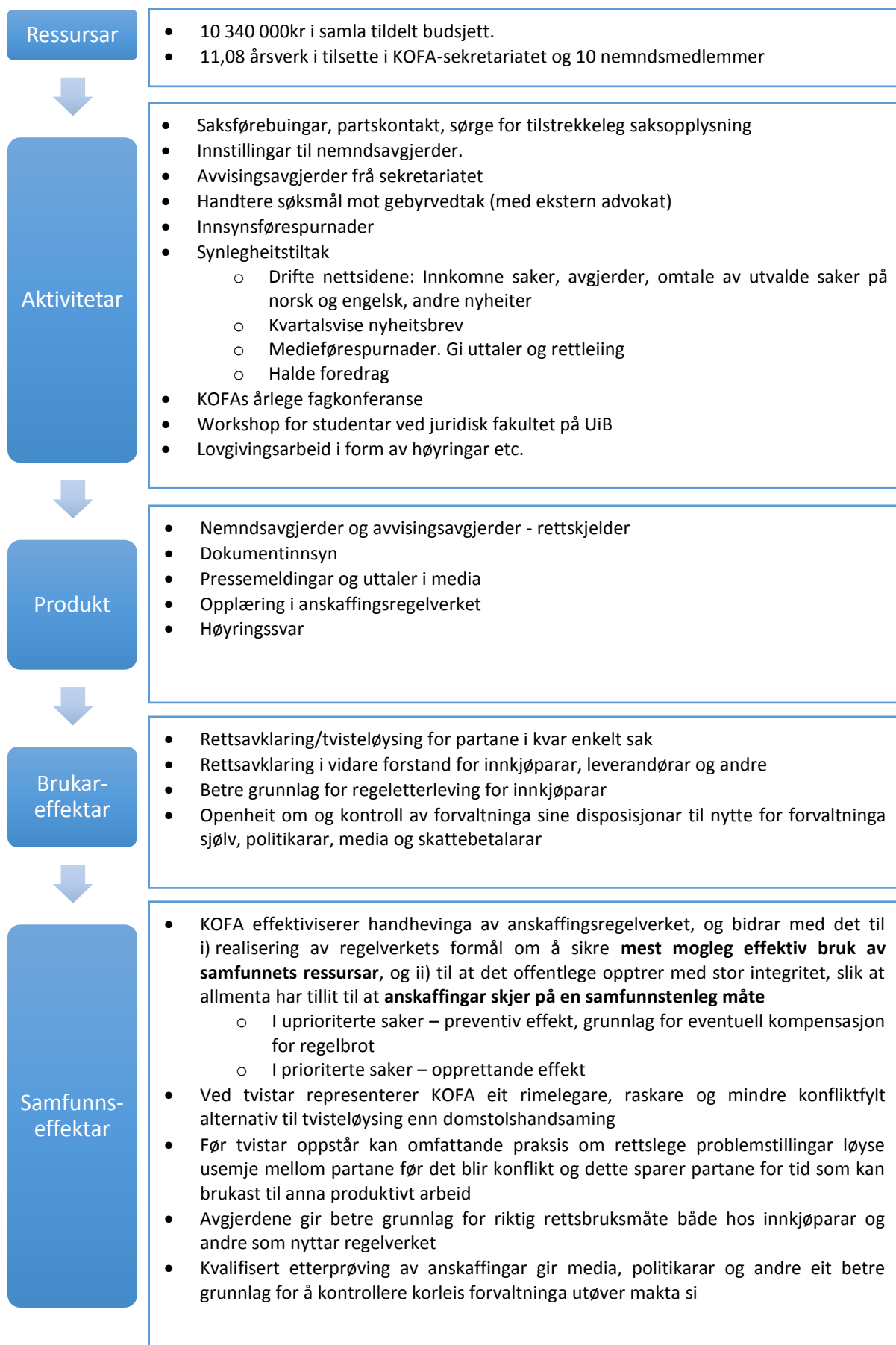
KOFA prioriterer å nytte så mykje som mogleg av våre tildelte midlar direkte til vår kjerneoppgåve – å avgjere dei klagesakene som blir brakt inn til oss så raskt som mogleg. Vi meiner dette er i samsvar med prioriteringar og føringar vi har fått frå Nærings- og fiskeridepartementet. Vi har fokus på å utføre dei einiskilde arbeidsoppgåvene i samband med klagehandsaminga vår så effektivt som råd er. Kva for heilt konkrete tiltak vi nyttar her, går fram av strategiplanen.

Utgiftene til sakshandsaminga omfattar lønnsutgiftene til dei tilsette i KOFA-sekretariatet og honorara til leiaren for nemnda og nemndsmedlemmene. Dei andre utgiftene våre er på totalt 18,5 % av dei samla tildelte midlane. Den vesentlegaste delen av desse utgiftene knyter seg til kontorutgifter (husleige, vakthald etc.) med 10,03 %. 1,73 % av samla tildelte midlar er knytte til kjøp av kompetanseheving for dei tilsette, 1,70 % til reiser og diett og 1,71 % er andre driftsutgifter. Utgiftene til advokatbistand refererer seg dekning av eigne sakskostnader i ei av dei to gebyrsakene som er behandla i tingretten.

Når vi held foredrag dekker oppdragsgivar reise- og opphaldskostnader. Vi tar ikkje honorar. Den årlege fagkonferansen vår er sjølvfinansiert gjennom deltakaravgifta.

3.2.4 Resultatkjeda i KOFA

Modellen nedanfor beskriv korleis KOFA ved dei ulike aktivitetane våre formar om innsatsfaktorane til produkt og tenester som er retta mot eksterne brukarar og samfunnet. Resultatkjeda formidlar essensen i verksemda i KOFA og viser samanhengen mellom innsats, aktivitetar og resultat.



Del IV – Styring og kontroll i verksemda

4.1 Overordna vurdering av styring og kontroll i verksemda

KOFA sitt sekretariat er administrativt underlagt Konkurransetilsynet og ligg under same budsjettkapittel som Konkurransetilsynet. Det vil såleis vere felles føringar for den administrative delen av verksemdene. Konkurransetilsynet og KOFA nyttar mål- og resultatstyring som grunnleggjande styringsprinsipp. Sakshandsaminga til KOFA er styrt av forskrift om klagenemnd for offentlege anskaffingar, forvaltningslova, tvistelova, offentleglova og mållova.

Vårt viktigaste interne styringsverktøy er strategiplanen vår, som detaljert gir føringar for korleis vi skal arbeide for å oppnå måla våre, og dei interne retningslinjene for sakshandsaminga. Det er vår oppfatning at sakshandsaminga vår blir utført i samsvar med desse regelsetta.

Vi viser til del 3 pkt 3.2.3 for oppnådde mål og vurdering av oppnådde resultat. Vi meiner at samla måloppfylting er god. Målet vårt om ei sakshandsamingstid på maks 3 månader i alle saker er avhengig av at KOFA får tildelt nok midlar til at det kan vere nok tilsette i sekretariatet.

Styringsdialogen mellom overordna departement og Konkurransetilsynet går fram av det årlege tildelingsbrevet og består av faste møte og følgjande hovuddokument:

- Departementet sitt tildelingsbrev
- Verksemda sin halvårsrapportering
- Verksemda si årsmelding
- Referata til departementet frå møte med verksemda, under dette 3 etatsstyringsmøte gjennom året.

Departementet har i dialog med KOFA utforma resultatkrav for arbeidet til KOFA og rapportering gjennom budsjettåret som er knytt til dei hovudmåla og prioriteringane som kjem fram i tildelingsbrevet ref. årsmeldinga del 3. KOFA vel sjølv verkemiddel for å nå dei måla som departementet set. KOFA utarbeider interne månadsrapportar over status på oppnådde mål og avvik i prioritering av saker, og dessutan månadlege økonomiprognosar til leiinga som del av økonomistyringa vår.

Konkurransetilsynet og KOFA har dokumentert internkontrollen i eiga retningslinje som vert følgt og oppdatert årleg og ved endringar. Den overordna risikovurderinga og gjennomgangen av status for styring og kontroll er dokumentert i tråd med gjeldande krav i økonomiregelverket. Konkurransetilsynet og KOFA hadde i det avsluttande revisjonsbrevet sitt ingen vesentlege merknader frå Riksrevisjonen.

4.2 Turnover

KOFA er opptatt av å behalde dyktige medarbeidarar. Dette er viktig for kvaliteten på det arbeidet som blir utført i KOFA og for at vi skal kunne arbeide så effektivt som råd. Ved stadige nyttilsettingar blir det kravd mykje ressursar til opplæring og så vidare. Dette går ut over effektiviteten. I 2015 hadde KOFA ein turnover på 21,43 %.

4.3 HMS og arbeidsmiljø

KOFA skal arbeide systematisk med HMS for å sikre trygge arbeidsforhold og likehandsaming i verksemda. Gode resultat innan helse-, miljø og tryggleik krev eit sterkt leiarengasjement og systematisk samarbeid med tillitsvalde og vernetenesta. KOFA legg vekt på eit arbeidsmiljø som er helsefremmande og prega av tryggleik, open dialog og respekt. KOFA fokuserer på helsetiltak til det beste for den individuelle arbeidstakar og til det beste for verksemda. Nokre aktuelle tiltak som kan nemnast er bl.a. helsekampanjedag, medarbeidarundersøkingar, medarbeidarsamtalar og tilrettelegging for gravide arbeidstakarar. Tiltaka er tekne godt imot i organisasjonen.

4.4 Nye lokale i 2016

KOFA har sidan 2004 vore lokalisert i Bergen i Olav Kyrresgate saman med Konkurransetilsynet. I 2011 flytta KOFA til lokale i Rådhusgaten, då det vart for liten plass i Olav Kyrresgate. I 2012 vart det bestemt at Konkurransetilsynet og KOFA skulle finne fram til meir eigna lokale basert på vurderingar knytte til samlokalisering og tilbakemeldingar frå arbeidsmiljøundersøkingar. I 2013 vart det skrive kontrakt med Rom eiendom for leige av eit nybygg i Zander Kaasgate. I april 2014 oppretta Konkurransetilsynet ei prosjektgruppe. Bygget og prosjektgruppa fekk namnet Bergen stasjon.

Flyttinga til Bergen stasjon er et stort endringsprosjekt for verksemda. Det har vore lagt vekt på å utnytte det rommet for endring ein slik flytteprosess gir. I 2015 har Konkurransetilsynet og KOFA utforma visjon og ambisjonar for dei nye lokala i Bergen stasjon.

Med nye og fleksible lokale ønskjer vi å oppnå høgare effektivitet, auka profesjonalitet, auka trivsel og større evne til nytenking. I Bergen stasjon skal KOFA og Konkurransetilsynet arbeide i fleksible arbeidsformer tilpassa arbeidsoppgåvene, med utgangspunkt i basekontor og ulike typar samhandlingssoner. Løysingane skal skape effektivitet gjennom å legge til rette for bevisst vekselverknad mellom sjølvstendig arbeid og samhandling i team. Gode løysingar og inndeling i ekstern og intern sone skal vareta krav om konfidensialitet og tryggleik, og gi gjester ei oppleving av KOFA og Konkurransetilsynet som moderne og framtidsretta. Visjon og ambisjonar for flyttinga har lagt grunnlaget og vore førande for ulike typar val og avgjerder i heile prosjektperioden. Dette gjeld så vel avgjerder knytte til tryggleik, teknisk infrastruktur, utforming av lokala med visuell profil og rom-meny, innretning og anskaffingar av inventar. I den siste fasen av prosjektet vil visjon og ambisjonar klargjere rammene for korleis ein skal samhandle i nye lokale.

4.5 IA-avtalen og sjukefråvær

KOFA inngjekk ny avtale om inkluderande arbeidsliv den 22. mai 2014. Tilsynet og KOFA har på bakgrunn av nasjonale mål lagt til grunn følgjande IA-strategi:

Arbeidsgivar, arbeidstakar, tillitsvalde og verneombod i Konkurransetilsynet og KOFA skal arbeide systematisk for eit godt og inkluderande arbeidsmiljø. For å bidra til felles mål skal arbeidsgivar legge til rette for at tilsette sine individuelle behov med omsyn til den enkelte sine føresetnader, livsfase og livssituasjon blir vareteken på best mogleg måte.

Det er vedteke eigne mål- og handlingsplanar for IA-arbeidet i KOFA. I 2015 var sjukefråværet på 1,67 % prosent, dette er ein liten auke i høve til sjukefråværet for 2014 som var på 0,52 %. Begge delar er sett på som særleg lågt.

4.6 Likestilling

Likestillingsarbeidet i KOFA blir utført i tilknytning til fleire område. KOFA er opptatt av at alle tilsette får høve til å utvikle sine individuelle og organisatoriske ferdigheiter. Ved intern og ekstern rekruttering legg KOFA vekt på mangfald på arbeidsplassen og oppmode kvalifiserte kandidatar til å søke – uavhengig av alder, seksuell orientering, kjønn og kjønnsidentitet, funksjonshemming, nasjonal eller etnisk bakgrunn. Særleg ved rekruttering til leiarstillingar blir det lagt vekt på eit likestillingsperspektiv.

Del V - Vurdering av framtidsutsikter

Vår eiga brukarundersøking frå hausten 2014 viser at det er eit viktig behov for og ønske om eit effektivt og velfungerande KOFA. Dette kjem også til uttrykk i Prop. 51 L.⁶ Det er foreslått at KOFA får tilbake myndet til å pålegge gebyr for ulovlege direkte anskaffingar. Ulovlege direkte anskaffingar er rekna for å vere det mest alvorlege brotet på regelverket for offentlege anskaffingar. Manglande mynde til å pålegge gebyr har ført til redusert handheving av slike regelbrot. At KOFA får tilbake dette myndet betyr at KOFA framover vil få ei viktigare rolle når det gjeld handhevinga av regelverket for offentlege anskaffingar.

KOFA må reknast som eit godt tvisteløysingsalternativ til dei ordinære domstolane. Dette er i samsvar med intensjonen med KOFA ved opprettinga. Det mest kritiske for KOFA har likevel, heilt sidan etableringa, vore å få stabile og tilstrekkelege økonomiske midlar til at sakshandsamingstida i organet kan vere på det nivået som er ønskeleg. Dette er det viktig å sørge for framover.

Del VI – Årsrekneskap

KOFA er administrativt underlagt Konkurransetilsynet og har løyvinga si på post 23 på Konkurransetilsynet sitt utgiftskapittel 911 og inntektskapittel 3911 post 01. Det blir derfor sendt inn samla S-rapport til statsrekneskapen. Det blir vist til omtale av årsrekneskapen i del VI for Konkurransetilsynet.

⁶ Sjå spesielt punkt 7.8.3.1 og 7.8.4.1 i Prop 51 L.