

Samfunnsøkonomisk analyse av prekontraktuell håndheving av anskaffelsesregelverket ved klage til KOFA

KS FoU

oslo economics Inventura ARNTZEN DE BESCHE

Tittel: Samfunnsøkonomisk analyse av prekontraktuell håndheving av anskaffelsesregelverket ved klage til KOFA
Utarbeidet av: Oslo Economics, Inventura og Advokatfirmaet Arntzen
Oppdragsgiver: KS – Kommunesektorens Organisasjon

Publisert: August 2025
Rapportnummer: 2025-52

Kontaktperson: Ove Skaug Halsos / Partner
E-post: osh@osloeconomics.no
Tel: +47 415 21 059

Foto/illustrasjon forside: istock.com – Marina Rabcevic

Innhold

Sammendrag 1

1. Bakgrunn og metode 5

1.1 Bakgrunn 5

1.2 Metode 5

1.3 Informasjonsgrunnlag 5

1.4 Leseveiledning 7

2. Nåsituasjon og beskrivelse av problemet 8

2.1 Anskaffelsesprosessen 8

2.2 Dagens håndhevingssystem 9

2.3 Problemet med dagens håndhevingssystem 11

2.4 Konsekvenser 16

2.5 Mål 19

2.6 Nullalternativ 20

3. Beskrivelse av tiltak 21

3.1 Prekontraktuell håndheving i KOFA 21

3.2 Andre mulige tiltak 24

4. Virkningsanalyse 25

4.1 Identifiserte virkninger 25

4.2 Prissatte virkninger 27

4.3 Ikke-prissatte virkninger 39

4.4 Usikkerhet 45

4.5 Oppsummering av samfunnsøkonomisk analyse 49

5. Virkemidler for å begrense negative konsekvenser av tiltaket 51

6. Samlet vurdering 53

6.1 Samlet vurdering av det foreslåtte tiltaket 53

6.2 Andre mulige tiltak 53

7. Referanser 55

Sammendrag

Anskaffelsesutvalget har i NOU 2024:9 fremmet et forslag om endringer i anskaffelses-regelverkets bestemmelser om håndheving. I korte trekke går forslaget ut på å innføre prekontraktuell håndheving av regelverket ved å gjøre KOFA til håndhevingsorgan etter håndhevingsdirektivene. Dette innebærer at KOFAs avgjørelser blir bindende og det er foreslått at klage på anskaffelser over EØS-terskelverdi til KOFA medfører automatisk suspensjon av oppdragsgivers mulighet til å inngå kontrakt.

Oslo Economics, Advokatfirmaet Arntzen og Inventura har analysert samfunnsøkonomiske konsekvenser av tiltaket, på oppdrag for KS. Vi finner at tiltaket sannsynligvis ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt som følge av at det vil bidra til økt ressursbruk og tids-forsinkelser i anskaffelsesprosessen, sammenlignet med dagens situasjon. Dette kan potensielt ha store negative konsekvenser for samfunnet. Det er også usikkerhet knyttet til om tiltaket vil bidra til å redusere antall erstatningssaker.

Problemet med dagens håndhevingssystem

Slik vi leser anskaffelsesutvalgets rapport, er det to overordnede problemer med dagens håndhevingssystem. Det første er at håndhevingen i dag i for stor grad er rettet inn mot erstatningssøksmål, hvor det fremsettes til dels store erstatningskrav etter at kontrakt er inngått. Det andre problemet er at det er krevende for leverandører å få rettet opp feil før kontrakt inngås.

Samlet sett viser analysen at antallet erstatningssaker i dag er lavt, og at antallet saker som ender med erstatningsutbetaling er begrenset til noen få saker hvert år. Samtidig kan erstatningsbeløpene i enkeltsaker hvor det kreves erstatning for positiv kontraktsinteresse være høye. Høye erstatningsbeløp kan ha store konsekvenser for en oppdragsgiver, som ender opp med å til dels betale «dobbelt», det vil si både for ytelsen som leveres av leverandøren det er inngått kontrakt med (inkludert fortjeneste) og erstatning for tapt fortjeneste til den leverandøren som vinner frem med sitt krav. Risikoen for erstatningssøksmål kan også medføre uforholdsmessig stor ressursbruk hos oppdragsgiver i anskaffelsesprosessen, og det kan gi leverandører insentiver til å bruke tid på å lete etter feil, som igjen kan bidra til høy ressursbruk på leverandørsiden.

I dag kan det være krevende for leverandør å få oppdragsgiver til å rette feil før kontrakt inngås. Dette skyldes på den ene siden at KOFAs uttalelser i dag kun er rådgivende, og at oppdragsgiver må være villig til å avvente kontraktsinngåelse til KOFA har kommet med sin vurdering. Leverandør har også mulighet til å sende en begjæring om midlertidig forføyning til tingretten for å få stanset kontraktsinngåelsen og eventuelt få rettet feil før kontrakt inngås. Det er imidlertid høye kostnader forbundet med en forføyningssak. Terskelen for å begjære midlertidig forføyning er dermed relativ høy i dag.

At det er krevende å få rettet feil før kontrakt inngås, kan bidra til å svekke rettsikkerheten og forutsigbarheten for leverandørene i anskaffelsesprosessen. Samtidig begrenses denne negative konsekvensen av at terskelen for å klage til KOFA i dag er lav, og at oppdragsgivere oppgir at de i stor grad følger de rådgivende uttalelsene til KOFA. I anskaffelsesutvalgets sammenligning av håndhevingssystemer, oppgis det også at det synes å være bred enighet i anskaffelsesmiljøet i Norge om at KOFA oppfyller oppdraget i klagenemndsforskriften § 1 om å bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte.

Beskrivelse av det foreslåtte tiltaket

Anskaffelsesutvalget har foreslått endringer i anskaffelsesregelverkets bestemmelser om håndheving, som legger særlig vekt på å styrke prekontraktuell håndheving og å begrense etterfølgende erstatningssøksmål. Tiltaket gir KOFA en utvidet rolle som håndhevingsorgan, med lik myndighet som domstolene til å treffe midlertidige beslutninger før kontrakt er inngått og sette til side beslutninger som oppdragsgivere har truffet i strid med regelverket. Klage til KOFA i karensperioden skal ha suspensiv virkning for anskaffelser over EØS-

terskelverdi og bygge- og anleggsanskaffelser over 15 millioner kroner, slik at oppdragsgiver ikke kan inngå kontrakt før saken er behandlet eller suspensjonen er opphevet.

Det foreslås blant annet plikt til å si opp kontrakter som er inngått på grunnlag av beslutninger som er tilsidesatt, med mindre det foreligger særlige forhold for å videreføre kontrakten. I tillegg foreslås det en innskjerping av leverandørers mulighet til å kreve erstatning for positiv kontraktsinteresse, ved at de må ha forsøkt å avverge tapet gjennom klage eller midlertidig forføyning for feil som kunne og burde vært anført før kontrakt inngås. Det foreslås også at retten, ved utmåling av erstatning for positiv kontraktsinteresse, skal ta hensyn til den usikkerheten som knytter seg til om leverandøren ville oppnådd det forventede dekningsbidraget, og gjøre fradrag for tapsbegrensning gjennom andre oppdrag. Det foreslås også preklusive frister for klage på avlysing (10 dager) og for å fremme erstatningssøksmål etter at en avgjørelse er endelig (ett år).

For å begrense omfanget av grunnløse klager til KOFA, er det foreslått at oppdragsgivere kan få dekket saks-kostnader opp til 100 000 kroner av klager. Tilsvarende, kan klager få dekket sakskostnader opp til 100 000 kroner av oppdragsgiver for åpenbare brudd. I særlige tilfeller kan klager få dekket mer enn dette. Hovedregelen er likevel at partene dekker sine egne kostnader i forbindelse med klagebehandlingen.

I tillegg er det foreslått at Konkurransetilsynet gis ansvar for å føre tilsyn med kunngjøringsplikten, herunder skal Konkurransetilsynet kunne fremme sak til KOFA om at kontrakter skal kjennes uten virkning og ilegge overtredelsesgebyr mot ulovlige direkteanskaffelser.

Virkninger av det foreslåtte tiltaket

Vi estimerer at tiltaket ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med nullalternativet. De prissatte virkningene av tiltaket har en negativ forventet netto nåverdi på -164 millioner kroner. Kostnadene av tiltaket drives i hovedsak av at det er forventet at antall klager til KOFA vil øke som følge av tiltaket, som vil medføre økte kostnader for både leverandører, oppdragsgivere og KOFA. Det er også usikkert om tiltaket vil redusere antall erstatningssaker for domstolene, og det forventes at tiltaket vil medføre økt ressursbruk i den enkelte erstatningssak. Samlet sett bidrar dette til at tiltaket forventes å ha en netto negativ prissatt virkning.

Målt etter de ikke-prissatte virkningene, kommer også tiltaket dårligere ut sammenlignet med nullalternativet. Dette skyldes i hovedsak at tiltaket forventes å føre til forsinkelser i anskaffelsesprosesser, som særlig vil berøre tidskritiske anskaffelser hvor konsekvensene for samfunnet av forsinkelser potensielt kan bli store. Samlet sett vil sannsynligvis de ikke-prissatte virkningene ha en større negativ konsekvens for samfunnet enn de prissatte virkningene i analysen.

Det er flere usikkerhetsmomenter ved tiltaket. Dette skyldes at det generelt er krevende å forutse hvordan leverandører og oppdragsgivere vil tilpasse seg et nytt håndhevingssystem, og som følge av at det fortsatt er noe usikkerhet knyttet til utformingen av tiltaket. Vi har derfor gjennomført sensitivitetsanalyser hvor vi har endret på de underliggende forutsetningene i analysen av de prissatte virkningene, og drøftet usikkerhetsmomenter ved verdsettingen av de ikke-prissatte virkningene. Funnene viser at tiltaket ikke vil være lønnsomt selv om vi endrer på de underliggende forutsetningene i analysen.

Samlet sett vurderer vi derfor at tiltaket sannsynligvis ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Tabell 1: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger relativt til nullalternativet

Virkninger	Prekontraktuell håndheving i KOFA – virkning sammenlignet med dagens håndhevingssystem
Prissatte virkninger for offentlige instanser	
Ressursbruk for offentlige virksomheter	-kr 64 000 000
Ressursbruk for KOFA	-kr 68 000 000
Ressursbruk for domstolene	kr 1 000 000
Samlet ressursbruk for offentlige instanser	*-kr 131 000 000*
Skattefinansieringskostnad (20 prosent av -131 000 000 kr)	-kr 26 000 000
Reduserte skattefinansieringskostnader for det offentlige ved reduserte erstatningsutbetalinger til leverandører	kr 35 000 000
Samlet endring for offentlige instanser	**-kr 122 000 000**
Prissatte virkninger for leverandører	
Ressursbruk for leverandører	-kr 42 000 000
Samlet endring for leverandører	**-kr 42 000 000**
Samlet netto nåverdi av prissatte virkninger	**-kr 164 000 000**
Usikkerhetsspenn (min til maks)	(+kr 8 000 000 til -kr 333 000 000)
Ikke-prissatte virkninger	
Forsinkelser i anskaffelser	**Stor negativ verdi**
Endret forutsigbarhet og gjennomføring av anskaffelser for offentlige oppdragsgivere	**Middels negativ verdi**
Forutsigbarhet i anskaffelser for leverandør	**Middels positiv verdi**
Implementeringskostnader	**Liten negativ verdi**
Samfunnsøkonomisk lønnsomt?	**Nei**

Merk: Prissatte virkninger er gitt ved netto nåverdi over ti år. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg til totalene.

Virkemidler for å begrense negative konsekvenser av tiltaket

Vår analyse viser at tiltaket kan medføre store negative konsekvenser for samfunnet. Som en del av analysen har vi derfor undersøkt om det kan gjennomføres enkelte avbøtende tiltak for å begrense de negative konsekvensene av tiltaket. I analysen har vi ikke vurdert de samfunnsøkonomiske virkningene av de avbøtende tiltakene. Tiltakene er som følger:

- **Øke nivået på gebyr for å klage til KOFA fra dagens nivå på 8 000 kroner**. Økt gebyr kan bidra til å begrense antall klager til KOFA. Gebyrnivået kan settes slik at det reflektere det fremtidige kostnadsnivået, og at andelen av saksbehandlingskostnaden til KOFA som dekkes av leverandør økes.
- **Unntak for automatisk suspensjon og oppsigelsesplikt for tidskritiske anskaffelser:** Tiltaket har særlig negative konsekvenser for tidskritiske anskaffelser, der suspensjon og eventuell oppsigelsesplikt kan ha store konsekvenser. For å avhjelpe denne virkningen, kan det være aktuelt å innføre unntak fra suspensjon og oppsigelsesplikt for visse typer anskaffelser.
- **Økte ressurser i KOFA.** Tiltaket vil føre til en økning i antall klager til KOFA. Det kan medføre forlenget saksbehandlingstid og dermed forsinkelser, som særlig kan få konsekvenser for klager på anskaffelser som er omfattet av automatisk suspensjon. Derfor er det særlig viktig at KOFA har tilstrekkelige ressurser til

effektiv og forsvarlig saksbehandling når omfanget av klagesaker forventes å øke og avgjørelsene gjøres bindende.

Avsluttende bemerkninger

Problembeskrivelsen viser at antallet erstatningssaker i dag er lavt, og at antallet saker som ender i favør av leverandøren er begrenset til noen få saker hvert år. Samtidig kan tilkjent erstatning for positiv kontraktsinteresse i enkeltsaker utgjøre store beløp. Høye erstatningsutbetalinger kan ha store konsekvenser for en oppdragsgiver, som ender opp med å betale «dobbelt», det vil si både for ytelsen som leveres av leverandøren det er inngått kontrakt med (inkludert fortjeneste) og erstatning for tapt fortjeneste til den leverandøren som vinner frem med sitt krav. Anskaffelsesutvalget peker også på at nivået på erstatningsutbetalinger er høyere i Norge enn i mange andre land (NOU 2024:9, s. 339). Hovedproblemet i dag virker derfor ikke å være at antallet erstatningssaker er for høyt, men heller at nivået på erstatningsutbetalinger i de enkelte sakene er høyt.

Vår analyse viser at det ikke er åpenbart at det foreslåtte tiltaket vil bidra til å redusere antall erstatningssaker. Videre vil tiltaket potensielt ha store negative utilsiktede konsekvenser i form av forsinkelser i anskaffelsesprosessen og økt ressursbruk for leverandører, oppdragsgivere og KOFA. Tiltaket kan også bidra til å gjøre anskaffelsesprosessen mindre forutsigbar for oppdragsgivere, og kan medføre at de tilpasser sin adferd for å redusere leverandørers mulighet til å klage til KOFA.

Det er dermed usikkert om tiltaket vil bidra til å løse det underliggende problemet (høye erstatningsutbetalinger og svakhetene knyttet til prekontraktuell håndheving), samtidig som tiltaket potensielt kan ha store negative konsekvenser for samfunnet.

Utvalget foreslår andre tiltak som kan bidra til å redusere dagens erstatningsproblematikk. Blant annet foreslår utvalget at det bør legges større vekt på leverandørenes tapsbegrensningsplikt i erstatningsutmålingen, at lovgiver bør legge føringer for utmålingen av fortjenestetap, og vurdere å lovregulere rammer for erstatningens størrelse. Det pekes også på at det kan være mulig å innføre en skjerping av beviskravet for fortjenestetap.

Vi har ikke gjennomført en analyse av virkningene av eventuelle tiltak om å endre på hvordan erstatningsutmålinger foretas eller hvilke beviskrav som kan stilles. Det fremstår likevel som tiltak som kan være mer treffsikre mot det underliggende problemet knyttet til høye erstatningsutbetalinger. Tiltak som bidrar til å redusere størrelsen på tilkjent erstatning, vil også kunne bidra til å redusere antall erstatningssaker som følge av at leverandørers insentiver til å søke om erstatning begrenses.

Vår vurdering er derfor at det kan være mer hensiktsmessig å utrede nærmere mulige tiltak knyttet til utmålingen av erstatning, fremfor å innføre sterkere grad av prekontraktuell håndheving.

1. Bakgrunn og metode

Oslo Economics, Inventura og Advokatfirmaet Arntzen har fått i oppdrag av KS å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av anskaffelsesutvalgets forslag til prekontraktuell håndheving av anskaffelsesregelverket ved klage til KOFA. Tiltaket går i hovedsak ut på å gjøre avgjørelsene til Klagenemnda for offentlige anskaffelser («KOFA») bindende, suspendere oppdragsgivers adgang til å inngå kontrakt ved KOFA-klage og at kontrakter som er inngått på bakgrunn av tildelingsbeslutninger som er tilsidesatt, skal sies opp.

1.1 Bakgrunn

Som del av sitt mandat, ble anskaffelsesutvalget bedt om å utrede innretningen av erstatningsreglene, som utgjør en viktig del av håndhevingen av anskaffelsesregelverket. Etter anskaffelsesutvalgets syn er dagens håndheving av anskaffelsesregelverket i for stor grad rettet mot erstatningssøksmål, med tidvis store krav om erstatning, som fremsettes etter at kontrakten er inngått. For å redusere omfanget av erstatningssaker, mener utvalget at bestemmelsene om håndheving av anskaffelsesregelverket bør tilpasses slik at det blir lettere å få rettet eventuelle feil før kontraktsinngåelse.

Mer konkret har utvalget foreslått å legge til rette for styrket håndheving av regelverket før kontraktsinngåelse ved å gjøre KOFAs avgjørelser bindende, suspendere oppdragsgivers adgang til å inngå kontrakt ved KOFA-klage og at kontrakter som er inngått på bakgrunn av tildelingsbeslutninger som er tilsidesatt, skal sies opp. Utvalget åpner også for erstatning av klagers og oppdragsgivers kostnader ved KOFA-behandling opptil 100 000 kr i saker med henholdsvis åpenbare og grove brudd, eller grunnløse klager.

Det foreslåtte tiltaket innebærer en stor endring fra dagens system, der håndhevingsmyndigheten ligger hos domstolene. Det er ikke foretatt en nærmere vurdering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av endringen. KS har i den forbindelse gitt Oslo Economics, Inventura og Advokatfirmaet Arntzen i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av det foreslåtte tiltaket, som belyser konsekvenser for leverandører, oppdragsgivere, KOFA og domstolene.

1.2 Metode

I vårt arbeid har vi tatt utgangspunkt i gjeldende metodeverk for samfunnsøkonomiske analyser, som beskrevet i DFØs «Veileder i samfunnsøkonomisk analyse» (2024), utredningsinstruksen (2024) og Finansdepartementets rundskriv R-109/21 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser» (2021).

Den samfunnsøkonomiske analysen er begrenset til de samfunnsøkonomiske virkningene av det foreslåtte tiltaket om økt prekontraktuell håndheving i KOFA, som beskrevet i NOU 2024:9.

1.3 Informasjonsgrunnlag

Utredningen er basert på følgende informasjonskilder:

- Intervju med innkjøpere, leverandører og andre relevante aktører
- Spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere
- Offentlig tilgjengelig statistikk
- Litteraturgjennomgang

Intervju

Vi har gjennomført intervjuer med et utvalg offentlige innkjøpere, bransjeorganisasjoner og andre relevante aktører med innsikt i gjeldende håndheving av anskaffelsesregelverket og mulige konsekvenser av den foreslåtte endringen fra anskaffelsesutvalget, herunder:

- Sykehusinnkjøp HF
- Statens vegvesen
- Entreprenørforeningen Bygg- og anlegg (EBA)
- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Oslo kommune
- Oslo tingrett
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)
- Nærings- og fiskeridepartementet

I tillegg har vi gjennomført et intervju med et nemndsmedlem i Klagenævnet for Udbud, som tilsvarer KOFAs funksjon i Danmark. Forslaget til anskaffelsesutvalget er delvis inspirert av håndhevingsmodellen i Danmark. Erfaringer fra Klagenævnet for Udbud kan derfor gi viktig innsikt om

mulige konsekvenser av å innføre en tilsvarende prekontraktuell håndhevingsmodell i Norge.

Spørreundersøkelse

For å samle inn informasjon om klageomfang og tidsbruk forbundet med klager i dag, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere. Utvalget ble identifisert gjennom flere kilder. I første rekke benyttet vi oss av en kontaktliste for offentlige innkjøpere fra Inventura, som inkluderer kontaktpersoner i kommuner, fylkeskommuner, og øvrige offentlige virksomheter. Videre gjennomgikk vi utlysninger om offentlige anskaffelser fra Doffin.no, der vi samlet inn informasjon om anskaffelser og kontaktinformasjon til kontaktpersoner for anskaffelsene. Til sist bidro KS med kontaktinformasjon til om lag 60 ytterligere kommuner. For mer informasjon og resultater fra spørreundersøkelsen, se Tabell 1-1 og Tabell 1-2.

Undersøkelsen kartlegger blant annet hvor mange anskaffelser virksomheten gjennomfører årlig, erfaringer med klager i KOFA, erfaringer med erstatnings- og forføyningssaker i domstolene og omfang av forlik ved brudd på regelverket.

Spørreundersøkelsen ble utformet i Questback av Oslo Economics, og distribuert via Questbacks system eller via en lenke i en direkte e-post-henvendelse. Totalt ble undersøkelsen sendt ut til 685 offentlige virksomheter. Vi mottok svar fra 118 respondenter, som gir en svarprosent på 17,2 prosent. Av disse var litt over halvparten kommuner eller interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid svarer på vegne av sine medlemskommuner.

Tabell 1-1: Respondenter i spørreundersøkelsen

	Antall sendt	Antall svar	Svar-prosent
Kommuner (inkludert IKS)	357	67	18,8 %
Fylkeskommuner	14	9	64,3 %
Øvrige offentlige aktører	314	42	13,4 %
Samlet	**685**	**118**	**17,2 %**

Kilde: Spørreundersøkelse til offentlige virksomheter, gjennomført av Oslo Economics

Sammensetningen av respondentene gir en viss bredde i datagrunnlaget, men det er likevel usikkerhet knyttet til hvor representativt utvalget er for hele populasjonen av offentlige innkjøpere. Det er særlig grunn til å være oppmerksom på at virksomheter med større innkjøpsvolum og mer erfaring med klager kan være overrepresentert blant respondentene, som kan påvirke analysen. Som vist i Tabell 1-2 har spørreundersøkelsen i stor grad gitt et godt datagrunnlag når vi ser til antall anskaffelser respondentene har gjennomført.

Tabell 1-2: Antall anskaffelser i spørreundersøkelsen

	Antall anskaffelser oppgitt i undersøkelsen (2025)	Andel av antall anskaffelser i Norge (2022)
Under EØS-terskelverdi	9 571	58,5%
Over EØS-terskelverdi	2 983	57,0%
Samlet	**12 554**	**58,1%**

Kilde: Spørreundersøkelse til offentlige virksomheter, gjennomført av Oslo Economics i 2025.

Offentlig tilgjengelig statistikk

I tillegg til egen innsamlet data og informasjon, hentet vi inn og analyserte tilgjengelig statistikk fra blant annet SSB, Doffin, DFØ, KOFA og Klagenævnet for offentlige udbud. Vi har også benyttet data anskaffelsesutvalget har samlet inn og presentert i NOU2024:9.

Litteraturgjennomgang

Ettersom denne analysen omhandler tiltaket som er foreslått av anskaffelsesutvalget i NOU 2024:9, utgjør denne utredningen en viktig informasjonskilde. Det samme gjelder anskaffelsesutvalgets første delutredning (NOU2023: 26). Som en del av informasjonsinnsamlingen har vi i tillegg gjennomgått høringssvar til NOUene, samt gjort søk og gjennomgått rapporter og evalueringer som omhandler offentlige anskaffelser i Norge og i Danmark.

Svakheter ved metoden

Analysen bygger på en kombinasjon av informasjonskilder som sammen gir et bredt, men ikke nødvendigvis fullt representativt, bilde av situasjonen. Blant annet er enkelte vurderinger basert på subjektive oppfatninger fra et utvalg

aktører, selv om vi har hentet inn synspunkter fra flere ulike interessenter.

Videre bygger analysen i stor grad på antakelser og vurderinger, heller enn observerte effekter. Dette er et problem som følger med vurdering av et tiltak som ennå ikke er innført. Dette gjelder både i vårt analysearbeid, og for informantene som har bidratt til informasjonsinnsamlingen.

Til sammen innebærer dette at analysens konklusjoner er preget av betydelig usikkerhet. Dette blir drøftet videre i kapittel 4.4.

1.4 Leseveiledning

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 beskriver nåsituasjonen og problemene som tilsier at dagens håndhevingssystem må endres
- Kapittel 3 beskriver det foreslåtte tiltaket til anskaffelsesutvalget med prekontraktuell håndheving i KOFA
- Kapittel 4 presenterer identifiserte virkninger av tiltaket, og verdsetter disse virkningene (enten prissatte eller ikke-prissatte virkninger). I dette kapittelet omtales også usikkerhet til virkningsanalysen
- Kapittel 5 beskriver mulige virkemidler for å begrense negative samfunnsøkonomiske effekter gitt at endringene om prekontraktuell håndheving i KOFA blir tatt inn i regelverket
- I kapittel 6 kommer vi med avsluttende bemerkninger og diskuterer kort om det kan finnes andre alternative tiltak

2. Nåsituasjon og beskrivelse av problemet

Det er domstolene som har kompetanse til å håndheve anskaffelsesregelverket i Norge i dag. I praksis skjer likevel mye av håndhevingen gjennom klager til KOFA, som avgir rådgivende uttalelser av om det foreligger et brudd på anskaffelsesregelverket eller ikke. Utover å fremme sak for domstolene, som er både kostnads- og ressurskrevende, har leverandører begrensede muligheter til å hindre at kontrakter inngås ved et eventuelt brudd på anskaffelsesregelverket.

2.1 Anskaffelsesprosessen

Offentlige anskaffelser omfatter alle aktiviteter som tar sikte på å dekke den offentlige virksomhetens behov for varer, tjenester eller bygg- og anleggsarbeider. I 2024 kjøpte offentlige virksomheter inn varer og tjenester for over 780 milliarder kroner, hvor kommunal sektor stod for innkjøp for 318 milliarder kroner (DFØ, 2024).[1]

Offentlige anskaffelser er regulert gjennom *Lov om offentlige anskaffelser* (2016) med tilhørende forskrifter[2].

Avhengig av hvilken forskrift som kommer til anvendelse for den konkrete anskaffelsen, gjelder det ulike beløpsmessige terskler for hvilke av den aktuelle forskriftens detaljregler som kommer til anvendelse. En oversikt over terskelverdier i gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser er gitt i Tabell 2-1.

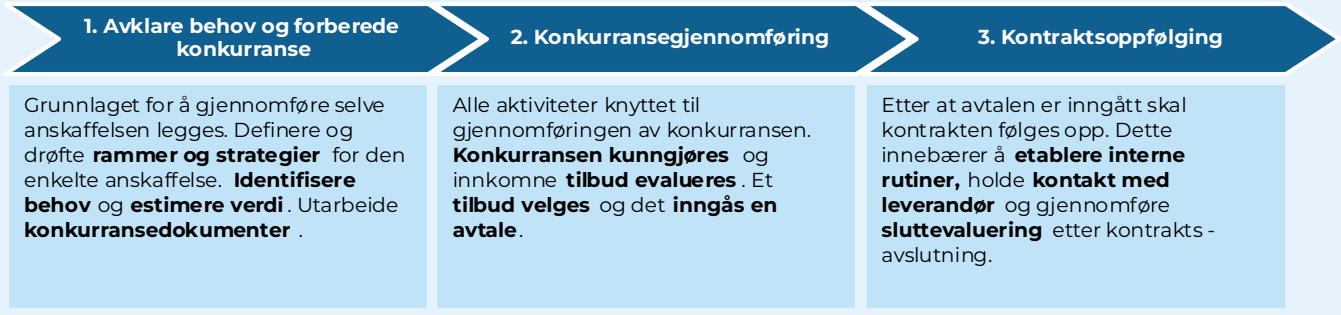
Tabell 2-1: Terskelverdier for offentlige anskaffelser etter gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser

Anskaffelses-regelverk	Terskelverdi
Del I	100 000 kr
Del I og Del II	1,3 mill. kr
Del I og Del III (EØS-terskelverdier)	1,49 mill. kr (vare- og tjeneste-kontrakter for statlige virksomheter) 2,3 mill. kr (vare- og tjeneste-kontrakter for alle andre virksomheter) 57,8 mill. kr (Bygg og anleggs-kontrakter)
Del VI	7,8 mill. kr (helse- og sosialtjenester)

Anskaffelsesprosessens ulike faser

Anskaffelsesprosessen er inndelt i tre faser: 1) avklare behov og forberede konkurranse-dokumentene, 2) konkurransegjennomføring og 3) kontraktsoppfølging (DFØ, u.d.). Figur 2-1 gir en kort oppsummering av hvilke aktiviteter som inngår i de ulike fasene på et overordnet nivå.

Figur 2-1: Steg i anskaffelsesprosessen



[1] Dette inkluderer varer, tjenester og bruttorealinvesteringer i statlig og kommunal forvaltning, samt tilsvarende innkjøp foretatt av statlig og kommunal forretningsdrift.

[2] Forskrift 12. august 2016 nr 974 om offentlige anskaffelser, forskrift 12. august 2016 nr 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene utgjør de mest sentrale forskriftene.

For denne utredningen er det særlig relevant å se nærmere på konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølgingen, og hvilke muligheter leverandører og oppdragsgivere har i de ulike fasene til å avdekke, forhindre og/eller rette opp eventuelle brudd på anskaffelsesregelverket. Figur 2-2 viser en oppsummering av viktige milepæler i fasene for konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging, for leverandørers adgang til å klage på eventuelle brudd på anskaffelsesregelverket.

I konkurransegjennomføringen kunngjøres konkurransen av oppdragsgiver. I kunngjøringen er det spesifisert en tilbudsfrist som leverandørene må overholde. Avhengig av konkurranseform, kan konkurransen være åpen eller begrenset. I en åpen konkurranse kan alle interesserte leverandører levere tilbud til konkurransen. I en begrenset konkurranse må interesserte leverandører inngi en forespørsel om å bli kvalifisert for å kunne delta i konkurransen.[3] I en begrenset konkurranse vil det derfor først gjennomføres en prekvalifisering av leverandørene, før kvalifiserte tilbydere blir invitert til å delta i konkurransen.

Etter tilbudsfristens utløp evalueres tilbudene på bakgrunn av konkurransegrunnlaget og de ufravikelige bestemmelsene i anskaffelsesregelverket. Når tilbudene er evaluert, skal valg av leverandør meddeles alle berørte leverandører før kontrakten signeres. I meddelelsen av valg av leverandør skal også karensperioden angis, det vil si tidsrommet mellom meddelelsen av valget av leverandør og det tidspunktet oppdragsgiveren tidligst kan inngå kontrakten.

Etter at kontrakten er inngått skal oppdragsgiver kunngjøre hvilken leverandør det er inngått kontrakt med.

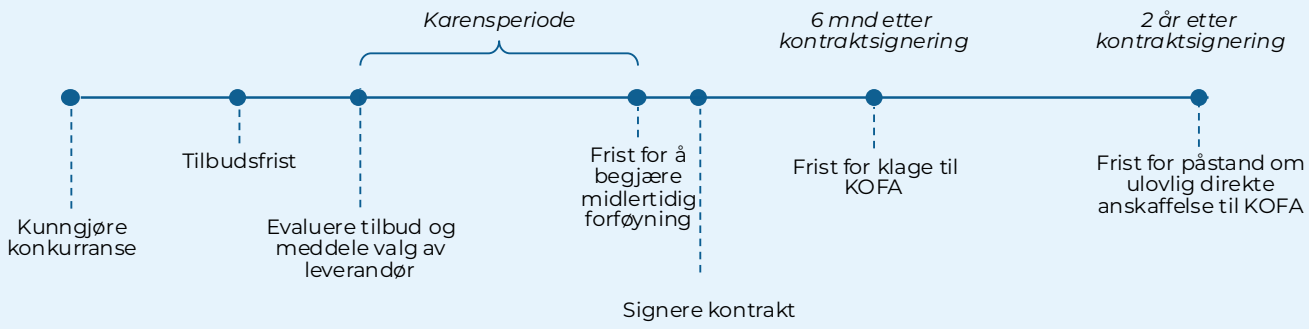
2.2 Dagens håndhevingssystem

Dagens norske håndhevingssystem er i NOU 2024:9 beskrevet som en rendyrket domstolmodell fra et EØS-rettslig perspektiv (s. 216). Det innebærer at det er domstolene som har myndighet til å håndheve anskaffelsesregelverket, herunder til å treffe midlertidige avgjørelser og suspendere kontraktsinngåelse, sette til side beslutninger oppdragsgiver har truffet i strid med anskaffelsesregelverket, og å tilkjenne erstatning for eventuelle regelbrudd.

Selv om det er domstolene som har håndhevingsmyndighet, skjer mye av håndhevingen i praksis ved at leverandører leverer klager til KOFA. KOFA er primært et rådgivende organ som behandler klager om brudd på anskaffelsesregelverket. Formålet til KOFA er å bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte. I tillegg har KOFA siden 2017 hatt myndighet til å ilegge gebyr for ulovlige direkteanskaffelser.[4]

Til tross for at KOFAs uttalelser kun er rådgivende, kan KOFA i praksis ses på som det viktigste håndhevingsorganet for anskaffelsesregelverket i Norge, ettersom KOFAs saksmengde er antatt å være betydelig større enn domstolenes. KOFA håndterer årlig rundt 150 til 200 klagesaker, og har siden de ble opprettet i 2003 behandlet mer enn 4 000 saker (KOFA, 2025). Årsaken til at et relativt lavt antall saker tas til domstolene, er ifølge anskaffelsesutvalget blant annet forbundet med de høye kostnadene ved domstolsbehandling. Det er, ifølge anskaffelsesutvalget, for det meste bare anskaffelser som «tåler» kostnadene ved begjæring om midlertidig forføyning som tas for domstolene (NOU 2024:9, s. 216).

Figur 2-2: Tidslinje med viktige milepæler for klageadgang



[3] Åpen eller begrenset konkurranse | Anskaffelser.no

[4] Denne myndigheten er et nasjonalt tillegg til håndhevingen av ulovlige direkteanskaffelser.

2.2.1 Håndheving av anskaffelses-regelverket i domstolene

Etter at meddelelsen om tildelingsbeslutningen er sendt og før kontrakt er inngått, kan leverandører som ikke nådde opp i konkurransen sende inn en begjæring om midlertidig forføyning til tingretten for å få kontraktsinngåelsen stanset. Det finnes ikke nøyaktige tall for hvor mange anskaffelsessaker domstolene håndterer, men landets største domstol, Oslo tingrett, håndterte i perioden 2017 til 2023 omkring 110 anskaffelsesforføyningssaker (NOU 2024:9, s. 216). Statistikk fra domstolene antyder at begjæringer om midlertidig forføyning relativt sjelden fører frem – eksempelvis førte kun én av 20 forføyningssaker for Oslo tingrett fram i 2022 og 2023 (se Tabell 2-2).

Etter at kontrakt er inngått, kan leverandører som mener at det foreligger et brudd på anskaffelses-regelverket fremme krav om erstatning for positiv eller negativ kontraktsinteresse. Ifølge tall innhentet av anskaffelsesutvalget fra Domstols-administrasjonen, var det i perioden 2013 til 2023 til sammen 92 saker om erstatning for brudd på anskaffelsesregelverket som endte med dom i tingretten (NOU 2024:9, s. 337). Det tilsvarer i overkant av ti saker hvert år i gjennomsnitt. Antall innkomne saker til lagmannsretten som har endt med dom utgjør 46 saker, altså omtrent fem ankesaker per år. Til sammen er det tilkjent erstatning for positiv kontraktsinteresse for rundt 515 millioner kroner i de publiserte dommene fra 2001 til november 2023.[5] Mer enn halvparten av denne totalen stammer imidlertid fra én sak hvor det ble tilkjent 272,8 millioner kroner i erstatning.[6] Hvis man holder denne ene saken utenfor, er erstatningsutbetalingene i snitt på 16 millioner siden 2010 (NOU 2024:9, s. 337).[7] Samlet tilkjent erstatning for positiv konktraktsinteresse utgjør trolig mer, ettersom ikke alle dommer er publisert på Lovdata.

Erstatningsansvar krever generelt et ansvars-grunnlag (brudd på en regel), et økonomisk tap, og årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og tapet. I offentlige anskaffelser skilles det mellom erstatning for fortjenestetap («positiv kontrakts-interesse» – leverandøren skal stilles økonomisk som om han hadde blitt tildelt kontrakten) og erstatning for de kostnadene man har hatt ved å delta i konkurransen («negativ kontraktsinteresse»). Der det tilkjennes erstatning for positiv kontrakts-interesse kan erstatningsbeløpet bli høyt. Kort sagt forutsetter erstatning for positiv kontraktsinteresse

[5] Kun basert på dommer som er publisert på Lovdata.no.
[6] LB-2017-94201 *Skanska*

Tabell 2-2: Oversikt over begjæringer om midlertidig forføyninger som gjelder offentlige anskaffelser i Oslo tingrett, 2017–2023

År	Antall saker	Saker ført frem
2017	14	4
2018	28	3
2019	15	2
2020	17	2
2021	15	2
2022	10	1
2023	10	0
Sum	**109**	**14**

Kilde: NOU 2024:9, Tabell 18.1.

at feilen utgjør et «*tilstrekkelig kvalifisert brudd*» på anskaffelsesregelverket, og at det er en «*klar sannsynlighetsovervekt*» for at leverandøren ville fått kontrakten dersom feilen ikke hadde skjedd. Sistnevnte kan for eksempel være fordi leverandøren ble rangert som nummer 2 i en konkurranse, og nummer 1 i utgangspunktet skulle vært avvist. Det må også være *direkte årsaks-sammenheng* mellom oppdragsgivers brudd på regelverket og leverandørens tap.

I tillegg til å få dom for erstatning, kan leverandøren oppnå erstatning ved at det inngås et utenom-rettslige forlik med oppdragsgiveren. Slike avtaler er som regel konfidensielle, og det finnes derfor ingen offentlig statistikk over hvor utbredt dette er. Basert på svar vi har innhentet gjennom spørre-undersøkelse blant offentlige innkjøpere, kan det imidlertid tyde på at dette er relativt lite utbredt. 7,9 prosent av respondentene oppgir at de har inngått utenomrettslige forlik de siste fem årene (N=118). Blant disse har det i snitt vært i underkant av to inngåtte forlik per virksomhet, hvorav halvparten er for positiv kontraktsinteresse, og halvparten for negativ kontraktsinteresse. Det er ingen som har svart at de har inngått mer enn tre forlik de siste fem årene.

2.2.2 Behandling av anskaffelsessaker i KOFA

Saksbehandlingen i KOFA er skriftlig, og nemnda kan ikke gå utenfor partenes anførsler og påstander. Det skilles mellom to ulike sakstyper i

[7] Fra 2001 til 2023 er snittet henholdsvis 11 og 23,4 millioner med og uten *Skanska*. Tallene er ikke inflasjonsjusterte.

KOFA: rådgivende saker og saker som gjelder ulovlige direkteanskaffelser. KOFAs avgjørelser er ikke rettslig bindende, med unntak av saker der det ilegges overtredelsesgebyr for ulovlige direkte-anskaffelser. I slutningen i rådgivende saker skal nemnda ikke uttale seg om konsekvensene av et brudd. Nedenfor beskriver vi kort de ulike saks-typene i KOFA.

Rådgivende saker i KOFA

Alle klager til KOFA som ikke gjelder ulovlige direkte anskaffelser, er rådgivende saker. Det vil si at KOFAs uttalelse ikke er rettslig bindende for partene.

Dersom en leverandør mener at det er begått regelbrudd i en anskaffelsesprosess, og ønsker å få korrigert regelbruddet før kontrakt inngås, kan leverandøren inngi klage til KOFA og be oppdrags-giver om å utsette kontraktsinngåelse til det foreligger en uttalelse fra KOFA. Dersom oppdrags-giver aksepterer å avvente kontraktsinngåelse til etter at det foreligger en uttalelse fra KOFA, blir det en prioritert sak med raskere saksbehandling. Omtrent en fjerdedel av sakene KOFA behandler er prioriterte saker. Normalt behandles disse i løpet av to måneder.

Så lenge kontrakt ikke er inngått, kan oppdrags-giver omgjøre sin tildelingsbeslutning, dersom beslutningen ikke er i samsvar med anskaffelses-regelverket. Oppdragsgiver er imidlertid verken pålagt å utsette kontraktsinngåelse til det foreligger en uttalelse fra KOFA eller å følge KOFAs rådgivende uttalelse.

Selv om KOFAs uttalelser formelt sett kun er rådgivende i saker som ikke gjelder ulovlige direkteanskaffelser, blir avgjørelsene i praksis som regel fulgt (NOU 2024:9, s. 242). I spørre-undersøkelsen svarte 89,8 prosent av innkjøperne at de følger rådgivende uttalelser fra KOFA.

Aktører som sender en klage til KOFA må i dag betale et klagegebyr på 8 000 kroner.[8] Dersom nemnda kommer til at det foreligger brudd på anskaffelsesregelverket som kan ha påvirket resultatet av konkurransen, tilbakebetales gebyret. Partene bærer sine egne omkostninger knyttet til behandling i KOFA, uavhengig av sakens utfall. Kostnadene til KOFA-saker, herunder eventuelle advokatkostnader, er betydelig lavere enn i forføyningssaker, blant annet fordi KOFAs saker gjennomføres uten muntlig sakførsel.

Avgjørelser om overtredelsesgebyr

Leverandør eller andre med klageinteresse kan også klage til KOFA dersom de mener at en oppdragsgiver har gjennomført en ulovlig direkte anskaffelse. Det foreligger en ulovlig direkte anskaffelse dersom den offentlige oppdragsgiveren anskaffer en vare, tjeneste, eller et bygge- og anleggsarbeid uten å følge reglene om kunngjøring som følger av anskaffelsesregelverket (KOFA, 2025), og uten at en bestemmelse om unntak fra kunn-gjøringsplikten kommer til anvendelse.

Klagenemnda skal ilegge et overtredelsesgebyr dersom innklagede eller noen som handler på vegne av innklagede forsettlig eller grovt uaktsomt har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse. Klage-nemnda kan ilegge gebyr dersom innklagede eller noen som handler på dennes vegne uaktsomt har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse, men er ikke forpliktet til dette. Gebyrets størrelse er oppad begrenset til 15 prosent av kontraktens verdi. Vedtak om ileggelse av gebyr er rettslig bindende og kan ikke påklages. Gebyrvedtaket kan imidlertid bringes inn til domstolene for overprøving. Dette må gjøres innen to måneder etter at vedtaket er fattet (KOFA, 2025).

2.3 Problemet med dagens håndhevingssystem

Utgangspunktet for en samfunnsøkonomisk analyse er at det foreligger problem og at tiltakene som foreslås skal bidra til å løse dette problemet (DFØ, 2024). En sentral del i utredninger av statlig tiltak er derfor å beskrive hvilket problem som skal løses. Problembeskrivelsen bør inneholde en beskrivelse av hvor stort problemet er, hvem som berøres og hva som er ønskelig å oppnå med tiltakene som skal vurderes. Problembeskrivelsen skal legge grunnlaget for å identifisere målrettede tiltak, og vil være førende for den videre analysen.

Anskaffelsesutvalget ble i sitt mandat bedt om å se på erstatningsreglene. I sin tolkning av mandatet, oppgir utvalget at bakgrunnen for å se nærmere på erstatningsreglene er kritikken som har frem-kommet mot reglene. Det pekes på at offentlige oppdragsgivere opplever at dagens håndheving av anskaffelsesreglene er rettet inn mot etterfølgende erstatningssøksmål, der leverandører fremsetter krav om erstatning (positiv eller negativ kontrakts-

[8] Klagenemndforskriften § 13. For klager på ulovlige direkteanskaffelser er gebyret 1 000 kroner, som blir tilbakebetalt dersom klagenemnda kommer til at det foreligger en ulovlig direkteanskaffelse.

interesse) etter at kontrakten er inngått.[9] Utvalget trekker frem at de har fått flere innspill om at erstatningsreglene derfor bør strammes inn.

I tolkningen av mandatet trekker utvalget deretter frem at kostnadene ved domstolsbehandling i Norge er så høye at det for leverandørene primært er aktuelt å forfølge krav om erstatning for positiv kontraktsinteresse i saker som gjelder anskaffelser av høy verdi, og slik bidra til ønsket rettsavklaring av ulike anskaffelsesrettslige spørsmål. Det trekkes også frem at leverandører opplever at det er vanskelig å nå frem med krav om positiv kontraktsinteresse gitt vilkårene for dette (kravene til kvalifisert brudd, årsakssammenheng og økonomisk tap). Utvalget mener derfor at det er problematisk om muligheten til å nå frem med et erstatningskrav ytterligere begrenses uten at dette kompenseres gjennom andre endringer i håndhevingssystemet, som legger bedre til rette for at feil kan påtales og rettes opp før kontrakt inngås.

Vi tolker det derfor dithen at det er to overordene problemer ved dagens håndhevingssystem, som vist i Figur 2-3. Det første er at håndhevingen i dag i for stor grad er rettet inn mot erstatningssøksmål, hvor det kan settes frem høye krav etter at kontrakt er inngått. Det andre problemet er at det er for krevende for leverandør å få oppdragsgiver til å rette opp feil før kontrakt inngås.

Nedenfor vil vi drøfte disse problemene, og beskrive mulige underliggende årsaker til at problemene har oppstått. Deretter vil vi avslutningsvis beskrive mulige konsekvenser av problemet.

2.3.1 Problem 1: Mange erstatningssaker for brudd på anskaffelsesregelverket og høye utbetalinger

Anskaffelsesutvalget konkluderer med at det er sannsynlig at antallet erstatningssaker er høyere i Norge enn i andre nordiske land (NOU 2024:9, s. 339). Som beskrevet over, kom det i perioden 2013 til 2023 inn 92 saker om erstatning for brudd på anskaffelsesregelverket som endte med dom i tingretten.

Til sammenligning ble det i Danmark avsagt totalt 60 erstatningskjennelser fra 2011 til og med 2023, hvilket gir et snitt på fem avgjørelser per år.[10] I disse sakene er det tilkjent erstatning i 33 saker (55 prosent), hvorav det i 21 av sakene er tilkjent erstatning for positiv kontraktsinteresse, og det i 12 av sakene er tilkjent erstatning for negativ kontraktsinteresse. For Sverige finnes det ingen komplett oversikt over antall erstatningssaker, men anskaffelsesutvalget har etter henvendelse til svenske lagmannsretter mottatt informasjon om elleve dommer fra 2012 til 2023, i tillegg til fem saker som er behandlet i Høyesterett (NOU 2024:9, s. 338).

Tabell 2-3: Antall erstatningssaker i Skandinavia

	Antall erstatningssaker i domstolenes førsteinstans	Antall saker med tilkjent erstatning
Norge (2013-2023)	92	Positiv: 22* Negativ: 5*
Sverige** (2012-2023)	11	Ukjent
Danmark (2011-2023)	60	Positiv: 21 Negativ: 12

Kilde: NOU2024:9, ss. 337-339
*** For saker med tilkjent erstatning er norske tall fra 2001.**
**** I Sverige er de 11 sakene i hovrettene. Kravene er i praksis foranledighet av rettskraftig avgjørelse fra forvaltningsdomstolene.**

Andelen saker der det først er konstatert et brudd på anskaffelsesregelverket, men oppdragsgiver likevel ikke kjent erstatningsansvarlig, er langt høyere i Danmark enn i Norge. I Norge blir oppdragsgivere ifølge anskaffelsesutvalget ikke idømt erstatningsansvar i drøyt ti prosent av sakene, mens det samme tallet er nært femti prosent i Danmark (NOU 2024:9, s. 339).

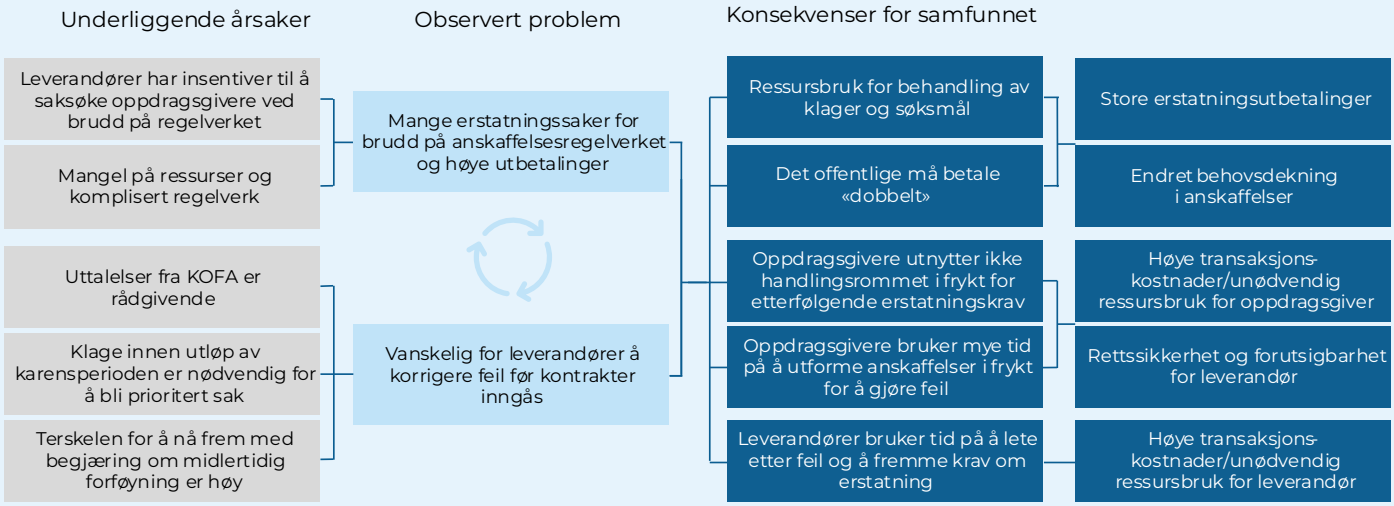
Når det gjelder forskjellene mellom Sverige og Norge, antar utvalget i sin utredning at innretningen av håndhevingssystemene er en del av forklaringen på forskjellen i antall saker (NOU 2024:9, s. 340). I Sverige er det innført regler som avskjærer etterfølgende erstatningssøksmål om leverandøren ikke har tatt i bruk klagemulighetene som det svenske håndhevingssystemet tilbyr.

Slik vi forstår anskaffelsesutvalgets utredning, kan det altså virke som at håndhevingssystemet i Norge med tilhørende rettspraksis resulterer i en lavere terskel for erstatningsansvar enn i andre skandinaviske land.

[9] I dag har leverandør mulighet til å fremme krav om erstatning om tapt fortjeneste inntil tre år etter at kontrakt er inngått, jf. Foreldelseslovens §9 første ledd.

[10] Klagenævnets hjemmeside: https://klfu.naevneneshus.dk/

Figur 2-3: Illustrasjon av det observerte problemet, underliggende årsaker og konsekvenser for samfunnet



Illustrasjon: Oslo Economics

Vi har i hovedsak identifisert tre mulige underliggende årsaker til at det er flere erstatningssaker i Norge enn i andre land. For det første gir høye erstatningsutbetalinger leverandører i Norge insentiver til å saksøke oppdragsgivere ved brudd på anskaffelsesregelverket. En annen årsak kan derfor være at det er et komplisert regelverk for anskaffelser, og flere små innkjøpsenheter i Norge, som igjen gir opphav til mangel på ressurser og/eller kompetanse på å gjennomføre anskaffelsesprosesser. Til sist kan en mulig årsak være at det er krevende for leverandør å få rettet opp eventuelle feil i anskaffelsesprosessen før kontrakt inngås, noe som kan medføre at leverandør heller fremmer krav om erstatning etter at kontrakt er inngått. Dette er en ikke uttømmende liste over mulige underliggende årsaker. En annen mulig årsak kan være at det gjennomføres flere anskaffelser i Norge enn i for eksempel Danmark.[11]

Nedenfor vil vi drøfte disse underliggende årsakene videre. Den siste årsaken er drøftet som et selvstendig problem ved dagens system, og er beskrevet i kapittel 2.3.2.

Underliggende årsak 1: Leverandører har insentiver til å saksøke oppdragsgivere ved brudd på regelverket

Erstatningsbeløpene for brudd på anskaffelsesregelverket i Norge er høyere enn i andre land. Dette kan gi leverandører insentiver til å «lete etter feil» ved tap i konkurranser, for deretter å fremme krav om erstatning.

Ved utmålingen av det økonomiske tapet gjelder norske alminnelige erstatningsregler og sivilprosessrettslige regler. Leverandøren har bevisbyrden og må sannsynliggjøre og dokumentere det økonomiske tapet, og tapet må ikke være «for fjernt, avledet eller upåregnelig». Utgangspunktet for tapsberegningen er det hypotetiske hendelsesforløpet i kontraktsperioden dersom leverandøren hadde blitt tildelt kontrakten – altså den økonomiske utviklingen man ville ha observert, lovbruddet tenkt bort.

I praksis har selve utmålingen av økonomisk tap imidlertid ofte vært skjønnsmessig basert. Det foreligger heller ingen krav til dokumentasjon eller retningslinjer for hvordan tapet skal beregnes, utover at tapet må sannsynliggjøres av saksøker. Dette kan potensielt bidra til at erstatningsutbetalingene er høyere i Norge enn i andre land.

Til sammenligning, stilles det relativt strenge krav til bevis for økonomisk tap i Danmark, hvor det også ved utmålingen normalt gjøres skjønnsmessige fradrag av Klagenævnet/domstolen. Slike fradrag knytter seg til spart prosjektrisiko, frigjørelse av ressurser til andre prosjekter og usikkerhet knyttet til behov for kapasitetsutvidelse.

Underliggende årsak 2: Mangel på ressurser og komplisert regelverk

Manglende innkjøpsfaglig kompetanse og ressursknapphet blant innkjøpere i Norge kan føre til at det begås brudd på anskaffelsesregelverket, og dermed til at det fremmes krav om erstatning for tap som er lidt som en følge av dette.

[11] Fra 01.01.2020 til 13.06.2025 var det 32 941 norske utlysninger i EUs database over utlysninger, sammenlignet med 17 599 danske (TED, 2025).

Anskaffelsesregelverket stiller en rekke krav til innkjøperne og anskaffelsesprosessen, og ved manglende kompetanse hos innkjøpere kan det fort skje feil. I Anskaffelsesundersøkelsen 2024 oppgir 70 prosent av respondentene at de i svært stor grad eller i stor grad har tilstrekkelig kompetanse innenfor anskaffelsesregelverket (DFØ, 2024). Tilsvarende oppgir 66 prosent at de i svært stor grad eller i stor grad har tilstrekkelig kompetanse innenfor konkurranse-gjennomføringen. Dette betyr at om lag én av tre innkjøpere ikke i stor grad har tilstrekkelig kompetanse på å gjennomføre offentlige anskaffelser. Manglende kompetanse og komplisert regelverk kan dermed være en mulig årsak til at det skjer feil i forbindelse med anskaffelsesprosesser.

Mangel på ressurser hos innkjøpere er også en årsak til at det skjer feil ved gjennomføringen av anskaffelsesprosesser. I Anskaffelsesundersøkelsen oppgir 53 prosent av kommunene som deltok i undersøkelsen (187 kommuner) at de har tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre konkurranser på en god måte. Andelene er noe høyere for statlige virksomheter (76 prosent, 132 respondenter), offentlige foretak og selskap (81 prosent, 148 respondenter), og høyest for fylkeskommuner (92 prosent, 132 respondenter. Dette tyder på at særlig enkelte virksomheter kan ha begrenset med tid og ressurser til anskaffelses-prosesser, som igjen kan føre til at prosessen ikke gjennomføres grundig nok og at det skjer feil.

Det er viktig å presisere at vi ikke har grunnlag for å konstatere at det gjøres flere feil i Norge enn i øvrige land. Det er kun inkludert som en av flere mulige underliggende årsaker til forskjeller i antall erstatningssaker.

2.3.2 Problem 2: Vanskelig for leverandører å hindre feil før kontrakter inngås

En leverandør har i dag ulike muligheter til å påvirke oppdragsgiver når det gjelder feilretting i perioden før kontraktsinngåelse. Leverandøren kan i første omgang klage til oppdragsgiver, som deretter eventuelt tar klagen til følge ved å rette opp regelbruddet i tråd med denne. Leverandøren kan også klage til KOFA før karensperiodens utløp. KOFA anmoder i alle klagesaker oppdragsgiver om å opplyse om kontrakt er inngått, og om oppdrags-giver er villig til å utsette kontraktsinngåelse inntil KOFA har behandlet saken. Dersom oppdragsgiver samtykker, vil KOFA opprette en prioritert sak. Dette betyr at kontrakt ikke vil være inngått på det tidspunktet KOFAs rådgivende uttalelse foreligger. Oppdragsgiver står imidlertid fritt til å deretter inngå kontrakt, selv der KOFA uttaler at det foreligger regelbrudd.

Dersom oppdragsgiver ikke samtykker til å avvente kontraktsinngåelse, vil KOFA behandle saken som en ikke-prioritert sak. Dette betyr at kontrakt vil være inngått på det tidspunktet KOFAs rådgivende uttalelse foreligger. I prioriterte saker har oppdrags-giver i utgangspunktet kun bekreftet at han vil utsette kontraktsinngåelse inntil KOFA har behandlet saken. Det vil si at karensperioden vil være utløpt på det tidspunktet nemndas uttalelse foreligger, med mindre leverandøren har fått aksept fra oppdragsgiver om at karensperioden forlenges. Leverandøren kan i motsatt fall risikere at oppdragsgiver ikke retter seg etter KOFAs råd-givende uttalelse, og velger å inngå kontrakt like etter uttalelsen foreligger. I prioriterte saker vil det derfor i praksis ofte være slik at muligheten for automatisk suspensjon av oppdragsgivers adgang til å inngå kontrakt er bortfalt mens saken er til behandling i nemnda, fordi en begjæring om midlertidig forføyning må være forkynt i karens-perioden, for at den skal ha slik automatisk suspensiv effekt.

Vi har identifisert tre underliggende årsaker til at det i dag er krevende for leverandør å få rettet feil før kontrakt inngås. Disse er som følger:

- KOFAs uttalelser er kun rådgivende
- Klage før kontraktsinngåelse og at oppdrags-giver samtykker til prioritert behandling, er nødvendig for at KOFA skal behandle saken som en prioritert sak
- Terskelen for å nå frem med begjæring om midlertidig forføyning er høy

Nedenfor vil vi kort drøfte disse underliggende årsakene.

Underliggende årsak 1: Uttalelser fra KOFA er rådgivende

Ved vurdering av mottatte klager kommer KOFA med rådgivende uttalelser av om hvorvidt det er skjedd et lovbrudd eller ikke. Det er kun i prioriterte saker at oppdragsgiver har mulighet til eventuelt å endre sin tildelingsbeslutning i tråd med nemndas uttalelse, som følge av at kontrakt enda ikke er inngått på tidspunktet uttalelsen foreligger.

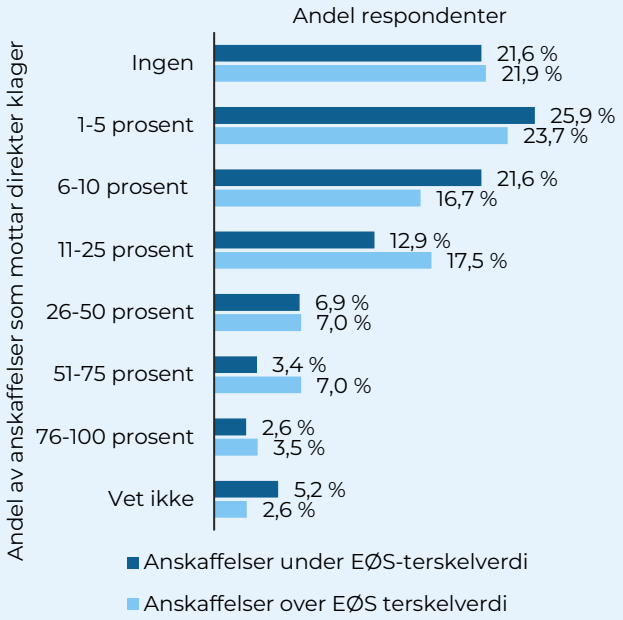
En underliggende årsak til at leverandører ikke får rettet et regelbrudd gjennom klage til KOFA kan være at oppdragsgivere velger å ikke følge rådene til KOFA i prioriterte saker, og inngår kontrakt i tråd med den opprinnelige tildelingsbeslutningen, selv om KOFA kommer til at det er begått regelbrudd. Dermed er det ikke gitt at en leverandør kan

påvirke utfallet av konkurransen ved å klage til KOFA i løpet av karensperioden. Dette kan svekke insentivet til å inngi klager i løpet av karens-perioden, og gjør det samtidig vanskeligere for leverandører å sikre at regelbruddet rettes opp før kontraktsinngåelse

Samtidig svekkes denne hypotesen av at mange oppdragsgivere oppgir at de følger de rådene de får av KOFA. Dersom oppdragsgiver har begått feil som medfører at leverandøren lider et økonomisk tap, kan leverandøren også kreve erstatning dersom oppdragsgiver ikke korrigerer feilen. Oppdragsgiver vil derfor ha insentiver til å korrigere feil som har betydning for utfallet i konkurransen, dersom slike feil blir avdekket før kontrakt inngås.

Mulighetene til å få rettet feil er begrenset der oppdragsgiver allerede har inngått kontrakt. Oppdragsgiver har ikke plikt og ofte heller ikke rett til å si opp kontrakter, selv om KOFA har kommet til at det har skjedd et regelbrudd. I slike tilfeller har trolig KOFAs rådgivende uttalelser en veiledende og opplærende effekt på innkjøperne, ved at de i sin neste anskaffelse unngår å gjøre den samme feilen.

Figur 2-4: Andel av anskaffelser der oppdragsgiver mottar direkte klager



Kilde: Spørreundersøkelse til innkjøpere, N = 116/114.
Merk: Intervallene i grafen er ikke av samme størrelse.

Underliggende årsak 2: Klage før kontraktsinngåelse er nødvendig for å få en prioritert sak

For at leverandører skal ha mulighet til å få rettet feil, må de levere klage til oppdragsgiver eller KOFA før oppdragsgiver har inngått kontrakt. Videre er leverandøren avhengig av at oppdragsgiver frivillig avventer kontraktsinngåelse til nemndas rådgivende uttalelse foreligger. Dette skjer som nevnt i én av fire klager.

En mulig underliggende årsak til at det er vanskelig å få rettet feil før kontrakt inngås, kan være at karensperioden er for kort. Karensperioden fastsettes som regel til 10 kalenderdager regnet fra dagen etter at meddelelsen om valget av leverandør er sendt. Oppdragsgiver kan ikke inngå kontrakt før karensperioden har utløpt. Dersom leverandører begjærer innsyn i konkurrenters tilbud og annen relevant dokumentasjon for å få et best mulig underlag for å vurdere om det har skjedd et brudd på regelverket, vil 10 kalenderdager ofte kunne vise seg å ikke være tilstrekkelig. Karens-perioden kan imidlertid utvides av oppdragsgiver. Over halvparten av respondentene i spørre-undersøkelsen oppgir at de noen ganger (30 prosent), ofte (22 prosent) eller alltid (én prosent) forlenger karensperioden ved direkte klager (N=118).

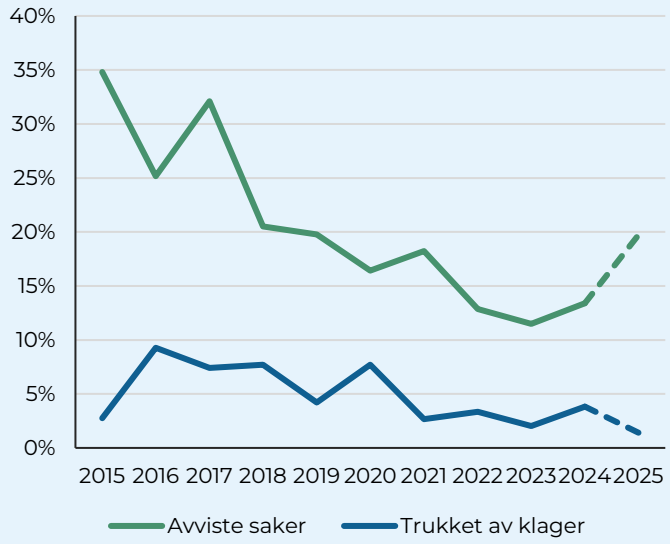
Fra intervjuer med organisasjoner som representerer leverandører går det imidlertid frem at minimumslengden på karensperioden på 10 kalenderdager oppleves som tilstrekkelig for å avdekke brudd og levere klage til KOFA. Vi har dermed ikke fått indikasjoner fra leverandører på at karensperioden i dag er for kort for å avdekke brudd og levere klage før kontrakt er inngått.

Underliggende årsak 3: Terskelen for å nå frem med begjæring om midlertidig forføyning er høy

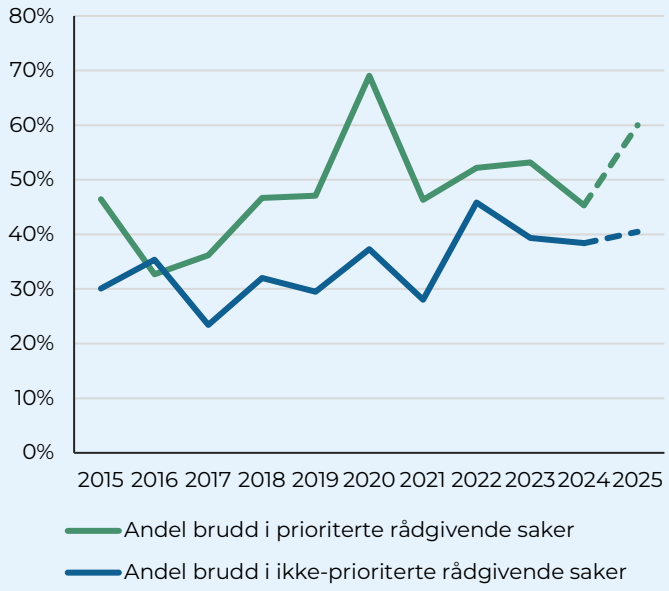
Basert på informasjon innhentet gjennom spørre-undersøkelse blant innkjøpere og tilgjengelig statistikk fra KOFA og domstolene, finner vi at antallet begjæringer om midlertidig forføyning er betraktelig lavere enn antall klager til KOFA. Det er særlig to mulige årsaker til dette; på den ene siden er det ressurskrevende og store kostnader forbundet med forføyningssaker, samtidig som terskelen for å nå frem med en begjæring om midlertidig forføyning er høy.

Basert på tall innhentet av anskaffelsesutvalget, førte 14 av 109 begjæringer om midlertidig forføyning for Oslo tingrett frem i perioden fra og med 2017 til og med 2023. Altså førte rundt 13 prosent av sakene frem. Til sammenligning har

Figur 2-5: Utvikling i andelen klager som blir avvist eller trukket



Figur 2-6: Utvikling i antall avgjørelser som konkluderte med brudd på regelverket



Kilde: (KOFA, 2025). Stiplet linje viser foreløpige andeler i 2025, per mai 2025. Merk: Figurene har ulike y-akser.

KOFA i perioden 2015 til 2024 konkludert med at det forelå et brudd på anskaffelsesregelverket i omtrent 50 prosent av sakene hvor KOFA ga en rådgivende uttalelse.[12] Dette kan tyde på at terskelen å vinne frem med en begjæring om midlertidig forføyning, er høyere enn terskelen for å vinne frem i en klagesak for KOFA. Det finnes ikke tilstrekkelig data til å undersøke om dette kan skyldes seleksjon i hvilke saker som går for domstolene, sammenlignet med hvilke saker som klages inn til KOFA, ulik kompetanse innen anskaffelsesrett i klagenemnda og domstolene eller andre forhold, som for eksempel reglene om bevisførsel.

Videre fremgår det av anskaffelsesutvalgets andre delutredning at det er ressurskrevende og store kostnader forbundet med forføyningssaker. Basert på tall innhentet fra Lovdata.no og Oslo tingrett, anslås det at saksomkostningene for en forføyningssak er på mellom kr 100 000 og kr 360 000 for hver av partene, og kan gjerne koste vesentlig mer. Særlig små og mellomstore leverandører som konkurrerer om mindre anskaffelser, kan dermed i praksis ha begrensede muligheter til å nå frem med klager i anskaffelser der det kan ha skjedd et lovbrudd.

2.4 Konsekvenser

Overordnet kan konsekvensene av de to observerte problemene deles inn i fem kategorier:

- Store erstatningsutbetalinger
- Høye transaksjonskostnader/unødvendig ressursbruk for oppdragsgivere
- Høye transaksjonskostnader/unødvendig ressursbruk for leverandører
- Manglende rettssikkerhet og forutsigbarhet for leverandører
- Endret behovsdekning i anskaffelsene

2.4.1 Store erstatningsutbetalinger

Utbetaling av erstatning til leverandører som følge av brudd på anskaffelsesregelverket utgjør en kostnad for de offentlige oppdragsgiverne. Oppdragsgiverne vil både måtte betale vederlag til leverandøren som ble tildelt kontrakten, samtidig som de også må betale erstatning til leverandøren som vant frem med erstatningssøksmålet. Dersom leverandøren tilkjennes erstatning for den positive kontraktsinteressen, må oppdragsgiver til dels betale «dobbelt» for den ytelsen som anskaffes.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil erstatnings-utbetalinger fra den offentlige oppdragsgiveren til leverandør være en fordelingsvirkning. Det vil utgjøre en kostnad for oppdragsgiver, og en tilsvarende nyttevirkning for leverandøren. Fordelingsvirkninger fra det offentlige til det private vil allikevel utgjøre en kostnad for samfunnet som følge av at offentlige virksomheter finansieres over skatteseddelen. Innkreving av skatter påfører en kostnad for samfunnet som følge av at skatter og avgifter fører til at konsumenter og produsenter står overfor ulike priser. Dette skaper skattekiler som fører til et økonomisk effektivitetstap I R109/21

[12] Andelen inkluderer kun saker der KOFA enten har kommet til at det er et brudd på regelverket eller at det ikke er et brudd på regelverket. Saker som har blitt avvist eller som er trukket er ikke inkludert.

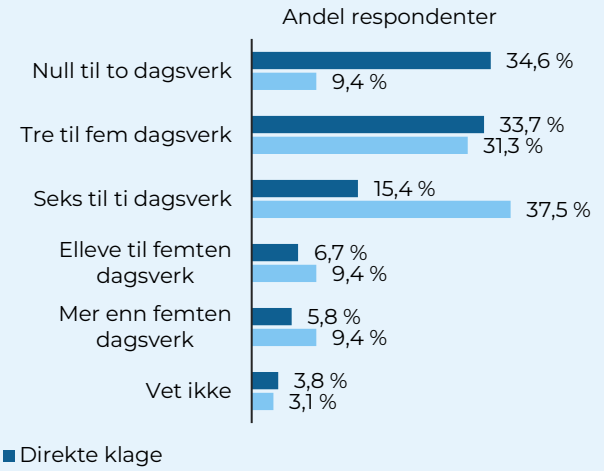
settes denne skattekostnaden til 20 øre per krone (20 prosent). Det vil si at for hver krone det offentlige må bruke, påløper det, i tillegg, en samfunnsøkonomisk kostnad på 20 øre.

2.4.2 Transaksjonskostnader for oppdragsgiver

En erstatningssak vil medføre ressursbruk for både saksøker og den saksøkte. Samtidig begrenses den samlede ressursbruken forbundet med erstatningssaker av at det gjennomføres et relativt lite antall erstatningssaker årlig.

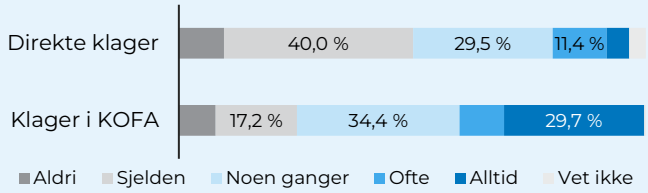
Samtidig kan risikoen for et erstatningssøksmål også påvirke hvordan innkjøpere gjennomfører selve anskaffelsesprosessen. Dermed er det potensielt unødvendige transaksjonskostnader og ressursbruk for oppdragsgiver. På den ene siden kan dette lede til at offentlige innkjøpere bruker unødvendig mye tid og ressurser på å utforme og gjennomføre anskaffelser, i frykt for å gjøre feil enten ved utforming eller gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Eksempler på dette er når anskaffelser under nasjonale eller EØS-terskelverdier, likevel innrettes for å være i samsvar med anskaffelsesforskriftens del 2 eller del 3, med følgelig strengere og mer ressurskrevende krav til konkurransegjennomføringen. Frykt for å gjøre feil, kan også bidra til at offentlige oppdragsgivere i mindre grad benytter seg av handlingsrommet i regelverket, for eksempel ved å be om alternative tilbud. På den annen side, kan også økt ressursbruk i anskaffelsesprosessen ha nyttevirkninger i form av at kvaliteten på anskaffelsen øker.

Figur 2-7: Antall dagsverk med arbeid som går med til behandling av én klage



Kilde: Spørreundersøkelse til innkjøpere, N = 104/64. Merk: Intervallene i grafen er ikke av samme størrelse

Figur 2-8: Andel som benytter ekstern bistand til behandling av klager på anskaffelser



Kilde: Spørreundersøkelse til innkjøpere, N = 105/64.
Merk: Dataetiketter under ti prosent er fjernet fra figuren.

Resultater fra spørreundersøkelsen tyder på at det går mye arbeid til behandling av en klage. Når det gjelder klager direkte til oppdragsgiver, oppgir om lag én av tre oppdragsgivere at de bruker tre til fem dagsverk på å behandle klagen. Dette innebærer betydelig tidsbruk når vi legger til grunn at det er bare 20 prosent av oppdragsgivere som *aldri* blir klaget inn (Figur 2-8).

Tidsbruken øker ytterligere når en klage blir ført videre til KOFA. Omtrent tretti prosent av respondenter som har blitt klaget inn til KOFA bruker mellom tre og fem dagsverk på å behandle en klage. Nesten seksti prosent bruker seks dagsverk eller mer (Figur 2-7). Klager i KOFA innebærer betydelig færre saker, men disse krever altså mer tid og ressursbruk hos oppdragsgivere. Med utgangspunkt i innmeldte klager til KOFA i 2024 (202 innkomne klagesaker), gir denne fordelingen omtrent 1 500 dagsverk med tidsbruk i klagebehandling i KOFA, i tillegg til omtrent 1 000 dagsverk i behandlingen av direkte klage i forkant.

Resultatene fra spørreundersøkelsen og fra intervjuer gir uttrykk for at det er vanlig praksis blant leverandører å først levere klage til oppdragsgiver, før klagen eventuelt går videre til KOFA.

Omfanget av ekstern juridisk bistand øker også hvis en klage blir tatt videre til KOFA (Figur 2-8). Nesten én av tre virksomheter i undersøkelsen oppgir at de *Alltid* hyrer inn ekstern bistand ved behandling av klager til KOFA. Dette øker kostnadene ved behandling av klager ytterligere. Ved behandling av direkte klager er det flest som oppgir at de *sjelden* hyrer inn ekstern bistand, men nesten halvparten hyrer *Noen ganger* (30,9 prosent), *Ofte* (12,8 prosent) eller *Alltid* (5,3 prosent) inn ekstern bistand.

Oppsummert bruker oppdragsgivere i dag betydelig ressurser på behandling av klager. På grunn av tidsbruken i klagesaker og det relativt høye volumet for klager, både direkte og i KOFA, er sannsynligvis den samlede tidsbruken ved klagebehandling større enn den samlede tidsbruken relatert til, et relativt begrenset antall, erstatningssaker. Samtidig kan frykten for å få et erstatningssøksmål bidra til å øke ressursbruken i anskaffelsesprosessen betydelig hos oppdragsgiver.

2.4.3 Transaksjonskostnader for leverandører

Som følge av potensielle høye erstatningsutbetalinger, kan leverandører ha insentiver til å lete etter feil og prøve flere erstatningssaker for retten enn det som ville vært tilfelle dersom nivået på erstatningsutbetalingene var lavere. Dette bidrar til økte transaksjonskostnader hos leverandørene.

Videre er det i dag både kostbart og vanskelig å oppnå en rettslig bindende avgjørelse mot oppdragsgiver før kontrakt inngås. Leverandører som mener seg forbigått må dermed være villige til å bruke omfattende ressurser på dette, samtidig som sannsynligheten for å vinne frem kan være lav. De negative konsekvensene, i form av ressursbruk samlet sett, reduseres av en rekke forhold. At det er kostbart og ressurskrevende å føre en sak for domstolene, kan innebære at det kun er de sakene der utfallet av konkurransen har stor økonomisk betydning for leverandøren, som blir gjenstand for en forføyningssak. Summen av transaksjonskostnader knyttet til forføyningssaker for leverandører kan dermed være lave, selv om de er høye for den enkelte leverandør.

Tilsvarende som for oppdragsgiver, er det sannsynlig at leverandører bruker betydelige ressurser knyttet til det å klage til oppdragsgiver til KOFA. Siden antallet klager som går direkte til oppdragsgiver og til KOFA er vesentlig høyere enn antall erstatningssaker, er det sannsynlig at den samlede ressursbruken for leverandør forbundet med klager til oppdragsgiver og til KOFA er større enn ressursbruken forbundet med erstatningssaker.

2.4.4 Rettsikkerhet og forutsigbarhet for leverandør

I dag kan oppdragsgivere velge å utsette kontraktsinngåelse til KOFA har kommet med sin rådgivende uttalelse, i saker hvor leverandør klager til KOFA før kontrakt er inngått. Samtidig har oppdragsgivere mulighet til å velge å ikke utsette kontraktsinngåelse, altså å inngå kontrakt etter at en leverandør har klaget til KOFA. Det er dermed en betydelig usikkerhet for leverandørene knyttet til om oppdragsgivere kommer til å utsette kontraktinngåelse eller ikke. Hvis ikke oppdragsgiver utsetter kontraktsinngåelse, vil heller ikke kontrakten kunne tildeles en annen leverandør, om KOFA i etterkant av kontraktinngåelse kommer til at tildelingsbeslutningen er ulovlig. Særlig ved anskaffelser av mindre økonomisk verdi, hvor kostnaden ved å gå til domstolen er relativt stor sammenlignet med størrelsen på kontrakten, har leverandørene i praksis begrensede muligheter til reell håndheving av anskaffelsesregelverket hvis oppdragsgiver ikke velger å avvente kontraktsinngåelse.

Både i prioriterte og ikke-prioriterte saker står oppdragsgiver fritt til å følge KOFAs rådgivende uttalelser. At en sak blir prioritert (kontraktsinngåelse utsettes) er derfor ingen garanti for at oppdragsgiver følger KOFAs rådgivende uttalelse.

For å vurdere omfanget av dette problemet, kan det være relevant å se hen til statistikk om antall saker i KOFA. I perioden fra og med 2015 til og med 2024 mottok KOFA totalt 1 734 klager. Av disse var 251 gebyrsaker og resterende 1 483 var rådgivende saker. KOFA kom med en uttalelse i 1 108 av de rådgivende sakene, og de resterende klagene ble enten trukket av klageren eller avvist av KOFA. Dette gir et gjennomsnitt på 123 rådgivende saker per år. Blant de rådgivende sakene var omtrent 25 prosent prioriterte saker hvor oppdragsgiver valgte å utsette kontraktsinngåelse. I gjennomsnitt var det dermed om lag 90 saker som ikke var prioritert, hvor oppdragsgiver enten valgte å ikke utsette kontraktsinngåelse eller hvor de mottok klage etter kontrakt var inngått.

I gjennomsnitt har KOFA kommet til at det var brudd på regelverket i 50 prosent av rådgivende uttalelser. Andelen saker der klager har fått medhold (altså at KOFA har konkludert med brudd på regelverket) er hhv. 55 prosent i prioriterte rådgivende saker, og 47 prosent i rådgivende saker.

Dette innebærer at det i gjennomsnitt er konkludert med at det er begått regelbrudd i om lag 45 saker årlig blant ikke-prioriterte saker, og om lag 15 prioriterte saker årlig. Antallet saker er dermed relativt begrenset, dersom det sammenlignes med det totale antallet anskaffelser som gjennomføres i løpet av et år

Det finnes ingen offentlig statistikk på hvorvidt KOFAs rådgivende uttalelser følges av oppdragsgivere. Anskaffelsesutvalget opplyser imidlertid om at rådgivende uttalelser til KOFA som regel blir

fulgt,[13] og det samme finner vi i svar på spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere. Blant virksomhetene som oppgir at de har blitt klaget inn til KOFA over de siste fem årene, svarer om lag 90 prosent at de følger de rådgivende uttalelsene i KOFA, mens om lag 2 prosent svarer at de ikke følger KOFAs rådgivende uttalelse. De resterende svarer at de ikke vet. Det er viktig å poengtere at respondentene her ikke ble spurt om prioriterte saker spesifikt, men om de følger rådgivende saker generelt. Det er derfor mulig at oppdragsgivere i større eller mindre grad følger råd i prioriterte saker.

Intervjuene med offentlige innkjøpere bekrefter også inntrykket om at uttalelsene til KOFA som regel blir fulgt. I enkelte tilfeller kan KOFA finne brudd på anskaffelsesregelverket som ikke har hatt betydning for hvem som deltok i konkurransen eller utfallet av den. I slike tilfeller vil ikke uttalelsen fra KOFA tilsi at konkurransen må avlyses.

Anskaffelsesutvalget mener at håndhevingssystemet bør legge til rette for at leverandør som mener at en oppdragsgiver har kommet i skade for å bryte regelverket, har muligheter for å ivareta sine rettigheter gjennom rettferdig, forsvarlig, hurtig og tillitsskapende prosesser for en uavhengig og upartisk klagenemnd og/eller domstol.

Oppsummert er det noe usikkerhet rundt omfanget av problemet ved leverandørers mulighet til å få rettet opp regelbrudd før kontrakt inngås. Funn i vår undersøkelse og i anskaffelsesutvalgets rapport indikerer likevel at mange oppdragsgivere følger de rådgivende uttalelsene fra KOFA. Videre er det et relativt begrenset antall anskaffelser som berøres årlig. Dette vil i så tilfelle bidra til å begrense problemet med at leverandører ikke har anledning til å få rettet opp regelbrudd før kontrakt inngås.

2.4.5 Endret behovsdekning i anskaffelser

Som gjennomgått ovenfor kan det være krevende for leverandør å få rettet oppdragsgivers regelbrudd før kontraktsinngåelse. Dette kan bidra til økt antall erstatningssaker etter at kontrakt er inngått, som beskrevet i kapittel 2.3.1. Videre kan retting av et regelbrudd påvirke utfallet av konkurransen. Dersom en feilretting fører til at en annen leverandør får tildelt kontrakten, kan dette påvirke leveransen i kontrakten. Det kan argumenteres for at dette bidrar til bedre utfall i anskaffelsen. For eksempel ved at det avdekkes at valgte leverandør ikke var kvalifisert til å gjennomføre et gitt oppdrag. Det kan også argumenteres for at det kan bidra til dårligere utfall i anskaffelsen. For eksempel dersom en leverandør som tilbyr en løsning som oppdragsgiver i evalueringen vurderer vil dekke deres behov på en bedre måte, men som ikke er i tråd med kravspesifikasjonen i konkurransen, må avvises.

Det er dermed uklart hvorvidt dagens håndhevingssystem har negative eller positive konsekvenser på behovsdekningen i offentlige anskaffelser.

2.4.6 Oppsummering

Samlet sett viser analysen at antallet erstatningssaker i dag er lavt, og at antallet saker som ender i favør av leverandør er begrenset til noen få saker hvert år. Samtidig kan erstatningsutbetalingene i enkeltsaker hvor det fremmes krav om erstatning for positiv kontraktsinteresse være høye. Høye erstatningsutbetalinger kan ha store konsekvenser for en oppdragsgiver, som ender opp med å til dels betale «dobbelt» for ytelsen som skal anskaffes. Risikoen for erstatningssøksmål kan også bidra til at oppdragsgivere bruker unødvendig mye tid i anskaffelsesprosessen for å redusere denne risikoen. Samtidig kan de høye utbetalingene gi leverandører insentiver til å lete etter feil.

I dag kan det også være krevende for leverandør å få oppdragsgiver til å rette feil før kontrakt inngås. Dette svekker rettsikkerheten og forutsigbarheten for leverandør i anskaffelsesprosessen. Samtidig begrenses denne negative konsekvensen av at terskelen for å klage til KOFA i dag er lav, og at oppdragsgivere oppgir at de i stor grad følger de rådgivende uttalelsene til KOFA. I anskaffelsesutvalgets sammenligning av håndhevingssystemer, oppgis det også at det synes å være bred enighet i anskaffelsesmiljøet i Norge om at KOFA oppfyller oppdraget i klagenemndsforskriften § 1 om å bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte.

2.5 Mål

I henhold til utredningsinstruksen bør problembeskrivelsen inneholde en beskrivelse av hva som er ønskelig å oppnå med tiltakene som skal vurderes. Det bør utarbeides mål for samfunnet som helhet (samfunnsmål) og for målgruppene som berøres av tiltakene (effektmål).

2.5.1 Samfunnsmål

Samfunnsmål skal beskrive ønsket tilstand innenfor problemets samfunnsområde. Det overordnede samfunnsmålet for offentlige anskaffelser kan oppsummeres i formålsparagrafen i Lov om offentlige anskaffelser (LOA § 1). I henhold til formålsparagrafen skal regelverket «*fremme*

[13] Se for eksempel NOU 2024:9, s. 216.

effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».

Endringer av håndhevingssystemet for offentlige anskaffelser bør bidra til å understøtte dette overordnede målet.

2.5.2 Effektmål

Effektmål skal bygge opp under samfunnsmålet og er en konkretisering av hva som er ønskelig oppnå for tiltakets målgrupper. Disse målene skal altså ha et brukerperspektiv og rette seg inn mot ønsket tilstand for brukerne av eventuelle nye tiltak (DFØ, 2024). I arbeidet med problemanalysen, har vi identifisert grupper som berøres direkte av problemet i dag og effektmål for tiltak på området, som beskrevet i Tabell 2-4.

2.6 Nullalternativ

Nullalternativet innebærer en videreføring av dagens håndhevingssystem. For at videreføring av dagens håndhevingssystem skal være et reelt alternativ kan det ikke være i konflikt med gjeldene lover og regler. Vår vurdering er at nullalternativet ikke er i strid med gjeldende regelverk, herunder Norges EØS-rettslige forpliktelser, og at en videreføring av dagens situasjon derfor er et reelt alternativ.[14]

Vi har identifisert enkelte tilgrensende prosjekter som kan påvirke de observerte problemene på kort og lengre sikt. For det første foreslår anskaffelsesutvalget å forenkle deler av dagens regelverk, blant annet ved å fjerne del 2 av anskaffelsesforskriften for vare- og tjenestekjøp. Det kan tenkes at en forenkling av regelverket kan bidra til å redusere omfanget av klage- og erstatningssaker ved at det gjøres færre brudd på anskaffelsesregelverket.

For det andre er EU i gang med å revidere EUs sentrale anskaffelsesdirektiver.[15] Tidlige signaler kan tyde på at et sentralt mål med revisjonen vil være å forenkle og effektivisere det eksisterende regelverk. På lik linje med en forenkling av det nasjonale anskaffelsesregelverket, kan en forenkling av EU-regelverket bidra til å redusere omfanget av klager- og erstatningssaker i fremtiden.

I spørreundersøkelsen blant offentlige innkjøpere trekker flere frem at antall klager har økt de siste årene. Enkelte viser også til at de tror at noen leverandører har tatt i bruk kunstig intelligens for å utarbeide klager, og/eller til å sjekke om det er grunnlag for å klage. Tall fra KOFA viser også at det har vært en økning i antall klager de siste årene.

Samlet sett legger vi til grunn at det observerte problemet ikke vil løses i fremtiden i fravær av tiltak, og at både nivået på antall klage- og erstatningssaker vil holde seg på samme nivå som i dag i fremtiden.

Tabell 2-4: Oversikt over berørte grupper og tilhørende effektmål

Berørte grupper	Effektmål
Oppdragsgiver	• Anskaffelsesprosessen skal gjennomføres på en kostnadseffektiv måte, og legge til rette for at oppdragsgivere kan velge den leverandøren/tilbudet som gir best behovsdekning til lavest mulig pris. • Oppdragsgivere skal følge anskaffelsesregelverket, opptre med forutsigbarhet og transparens og likebehandle leverandører som deltar i anskaffelsesprosessene. • Eventuell feil som begås i prosessen korrigeres så tidlig som mulig for å sikre god behovsdekning og for å unngå erstatningssaker.
Leverandører	• De mest effektive leverandørene kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter. • Anskaffelsesprosessen gjennomføres på en kostnadseffektiv måte for leverandører som deltar i anskaffelsene. • Leverandører har reelle muligheter til å etterprøve oppdragsgiver dersom sistnevnte har brutt anskaffelsesregelverket.
KOFA Domstolene	• Håndhevingen av anskaffelsesregelverket skal skje på en effektiv måte. • KOFA skal fortsatt være et lavterskeltilbud og tilby kostnadseffektiv og rask prøving av påståtte brudd på regelverket.

[14] Med mulig unntak for håndhevingsreglene ved ulovlige direkteanskaffelser, jf. NOU 2024:9 kapittel 19.2 og 21.3.
[15] Direktivet 2014/24/EU om offentlige anskaffelser, direktivet 2014/25/EU om anskaffelser innen vann, energi, transport- og posttjenester og direktivet 2014/23/EU om tildeling av konsesjonskontrakter

3. Beskrivelse av tiltak

Anskaffelsesutvalgets forslag går i korte trekk ut på å innføre prekontraktuell håndheving av regelverket ved å gjøre KOFA til håndhevingsorgan etter håndhevingsdirektivene. Det innebærer at KOFAs avgjørelser blir bindende og det er foreslått at klage på anskaffelser over EØS-terskelverdi til KOFA medfører automatisk suspensjon av oppdragsgivers mulighet til å inngå kontrakt. Videre er det foreslått at kontrakter som er inngått på bakgrunn av en tilsidesatt tildelingsbeslutning, som hovedregel skal sies opp.

Formålet med tiltaksbeskrivelsen er å utrede tiltak som vurderes som relevante for å oppnå målet og løse de identifiserte problemene. Det fremgår av utredningsinstruksen (2024). Dette steget handler om å brette ut det fulle mulighetsrommet for hvordan problemet kan løses innenfor ulike kategorier av tiltak (økonomiske, pedagogiske, regulatoriske, mv.). De identifiserte tiltakene skal beskrives så detaljert at det blir mulig å identifisere og gi en beskrivelse av tiltakenes forventede virkninger.

Vårt mandat er imidlertid avgrenset til å utrede tiltaket som er foreslått av anskaffelsesutvalget. Vi har derfor ikke gjennomført en vurdering av andre, alternative tiltak. Vi beskriver anskaffelsesutvalgets foreslåtte tiltak, prekontraktuell håndheving i KOFA, i kapittel 3.1. I kapittel 3.2 trekker vi også frem andre mulige tiltak som er diskutert av anskaffelsesutvalget. Det har ikke vært en del av vårt mandat å vurdere virkningen av disse, slik at virkningsanalysen i kapittel 4 er avgrenset til anskaffelsesutvalgets forslag.

3.1 Prekontraktuell håndheving i KOFA

Anskaffelsesutvalget har fremmet et forslag om endringer i anskaffelsesregelverkets bestemmelser om håndheving. Forslaget innebærer en omfattende endring sammenlignet med dagens håndhevingsmodell, særlig for anskaffelser over EØS-terskelverdier og for bygg- og anleggsanskaffelser over 15 millioner kroner. Noe forenklet kan man si at utvalget forsøker å adressere problemet beskrevet i forrige kapittel, ved å gjøre prekontraktuell håndheving lettere og etterfølgende erstatningssøksmål vanskeligere.

For det første har anskaffelsesutvalget foreslått at både KOFA og de alminnelige domstoler er å anse som håndhevingsorganer etter håndhevingsdirektivene (NOU 2024:9, Kapittel 1.1 *Utkast til bestemmelser i ny lov om offentlige anskaffelser* § 25-2). For domstolene utgjør dette ingen endring fra dagens håndhevingssystem. For KOFA innebærer dette at avgjørelsene gjøres bindende, i den forstand at nemnda kan treffe midlertidige beslutninger om å oppheve suspensjon og sette til side beslutninger som oppdragsgiver har truffet i strid med anskaffelsesregelverket, i saker som kommer inn til nemnda før kontrakt er inngått. Avgjørelser fra KOFA kan overprøves i domstolene så lenge de tas videre senest åtte uker etter at avgjørelsen er meddelt partene (NOU 2024:9, Kapittel 1.1 *Utkast til bestemmelser i ny lov om offentlige anskaffelser,* § 30-3). Tas avgjørelsen ikke videre innen utløpet av denne fristen, er avgjørelsen endelig. Anskaffelsesutvalget har latt det være opp til departementet å vurdere om det skal være tingretten eller lagmannsretten som er første ankeinstans (NOU 2024:9, s. 255).

Videre innebærer forslaget at klage på en tildelingsbeslutning inngitt til KOFA i karensperioden, suspenderer oppdragsgivers adgang til å inngå kontrakt (NOU 2024:9, Kapittel 1.1 *Utkast til bestemmelser i ny lov om offentlige anskaffelser* § 26-3). Dette gjelder kun for anskaffelser som følger reglene i del III i det nye lovforslaget (fremgår av NOU 2023:26, s. 20).[16] Suspensjonen varer frem til KOFA har avgjort saken, eller har truffet en midlertidig avgjørelse om at suspensjonen oppheves. Det vil si at adgangen til å inngå kontrakt forskyves fremover i tid. Dersom oppdragsgiver ber om det, skal klagenemnda treffe en midlertidig avgjørelse av om suspensjonen skal oppheves før klagenemnda har avgjort saken. Midlertidig avgjørelse skal gis innen 30 dager etter at klagen er inngitt. Dersom den finner grunn til det, kan klagenemnda oppheve suspensjonen.

[16] Reglene i Del III i det nye lovforslaget gjelder hovedsakelig for anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggsanskaffelser over 15 millioner kroner.

Tabell 3-1: Anskaffelsesutvalgets forslag og sammenheng med dagens håndhevingsmodell

Tiltak foreslått i NOU 2024:9	Håndheving i dag
Domstolene og KOFA er å anse som håndhevingsorganer etter håndhevingsdirektivene, hvilket innebærer at KOFAs avgjørelser gjøres bindende. Avgjørelser fra KOFA kan tas til domstolene senest åtte uker etter at avgjørelsen er meddelt partene. Tas saken ikke videre innen utløpet av denne fristen, er avgjørelsen endelig.	I dag er det domstolene som har myndighet til å håndheve anskaffelsesregelverket. KOFAs uttalelser er kun rådgivende, med unntak av saker som gjelder ulovlige direkteanskaffelser, der KOFA har kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr.
Klage til KOFA på tildelingsbeslutningen innen utløpet av karensperioden suspenderer oppdragsgiverens mulighet til å inngå kontrakt for kontrakter over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over 15 millioner kroner. Suspensjonen varer inntil KOFA har avgjort saken eller truffet en midlertidig avgjørelse om at suspensjonen oppheves.	Oppdragsgivers adgang til å inngå kontrakt suspenderes ikke ved klage til KOFA. Oppdragsgivere kan frivillig utsette kontraktsinngåelse, og om lag én fjerdedel av sakene KOFA behandler er slike prioriterte saker.
Oppdragsgiver skal si opp en kontrakt som er inngått på bakgrunn av en tildelingsbeslutning som er satt til side ved endelig avgjørelse fra KOFA eller domstolene, med mindre det foreligger særlige forhold som tilsier at kontrakten videreføres.	Oppdragsgiver har ingen plikt til å si opp kontrakter inngått basert på en ulovlig tildelingsbeslutning.
Partene dekker som hovedregel egne saksomkostninger ved klagesaker i KOFA, men klager får dekket kostnadene ved åpenbare og grove brudd på regelverket, og oppdragsgiver får dekket kostnadene ved klager som er klart grunnløse. Utvalget foreslår et tak på 100 000 kroner for å begrense ressursbruken. Klager kan imidlertid tilkjennes et høyere beløp når særlige grunner foreligger.	Partene dekker sine egne saksomkostninger ved klagesaker i KOFA.
Leverandører kan ikke kreve erstatning for tapt fortjeneste på grunn av feil som kunne og burde vært anført før kontrakten ble inngått, ved inngivelse av klage til KOFA eller begjæring om midlertidig forføyning innen karensperiodens utløp.	Adgangen til å fremme krav om erstatning for tapt fortjeneste er ikke undergitt særlige preklusive frister, og forutsetter ikke forutgående klage til KOFA eller begjæring om midlertidig forføyning.
Det skal gjelde en preklusiv frist på 10 dager for å klage til KOFA på oppdragsgivers beslutning om å avlyse konkurransen, regnet fra meddelelsen om avlysningen er sendt.	Det gjelder ingen preklusiv frist for å klage på en beslutning om avlysning. Dersom en leverandør ønsker å klage til KOFA, må klage inngis innen 6 måneder etter avlysningsbeslutningen.
Konkurransetilsynet fører tilsyn med at oppdragsgivere overholder kunngjøringsplikten og kan ilegge overtredelsesgebyrer for ulovlige direkteanskaffelser.	I dag er KOFA klageinstans for brudd på kunngjøringsplikten, og KOFA har myndighet til å ilegge overtredelsesgebyrer for ulovlige direkteanskaffelser.

Det er også foreslått at oppdragsgivere skal ha plikt til å si opp kontrakter som er inngått på bakgrunn av tildelingsbeslutninger som er satt til side ved endelig avgjørelse fra KOFA eller domstolen, med mindre det foreligger særlige forhold som tilsier at kontrakten videreføres (NOU 2024:9, Kapittel 1.1 *Utkast til bestemmelser i ny lov om offentlige anskaffelser* § 21-2). En slik bestemmelse finnes ikke i det gjeldende regelverket. I eventuelle tilfeller der oppdragsgivere må si opp kontrakter på grunn av avgjørelser fra KOFA, må den resterende delen av kontrakten lyses ut på nytt for at behovet skal kunne oppfylles. Utvalget gir, etter det vi forstår, ingen føringer for om leverandøren som har inngått kontrakten som er tilsidesatt og dermed må sies opp, har et erstatningskrav overfor oppdragsgiver.

I det nye lovforslaget oppstilles i § 27-1 regler for når en kontrakt skal kjennes uten virkning. Dette gjelder i tilfeller der 1) oppdragsgiver har foretatt en ulovlig direkteanskaffelse, 2) når kontrakten tildeles under en rammeavtale med flere leverandører i strid med regler om gjenåpning av konkurransen eller tildeles under en dynamisk innkjøpsordning i strid med loven, eller 3) når oppdragsgiver har brutt reglene om karensperiode eller suspensjon og med dette fratatt leverandøren muligheten til prekontraktuell håndheving, og bruddet er kombinert med et brudd på anskaffelsesdirektivene som har

påvirket leverandørens mulighet til å vinne kontrakten. Dette gjelder kun for anskaffelser som følger reglene i del III i det nye lovforslaget (fremgår av NOU 2023:26, s. 20).

Som del av det nye lovutkastet legger anskaffelsesutvalget opp til at partene som hovedregel skal dekke egne kostnader i forbindelse med klagebehandlingen i KOFA (NOU 2024:9, Kapittel 1.1 *Utkast til bestemmelser i ny lov om offentlige anskaffelser* §31-2). Det er imidlertid også foreslått at klager bør få dekket egne omkostninger ved klager til KOFA for åpenbare brudd på regelverket, og tilsvarende at oppdragsgivere bør få dekket egne omkostninger ved grunnløse klager. For å begrense ressursbruk, foreslår utvalget et øvre tak på 100 000 kroner i eventuell erstatning for sakskostnader i denne typen tilfeller. Beløpsgrensen for klageren kan fravikes i særlige tilfeller. Dette innebærer en endring fra dagens modell, der partene dekker egne kostnader ved klager til KOFA.

I dag koster det 8 000 kroner å levere en klage til KOFA i rådgivende saker og 1000 kroner hvis klagen gjelder ulovlig direkteanskaffelse. Gebyret er opprinnelig ment å dekke kostnadene for behandlingen av klagen, og er ikke endret siden 2012. Dersom nemnda har kommet til at det foreligger en ulovlig direkte anskaffelse, skal klagegebyret tilbakebetales. Dersom nemnda i rådgivende saker kommer til at det foreligger brudd på anskaffelsesloven eller forskrifter gitt med hjemmel i denne som kan ha påvirket resultatet av konkurransen, skal klagegebyret tilbakebetales til klageren. Anskaffelsesutvalget har anbefalt at departementet ser nærmere på gebyret, herunder at det vurderes hva som er hensiktsmessig balanse mellom de ulike hensynene knyttet til nivået på gebyret (NOU 2024:9, s. 255). På den ene siden legger et lavt gebyr til rette for at klagenemnda er et lavterskeltilbud sammenlignet med domstolene. På den andre siden er det hensiktsmessig at gebyret holdes på et nivå som innebærer en viss terskel å fremme klage – for å unngå at klagenemnda overbelastes av det utvalget kaller «betydningsløse klager» slik at klagenemnda får levert sine avgjørelser på en rask og effektiv måte.

Lovforslaget innebærer videre at leverandørers mulighet til å kreve erstatning for positiv kontraktsinteresse bortfaller dersom leverandøren kunne og burde ha forsøkt å avverge tapet gjennom en klage til KOFA eller domstolene forut for kontraktsinngåelsen. Det betyr at leverandører som eventuelt ikke har levert klage eller begjært midlertidig forføyning, mister retten til å kreve erstatning for fortjenestetap ved brudd på anskaffelsesregelverket som kunne og burde vært anført før kontrakten ble inngått. I dag gjelder det ingen preklusiv frist for klage til KOFA og heller ikke krav om klage til KOFA eller begjæring om midlertidig forføyning, for at det skal være adgang til å kreve erstatning for tapt fortjeneste ved feil som kunne og burde vært anført før kontrakten ble inngått. Det er også foreslått en preklusiv frist for å fremme søksmål om erstatning på ett år fra avgjørelsen er endelig (NOU 2024:9, Kapittel 1.1 *Utkast til bestemmelser i ny lov om offentlige anskaffelser* § 30-4).

Videre har anskaffelsesutvalget foreslått at leverandører som bestrider oppdragsgivers adgang til å avlyse konkurransen, må inngi klage til KOFA innen ti dager etter at meddelelsen om avlysning er sendt. Dette er en preklusiv frist; overholdes ikke denne, kan lovligheten av avlysningen ikke senere bestrides. I dag gjelder det ingen preklusiv frist for å klage til KOFA på en avlysningsbeslutning. Dersom leverandøren ønsker å klage til KOFA, gjelder det imidlertid en frist på seks måneder regnet fra avlysningsbeslutningen. Hensikten med det foreslåtte tiltaket er, ifølge lovutvalget, å legge til rette for rask avklaring av om en avlysningsbeslutning er lovlig eller ikke. En preklusiv frist på ti dager er i samsvar med minstefristen i håndhevingsdirektivene. Dersom det ikke kommer noen klage innen denne fristen (eller begjæring om midlertidig forføyning for tingretten), kan oppdragsgiver forberede en eventuell ny kunngjøring i visshet om at avlysningen vil stå seg, og at det ikke er risiko for eventuelle etterfølgende erstatningskrav for ikke lovlig avlysning (positiv eller negativ kontraktsinteresse).

Til sist har anskaffelsesutvalget foreslått å gi Konkurransetilsynet ansvar for å føre tilsyn med at oppdragsgivere overholder kunngjøringsplikten. Dette innebærer å innføre tilsyn med etterlevelsen av anskaffelsesregelverkets forbud mot ulovlige direkteanskaffelser (NOU 2024:9, Kapittel 1.1 *Utkast til bestemmelser i ny lov om offentlige anskaffelser* § 25-3). Et slikt tilsyn eksisterer ikke i dag. I tillegg innebærer det å gjøre Konkurransetilsynet til klageinstans for brudd på kunngjøringsplikten, en oppgave som i dag er lagt til KOFA og domstolene. Forslaget innebærer videre at Konkurransetilsynet skal kunne fremme sak for KOFA om at kontrakter skal kjennes uten virkning og ilegge overtredelsesgebyr mot ulovlige direkteanskaffelser. Vedtak fattet av Konkurransetilsynet om å ilegge overtredelsesgebyrer kan klages inn til KOFA. Virkninger av denne endringen er ikke inkludert i virkningsanalysen i neste kapittel.

3.2 Andre mulige tiltak

Hvis forslaget om å gjøre KOFA til et klageorgan i håndhevingsdirektivenes forstand ikke realiseres, peker utvalget på andre tiltak for å bedre den prekontraktuelle håndhevingen av anskaffelsesreglene (NOU 2024:9, s. 262). Dette inkluderer:

- Å utrede endringer i tvistelovens regler om midlertidige forføyninger for å gjøre forføyninger til et reelt tilgjengelig rettsmiddel også for små og mellomstore leverandører, og i saker hvor kontraktsverdien er ned mot EØS-terskelverdiene. Skriftlig saksbehandling, kostnadsregler som begrenser leverandørenes økonomiske risiko, og vurderingskriterier som vektlegger om oppdragsgiver har reelt behov for å inngå kontrakten uten å vente på rettens vurdering av om det foreligger et brudd på regelverket, bør ifølge utvalget vurderes.
- Innføre et unntak fra forbudet i anskaffelsesloven § 9 mot midlertidige forføyninger etter at kontrakt er inngått, for tilfeller hvor forføyningen er rettet mot oppfyllelsen av en kontrakt som er et resultat av en ulovlig direkteanskaffelse.
- Det bør innføres et unntak fra regelen i tvisteloven § 32-11 første ledd om mulig erstatningsansvar for tilfeller hvor retten i ettertid kommer til at det likevel ikke foreligger noe regelbrudd fra oppdragsgiver. I tråd med særregelen i § 32-11 første ledd siste punktum bør en leverandør først kunne holdes erstatningsansvarlig dersom han visste eller burde vite at det ikke forelå noe brudd på regelverket da den midlertidige forføyningen ble besluttet.

Utvalget presiserer at behovet for å bruke erstatningsreglene som et virkemiddel for å effektivisere anskaffelsesregelverket, svekkes om tiltaket innføres (NOU 2024:9, s. 340). Dette skyldes at prekontraktuell håndheving legger opp til retting av feil, slik at eventuelle etterfølgende erstatningskrav utgår. Som en del av tiltaket har utvalget også foreslått at det bør legges større vekt på leverandørenes tapsbegrensningsplikt og tas større hensyn til den usikkerheten som knytter seg til om leverandøren ville realisert det forventede dekningsbidraget. Dersom tiltaket, i sin helhet, ikke gjennomføres, kan et annet mulig tiltak være å se nærmere på reglene for preklusjon, tapsbegrensningsplikt og håndtering av risiko i erstatningsutmålingen. Altså kan det tenkes at deler av tiltaket likevel kan være relevante for å adressere det identifiserte problemet.

4. Virkningsanalyse

I dette kapittelet identifiserer og verdsetter vi virkninger av anskaffelsesutvalgets tiltak. Vi finner at tiltaket sannsynligvis ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt, sammenlignet med dagens håndhevings-system. Det er særlig store kostnader forbundet med at tiltaket forventes å øke antall klager og at klager i anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over 15 millioner kroner er omfattet av automatisk suspensjon.

Virkningsanalysen gjennomføres i tråd med DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse og Finans-departementets rundskriv for samfunns-økonomiske analyser (R-109/21).

4.1 Identifiserte virkninger

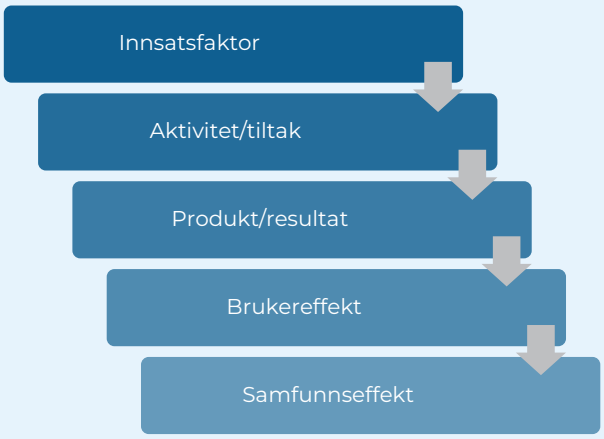
I en samfunnsøkonomisk analyse analyseres positive og negative virkninger av et tiltak. Virkningene som inkluderes i analysen, er virkninger som gir opphav til samfunnseffekter. Virkningene beskrives som endringer sammen-lignet med nullalternativet.

Det vil alltid være usikkerhet om forventede virkninger av et tiltak. For noen virkninger kan årsaksforholdene bestå av lange årsaksrekker. Tiltaket kan gi opphav til en virkning, som igjen gir en virkning, som igjen fører til nye virkninger. I en samfunnsøkonomisk analyse er det som hoved-regel bare ett ledd i konsekvensrekken som skal regnes som den samfunnsøkonomiske virkningen, slik at man unngår å telle samme virkning to ganger. For å unngå dobbeltelling, kan det være nyttig å etablere en virkningskjede som viser sammenhengen mellom tiltaket og samfunns-virkninger.

Tabell 4-1 gir en oppsummering av identifiserte virkninger av anskaffelsesutvalgets foreslåtte tiltak om prekontraktuell håndheving av anskaffelses-regelverket. Det samlede tiltaket består av flere aktiviteter/tiltak, som vil ha ulike resultater og effekter på de identifiserte brukerne (oppdrags-givere, leverandører, KOFA og domstolene), og som igjen gir opphav til ulike samfunnseffekter.

Overordnet er det forventet at tiltaket vil føre til en økning i antall klager til KOFA, mens tiltakets påvirkning på antall forføynings- og erstatnings-saker i domstolene er usikker. Videre innebærer tiltaket at anskaffelser som klages inn til KOFA innen kontraktsinngåelse, automatisk suspenderes. Dette kan føre til forsinkelser, som har konsekvenser for både oppdragsgiver og leverandør. Tiltaket kan også bidra til at flere regel-brudd blir oppdaget innen karensperiodens utløp. Dette vil i så tilfelle bedre forutsigbarheten for leverandører som deltar i anskaffelsene, og kan også påvirke utfallet av anskaffelsesprosessen.

Figur 4-1: Virkningskjede for statlige tiltak



Kilde: (DFØ, u.d.)

At oppdragsgivere pålegges å si opp kontrakt som er inngått på bakgrunn av en tildelingsbeslutning som er satt til side ved endelig avgjørelse fra KOFA eller domstolen, kan igjen ha store konsekvenser. På den ene siden påvirkes oppdragsgiver, som potensielt må gjennomføre anskaffelsen på nytt og kan risikere å stå uten en vare/tjeneste i en periode, samtidig som den risikerer å motta erstatningskrav fra forbigått leverandør og potensielt også fra leverandøren som har kontrakten som sies opp. Leverandøren som opprinnelig ble tildelt kontrakten som sies opp, vil også påvirkes ved at leverandøren mister oppdraget.

De ulike virkningene vil avhenge av innretningen på tiltaket. For eksempel vil eventuelle forsinkelser i anskaffelsesprosessen som følge av automatisk suspensjon avhenge av saksbehandlingstiden i KOFA. Dette vil igjen avhenge av hvilke ressurser KOFA har tilgjengelig, hvilke saksbehandlingsregler som er gjeldende, og hvor mange klager de mottar.

Som vist i tabellen, vil de ulike aktivitetene og tiltakene ha ulike resultater og brukereffekter. Samfunnseffektene viser netto endringer i de ulike

Tabell 4-1: Identifiserte virkninger av anskaffelsesutvalgets foreslåtte tiltak

Aktivitet/tiltak	Produkt/resultat	Brukereffekt	Samlet samfunnseffekt
KOFAs avgjørelser gjøres bindende, og kan tas videre til domstolene innen åtte uker	• Økning i antall klager til KOFA • Flere feil rettes • Økt kompleksitet i saksbehandling i KOFA • Færre forføyningssaker i domstolene • Økning i antall saker i domstolene for overprøving av avgjørelser fra KOFA • Leverandør leter etter feil • Økning i innsynsbegjæringer • Oppdragsgivere endrer adferd	• Økt ressursbruk for leverandør • Økt ressursbruk for oppdragsgiver • Økt ressursbruk i KOFA • Endring i ressursbruk i domstolene • Endret rettsikkerhet og forutsigbarhet for leverandører	• Endring i ressursbruk for oppdragsgivere • Endring i ressursbruk for leverandører • Endring i ressursbruk for KOFA • Endring i ressursbruk i domstolene • Endring i behovs-dekningen hos behovseier (kvalitet/pris i anskaffelsen) • Endret rettsikkerhet og forutsigbarhet for leverandører • Endret forutsigbarhet for oppdragsgivere • Implementeringskostnad • Endring i skattefinansierings-kostnader
Automatisk suspensjon for anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over 15 millioner kroner ved klage på tildelingsbeslutning til KOFA i karensperioden	• Forsinkede anskaffelser • Økning i antall klager til KOFA • Økt kompleksitet i saksbehandling i KOFA – og dermed også lengre saksbehandlingstid • Flere feil rettes før kontrakt inngås • Færre forføyningssaker i domstolene • Færre erstatningssaker i domstolene fordi feil rettes	• Forsinkelser kan føre til dårligere behovsdekning i form av økte kostnader eller dårligere kvalitet for oppdragsgiver. • Endring i erstatnings-utbetaling • Økt ressursbruk i KOFA • Redusert ressursbruk i domstolene	
Tap av rett til erstatning for feil som kunne og burde vært anført ved klage til KOFA i løpet av karensperioden (preklusjon)	• Økning i antall klager til KOFA • Færre erstatningssaker i domstolene • Økt ressursbruk forbundet med den enkelte erstatnings-sak • Økning i innsynsbegjæringer	• Endring i ressursbruk for oppdragsgivere • Endring i ressursbruk for leverandør • Endring i erstatnings-utbetalinger • Endret ressursbruk i domstolene	
Pålegg om å si opp kontrakter der KOFA har tilsidesatt tildelings-beslutningen i anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over 15 millioner kroner, med mindre det foreligger særlige forhold	• Forsinkede anskaffelser • Oppdragsgiver må lyse ut kontrakt på nytt • Kostnader forbundet med oppsigelse • Oppdragsgiver risikerer erstatningsansvar	• Økt ressursbruk for oppdragsgiver • Økt ressursbruk for leverandør • Økt erstatningsutbetaling fra oppdragsgiver til leverandør. • Dårligere behovsdekning for oppdragsgiver i form av økte kostnader eller redusert kvalitet ved at de blir stående uten kontrakt og må avvikle eksisterende kontrakt.	
Preklusiv frist for klage på avlysning av kontrakt innen 10 dager	• Endring i antall klager • Økt forutsigbarhet for oppdragsgiver	• Endret ressursbruk for leverandør • Endret ressursbruk for oppdragsgiver • Økt forutsigbarhet for oppdragsgiver	
Endret saksbehandlings-regelverk	• Implementeringskostnader hos KOFA, leverandører og oppdragsgiver	• Økt ressursbruk hos leverandør, oppdragsgivere og KOFA	

brukereffektene på samfunnsnivå. For eksempel vil erstatningsutbetalinger fra oppdragsgiver til leverandør innebære en kostnad for oppdragsgiver og en nyttevirkning for leverandør. På samfunnsnivå vil imidlertid disse to virkningene utligne hverandre.

Som det fremgår av Tabell 4-1, har vi altså identifisert følgende samfunnseffekter, som er de relevante virkningene som skal vurderes videre:

- Endring i ressursbruk for oppdragsgivere
- Endring i ressursbruk for leverandører
- Endring i ressursbruk for KOFA
- Endring i ressursbruk i domstolene
- Endring i behovsdekningen hos behovseier, herunder endring i pris/kostnader eller kvalitet i anskaffelsen.
- Endret rettsikkerhet og forutsigbarhet for leverandører
- Endret forutsigbarhet for oppdragsgivere
- Implementeringskostnader
- Endring i skattefinansieringskostnader

Vi beskriver de identifiserte samfunnseffektene og deres konsekvens (enten prissatt eller ikke-prissatt) nærmere i kapittel 4.2 og 4.3.

4.2 Prissatte virkninger

I dette kapitlet gjennomgår vi verdsettingen av de prissatte virkningene. Virkningene verdsettes i henhold til DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2024), og Finansdepartementets rundskriv for prinsipper for samfunnsøkonomiske analyser (R-109/21).

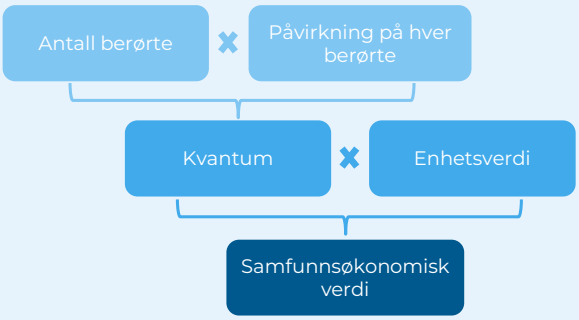
DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser, anbefaler at verdsetting av virkningene bør følge stegene i verdimatrisemetoden for å komme frem til den samfunnsøkonomiske verdien:

1. Vurder hvor mange som blir berørt av hver virkning.
2. Vurder hvor stor påvirkning tiltaket vil ha på hver enkelt berørt.
3. Vurder hvilken enhetsverdi som skal benyttes.

De to første stegene utgjør vurderingen av antallet det er snakk om (kvantumet), mens det siste steget utgjør vurderingen av verdien per enhet (enhetsverdien). Den samfunnsøkonomiske verdien av virkningene til hver av tiltakene som utredes, finner vi ved å multiplisere enhetsverdien med kvantumet, se Figur 4-2 (DFØ, 2024).

En mer detaljert beskrivelse av de generelle forutsetningene som er benyttet for å verdsette de ulike virkningene er beskrevet i Vedlegg A.

Figur 4-2: Komponentene som utgjør den samfunnsøkonomiske verdien



Kilde: (DFØ, u.d.)

Virkningene vi prissetter i dette kapittelet er:

- Endring i ressursbruk for oppdragsgivere
- Endring i ressursbruk for leverandører
- Endring i ressursbruk for KOFA
- Endring i ressursbruk i domstolene
- Endring i skattefinansieringskostnader

4.2.1 Virkninger for offentlige virksomheter – endringer i ressursbruk

Det er forventet at det foreslåtte tiltaket vil føre til en endring i antall klager til KOFA og antall saker som føres for retten om brudd på anskaffelsesregelverket. For offentlige virksomheter vil dette medføre økt ressursbruk/transaksjonskostnader (både intern ressursbruk og kostnader til juridisk bistand mv.) forbundet med håndtering av klager, sammenlignet med i dag.

Samlet anslår vi at offentlige oppdragsgivere vil få en endring i ressursbruk på **mellom +0,7 millioner kroner i reduserte kostnader og -16,1 millioner kroner i økte kostnader** årlig som følge av tiltaket. Forventningsverdien er økte kostnader på **-7,7 millioner kroner**. I de påfølgende avsnittene gjør vi nærmere rede for hvordan vi har kommet frem til dette tallet og hvilke virkninger og forutsetninger som ligger til grunn for resultatet.

Ressursbruk forbundet med håndtering av klager i KOFA

Forventet endring i antall klager

Majoriteten av aktørene vi har intervjuet, oppgir at de forventer en betydelig økning i antall klager til KOFA som følge av tiltaket. Det er likevel krevende å estimere eksakt hvor mye antallet klager vil øke som følge av tiltaket. Vi har derfor basert oss på flere tilnærminger for å estimere endring i antall klager. Første steg går ut på å identifisere dagens klageomfang, og deretter gjør vi ulike antakelser om forventet økning av tiltaket.

I 2024 avgjorde KOFA 209 klagesaker for offentlige anskaffelser. Snittet de siste fem årene (2020-2024) er på 191 avgjorte klagesaker årlig, hvorav i snitt 146 er rådgivende saker, og av disse er det 50 prioriterte rådgivende saker. Over halvparten av de rådgivende sakene (84 saker) gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdi (LOA og FOA del I og III). Vi legger til grunn et gjennomsnitt på 146 rådgivende klagesaker per år som nullalternativ (antall klager under dagens håndhevingssystem) i den videre analysen.

Basert på analyse av statistikk fra Doffin fant Oslo Economics (2023, ss. 15-17) at det totalt ble gjennomført nesten 22 000 anskaffelser i 2022 (Tabell 4-2). Dette tallet er basert på antall utlysninger, slik at antall kontraktsinngåelser trolig er noe lavere. Vi anslår dermed at leverandører i dag inngir klage til KOFA i om lag 0,9 prosent av alle anskaffelser med dagens håndhevingssystem. Av disse er nesten 3 000 anskaffelser regulert av FOA del II, og i underkant av 5 000 regulert av del III. Samlet sett er om lag 5 300 anskaffelser over EØS-terskelverdi.

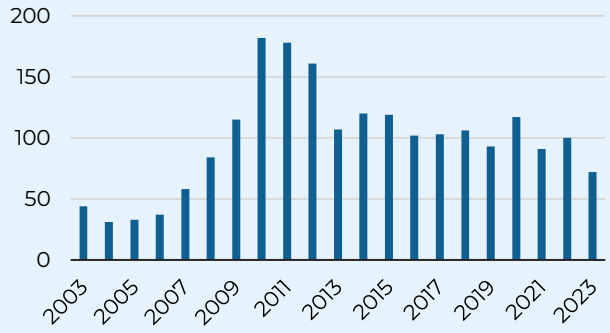
Danmark innførte et tilsvarende håndhevingssystem med prekontraktuell håndheving i Klagenævnet for offentlige udbud i 2010 (LOV nr 492 af 12/05/2010 (Håndhævelsesloven)). I Danmark opplevde de en økning i antall klager til Klagenævnet på om lag 60 prosent fra 2009 til 2010, fra 115 klager i 2009 til 182 klager i 2010 (Figur 4-3). Antallet klager gikk deretter noe ned de to

Tabell 4-2: Antall anskaffelser over 100 000 kroner (2022)

Forskrift	Bygg og anlegg	Tjeneste	Vare	Totalt
FOA del I				~13 000
FOA del II	1 992	1 006*		2 998
Øvrige				337
Antall anskaffelser under EØS-terskelverdi				**16 335**
FOA del III	492	2 611	1 772	4 875
Øvrige				390
Antall anskaffelser over EØS-terskelverdi				**5 265**
Totalt antall anskaffelser				**21 643**

Kilde: Oslo Economics (2023)
*** Vare- og tjenesteanskaffelser samlet**

Figur 4-3: Innkomne klager i Danmark (2003-2024)



Kilde: Årsberetning 2023, Klagenævnet for Udbud

påfølgende årene, før det sank betraktelig i 2013, blant annet som følge av at klagegebyret til Klagenævnet økte.

Økningen i antall klager i Danmark er ikke nødvendigvis overførbar til Norge. For det første kan det være andre faktorer som påvirket økningen i antall klager i Danmark, enn endringen i håndhevingssystemet. I så fall kan ikke nødvendigvis hele økningen tilskrives denne endringen. Videre kan det være andre forhold ved håndhevingssystemet, eller ved anskaffelsesprosesser for øvrig i Danmark, som gjør at det ikke kan sammenlignes med tiltaket som er vurdert i denne analysen. Samtidig gir eksempelet en indikasjon på mulig størrelsesorden på en eventuell økning.

En annen tilnærming er å se på antall klager som går direkte til oppdragsgiver, men som ikke ender opp i KOFA. Vårt inntrykk, basert på intervju og spørreundersøkelse, er at det i dag er vanlig at leverandør først klager til oppdragsgiver, før klagen eventuelt tas videre til KOFA og/eller tingretten. Antallet klager som går direkte til oppdragsgiver, og som ikke ender opp i KOFA, kan derfor gi en indikasjon på det potensielle antallet klager som kan ende opp i KOFA som følge av tiltaket.

I spørreundersøkelsen blant offentlige oppdragsgivere, anslår respondentene at de i gjennomsnitt mottar direkte klager fra leverandør i om lag 14 prosent av alle anskaffelser (Figur 2-4). Basert på disse tallene, estimerer vi at oppdragsgiver i dag mottar direkte klager fra leverandører på mellom 800 og 1 400 av anskaffelsene under FOA del II og del III. Anskaffelser under dette regelverket utgjør nesten 8 000 anskaffelser årlig (Tabell 4-2). Til sammenligning behandler KOFA om lag 146 rådgivende klagesaker årlig. Dette innebærer at mellom 10 og 17 prosent av de som klager direkte til

oppdragsgiver, også bringer klagen videre til KOFA. Dette tyder på at det kan finnes et betydelig potensial for økt klageomfang til KOFA. Samtidig vurderer vi det som lite sannsynlig at tiltaket vil føre til at samtlige av disse klagene faktisk bringes videre til KOFA.

På bakgrunn av dette legger vi til grunn at tiltaket vil medføre en tilsvarende økning i antall klager som observert i Danmark (60 prosent økning). Det er imidlertid stor usikkerhet forbundet med eksakt antall klager som vil gå til KOFA. Vi gjennomfører derfor sensitivitetsanalyser i kapittel 4.4, hvor vi undersøker hvordan resultatene i analysen endres om antall klager endres.

Gitt denne antagelsen, forventes det at antall klager til KOFA som følge av tiltaket vil øke fra 146 årlige klagesaker i dag til mellom 219 og 234 klager årlig. Dette innebærer en omtrentlig økning på mellom 70 og 90 saker i KOFA årlig. Dette inkluderer også avviste saker, og saker som blir trukket av klager fra den videre analysen, selv om disse ikke vil kreve det samme ressursbehovet for aktørene.

Ressursbruk forbundet med håndtering av klager i KOFA

For å si noe om konsekvensen av denne økningen i antall klager for oppdragsgivere, må vi også si noe om oppdragsgiveres ressursbruk forbundet med klager.

Basert på informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelsen anslår vi at offentlige oppdragsgivere i gjennomsnitt bruker mellom 45 og 70 timer av interne ressurser på å håndtere en klage i KOFA (Figur 2-7). Denne tidsbruken kommer i tillegg til tiden man bruker på en direkte klage, som beskrives i neste delkapittel. For å omgjøre dette til kostnader har vi lagt til grunn at kostnaden per time for en offentlig innkjøper er 517,5 kr for interne ressurser (SSB 10807). Med dette mener vi kostnaden av én times tidsbruk for én offentlig ansatt. Dermed er kostnaden ved intern ressursbruk forbundet med klager i KOFA mellom 25 000 og 40 000 kroner for offentlige oppdragsgivere.

I tillegg benytter flere oppdragsgivere ekstern bistand i slike prosesser. Basert på resultater i spørreundersøkelsen anslår vi at oppdragsgiver i halvparten av klagene i KOFA er selvprosederende, og at det benyttes ekstern juridisk bistand i den resterende halvparten. Basert på intervjuer estimerer vi at offentlige virksomheter i snitt har en kostnad på om lag 50 000 kroner per klagesak for ekstern juridisk bistand.

Dette gir en samlet ressursbruk for offentlige oppdragsgivere på mellom 50 000 og 60 000 kroner for én sak i KOFA i dag.

Vi forventer også at oppdragsgivers ressursbruk forbundet med hver enkelt klage i KOFA vil øke noe som følge av at avgjørelsene til KOFA blir bindende og at KOFA skal ta stilling til forespørsler om at nemnda fatter en midlertidig avgjørelse av om suspensjonen skal oppheves. Vi har ikke tallfestet i hvilken grad intern tidsbruk til klagebehandling vil øke, og antar at dette holder seg likt. Den interne tidsbruken vil trolig øke, som gjør at dette estimatet blir undervurdert. Vi antar at det er særlig sannsynlig at oppdragsgivere i økende grad vil innhente bistand fra eksterne jurister (Figur 2-8). Vi legger derfor til grunn at andelen klagesaker hvor oppdragsgiver benytter ekstern juridisk bistand vil øke fra 50 prosent til mellom 70 og 80 prosent. Dette medfører at vi forventer at oppdragsgivers kostnader forbundet med å håndtere klager i KOFA vil øke til mellom 60 000 og 80 000 kroner per sak dersom tiltaket innføres.

Kombinert med estimatet på forventede antall klager til KOFA, anslår vi at ressursbruken for offentlige oppdragsgivere forbundet med klager som går til KOFA samlet sett vil ha en prissatt kostnad **mellom -5,7 og -9,0 millioner kroner** årlig.

Ressursbruk forbundet med direkte klager

Som drøftet ovenfor, anslår vi at oppdragsgiver i dag mottar mellom 800 og 1 400 klager direkte fra leverandør. Det er usikkert om tiltaket vil medføre en endring i antall klager som oppdragsgiver mottar direkte. Selv om leverandører ikke er pliktet til å klage direkte til oppdragsgiver som første instans, anser vi det som mest nærliggende at denne praksisen fortsetter. Det er derfor en mulighet for at antall klager til oppdragsgiver vil øke i takt med at antall klager til KOFA øker, selv om dette antallet også kan være uendret eller reduseres. Uavhengig av endringene på konkrete klager, er det forventet at oppdragsgivere vil bruke mer ressurser på oppfølging av leverandører gjennom at antall innsynsbegjæringer og krav om begrunnelser og lignende vil øke. For enkelhets skyld, og for å hensynta annen oppfølging som ikke defineres som en klage, legger vi til grunn at antall klager som går direkte til oppdragsgiver øker med samme antall som økningen i antall klager som går til KOFA, altså mellom 70 og 90 klager. Dermed legger vi til grunn at forventet antall direkte klager øker fra i underkant av 1 100 til omtrent 1 150.

Basert på tall fra spørreundersøkelsen, anslår vi at oppdragsgivere bruker mellom 30 og 50 timer på å behandle en direkte klage fra en leverandør (se Figur 2-7). Selv om oppfølging av direkte klager er mindre ressurskrevende enn klager i KOFA, kan det kreve betydelige ressurser for virksomheter. Det er stor variasjon i ressursbehovet, avhengig av klagens og anskaffelsens kompleksitet. Uansett er det nødvendig for oppdragsgiver å imøtegå klagen, for å vurdere om den er berettiget. Dette kan også medføre et behov for å involvere andre deler av virksomheten, som øker kompleksiteten. Anskaffelsesregelverket er omfattende, og å vurdere en klage kan være en krevende øvelse. Basert på resultatene i spørreundersøkelsen kan vi si at direkte klager i større grad håndteres internt (ca. 70 prosent, se Figur 2-8), som bidrar til å holde kostnadene nede. Vi estimerer med bakgrunn i dette at offentlige virksomheter bruker mellom 30 000 og 40 000 kroner til å behandle én direkte klage.

Samlet sett estimerer vi at tiltaket vil føre til en økning i ressursbruken for offentlige oppdragsgivere knyttet til behandling av direkte klager på **mellom -2,2 og -3,6 millioner kroner** årlig.

Ressursbruk forbundet med erstatningssaker som tas for domstolene

Basert på tall fra anskaffelsesutvalget, anslår vi at det anføres om lag ti erstatningssaker om brudd på anskaffelsesregelverket for tingretten årlig, mens det føres om lag fem saker for lagmannsretten.

Det er usikkerhet forbundet med hvordan tiltaket vil påvirke antall erstatningssaker. Enkelte forhold taler for at tiltaket vil bidra til å redusere antall erstatningssaker. For det første innebærer tiltaket at leverandører ikke kan kreve erstatning for positiv kontraktsinteresse på grunn av feil som kunne og burde vært anført før kontrakten ble inngått, hvis det ikke er inngitt klage til KOFA eller begjært midlertidig forføyning innen karensperiodens utløp. Dette kan både bidra til at flere feil oppdages og rettes før kontrakt inngås, som dermed vil redusere antall erstatningssaker samtidig som det kan bidra til å begrense leverandørers muligheter til å fremme krav om erstatning etter kontrakt er inngått.

Samtidig begrenser tiltaket kun leverandørers muligheter til å fremme krav om erstatning for feil som leverandøren *kunne og burde* anført før kontrakt ble inngått. Hva leverandøren kunne og burde ha anført, kan derfor blir åpent for juridisk tolkning. Dette kan dermed innebære at leverandører forsøker å fremme krav om erstatning etter at kontrakt er inngått selv om de ikke har inngitt klage til KOFA eller begjært midlertidig forføyning i karensperioden, fordi de mener de ikke kunne eller burde ha anført regelbruddet før kontrakt ble inngått. Dette vil bidra til å øke ressursbruken i den enkelte erstatningssak, fordi spørsmålet om preklusjon vil bli et tilleggsmoment som må vurderes i saken.

I eventuelle tilfeller der suspensjon oppheves, slik at oppdragsgiver kan inngå kontrakt før KOFA har vurdert klagen, kan det også være aktuelt for en leverandør å kreve erstatning – gitt at KOFA kommer til at det har vært et brudd på regelverket. Dersom den aktuelle kontrakten i tillegg er omfattet av oppsigelsesplikten, og dermed må sies opp, kan det tenkes at også leverandøren som opprinnelig inngikk kontrakten som sies opp, vil kreve erstatning for positiv eller negativ kontraktsinteresse.

Samlet sett er det derfor argumenter for at tiltaket både kan gi en økning og en reduksjon i antall erstatningssaker som tas for domstolene. Vi legger imidlertid til grunn at antall erstatningssaker vil reduseres, fra om lag 15 saker årlig (tingrett og lagmannsrett), til rundt 10 saker. I usikkerhetsanalysen i kapittel 4.4 diskuterer vi nærmere hvilken betydning en økning eller reduksjon i antall saker har på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det samme vil gjelde for erstatningsutbetalinger og ankesaker.

Basert på informasjon fra intervjuer anslår vi at offentlige oppdragsgivere typisk har en ressursbruk mellom 300 000 og 1 000 000 kroner forbundet med en erstatningssak i én rettsinstans. Dette inkluderer intern og ekstern ressursbruk. Som drøftet ovenfor, forventer vi at ressursbruken for hver enkelt sak vil øke som følge av tiltaket. På grunn av lite tilgjengelig informasjon har vi ikke estimert hvor stor denne økningen vil være.

Dermed finner vi at oppdragsgiveres samlede ressursbruk forbundet med erstatningssaker vil reduseres, og ha en prissatt nytte **mellom +1,5 og +5,0 millioner kroner**, sammenlignet med i dag.

Ressursbruk forbundet med forføyningssaker

I dagens håndhevingssystem kan noen leverandører foretrekke å begjære midlertidig forføyning fremfor å inngi klage til KOFA, fordi det da vil inntre suspensjon av oppdragsgivers mulighet til å inngå kontrakt frem til kjennelse foreligger. Automatisk suspensjon ved klage på tildelingsbeslutning til KOFA i karensperioden, kan medføre en vridning mot flere klager til KOFA og

færre forføyningssaker i domstolene. Leverandører har imidlertid fortsatt mulighet til å begjære midlertidig forføyning dersom tiltaket gjennomføres, og vi antar at noen fortsatt vil benytte seg av denne muligheten for å få muntlig høring av saken, som fortsatt ikke vil være aktuelt i KOFA-saker.[17]

Basert på informasjon om antall forføyningssaker i Oslo tingrett i NOU 2024:9[18] og resultater fra spørreundersøkelsen[19], anslår vi at det i snitt føres 29 forføyningssaker i norske tingretter årlig. Selv om ressursbruken for oppdragsgiver kan variere stort fra sak til sak, anslår vi at en forføyningssak har en kostnad på mellom 100 000 og 300 000 kroner for

Tabell 4-3: Ressursbruk for offentlige virksomheter

	Antall berørte	Påvirkning		Enhetsverdi	Årlig samfunnsøkonomisk verdi
		Endring i antall anskaffelser	Tidsbruk per anskaffelse		
Erstatningssaker	Mellom 2013 og 2023 var det i snitt **10** erstatningssaker per år og **5** som blir anket til lagmannsretten. Av disse er det omtrent **4** saker årlig med erstatningsutbetalinger for positiv kontraktsinteresse	Vi legger til grunn at antall erstatningssaker reduseres til **10** i tingretten (7) og lagmannsretten (3) til sammen.	I dag estimerer vi at offentlige virksomheter bruker i snitt mellom **650 000 og 1 000 000 kroner** på en erstatningssak, utenom en eventuell erstatningsutbetaling. Erstatningsutbetalinger for positiv kontraktsinteresse er i snitt **16 millioner** mellom 2010 og 2023.		+1,5 til +5,0 mill. kr.
Utenomrettslige forlik	Basert på svar i spørreundersøkelsen forventer vi at det inngås **7** forlik årlig.	Vi antar at antall inngåtte forlik vil reduseres med samme rate som erstatningssaker, altså en tredjedel. Dette gir at det vil være i underkant av **5** inngåtte utenomrettslige forlik årlig.	Vi antar at offentlige oppdragsgivere vil ha betydelige kostnader knyttet til å inngå et forlik. Vi antar at ressursbruken vil være tilsvarende som i en forføyningssak, på mellom **100 000** og **300 000 kroner** per inngåtte forlik.		+0,2 til +0,7 mill. kr.
Midlertidig forføyning	I 2023 var det 10 saker om midlertidig forføyning i Oslo tingrett. Basert på spørreundersøkelsen og informasjonen fra Oslo tingrett anslår vi totalt **29** saker med begjæring om midlertidig forføyning.	Vi forventer at tiltaket vil bidra til at antallet saker hvor det begjæres midlertidig forføyning vil omtrent halveres, til mellom **13,5** og **14,5** begjæringer per år.	I dag estimerer vi at offentlige virksomheter bruker i snitt mellom **100 000** og **300 000 kroner** på en sak hvor det begjæres midlertidig forføyning		+1,5 til 4,0 mill. kr.
Overprøving av KOFA-saker	Før tiltaket er det i utgangspunktet **ingen** saker fra KOFA som blir overprøvd i rettssystemet, ettersom avgjørelsen ikke er bindende.	Vi estimerer at antall saker som vil bli overprøvd er mellom **11** og **23** årlig.	Vi antar at offentlige virksomheter vil bruke mellom **100 000** og **300 000 kroner** på å overprøve en KOFA-dom i domstolene.		-1,1 til -6,8 mill. kr.
Klager til KOFA	I 2020-2024 ble det avgjort i snitt **191** saker årlig i KOFA. **146** av disse var rådgivende eller prioriterte rådgivende saker.	Vi estimerer at antall påvirkede klagesaker i KOFA vil øke til mellom **219** og **234** saker årlig.	Gjennomsnittlig ressursbruk for en offentlig virksomhet til en klage i KOFA er estimert til **~60 timer**. Vi forventer at dette kan øke noe som følge av tiltaket.	Gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad per time (SSB 07685): **517,5 kr** per time. Kostnader knyttet til ekstern bistand er typisk på 50 000 kroner, og blir benyttet i om lag halvparten av sakene i KOFA. Andelen saker i KOFA som krever juridisk bistand kan øke med ca. 20-30 prosentpoeng.	-5,7 til -9,0 mill. kr.
Klage til oppdragsgi	Vi estimerer at oppdragsgivere mottar om lag **1 100** direkte klager, blant nesten 8 000 relevante anskaffelser årlig.	Vi forventer at antallet klagesaker som går til oppdragsgiver kan øke i takt med det økte klagevolumet til KOFA, opptil **1 200** klager per år.	Vi forventer at ressursbruk knyttet til klager som ikke går til KOFA forblir uendret. Offentlige virksomheter bruker i snitt **~40 timer** til å behandle direkte klager i én sak.		-2,2 til -3,6 mill. kr.
				Samlet årlig verdi:	**+0,7 til -16,1 mill. kr (-7,7 mill. kr.)**

[17] Lovutvalget overlater til departementet å vurdere om KOFA i særlige tilfeller skal kunne åpne for muntlig forhandling, jf NOU2024:9 s. 248.
[18] 10 forføyningssaker årlig i både 2022 og 2023
[19] Fra spørreundersøkelsen har respondentene oppgitt i sum 84 forføyningssaker de siste fem årene. Ved skalering gir dette forventet 28,9 forføyningssaker årlig.

en offentlig virksomhet. Anslaget er basert på en gjennomgang av sakskostnader i avgjørelser fra Lovdata.no.

Ved innføring av tiltaket anslår vi at antall forføyningssaker per år vil halveres, fra om lag 29 saker årlig under dagens håndhevingssystem til om lag 14,5 saker årlig i det nye systemet.

Basert på dette estimatet anslår vi at reduksjonen i forføyningssaker i tingretten isolert vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst på **mellom +1,5 og +4,0 millioner kroner** årlig for offentlige virksomheter. Besparelsen skyldes at færre saker går i domstolene, der kostnadene er høyere enn i KOFA. Kostnaden forbundet med at saken heller behandles i KOFA, enn i domstolen, er vurdert tidligere i teksten (ressursbruk forbundet med håndtering av klager i KOFA).

Enkelte forføyningssaker ankes til lagmannsretten. En reduksjon i antall forføyningssaker i tingretten vil også redusere antallet ankesaker til lagmannsretten. Det finnes ikke tilgjengelig statistikk over hvor mange forføyningssaker som blir anket til lagmannsretten i dag. Vi har derfor ikke inkludert den gevinsten i form av redusert ankesaker til lagmannsretten i denne analysen. Dette taler for at besparelsene i form av redusert ressursbruk knyttet til forføyningssaker kan være noe undervurdert.

Ressursbruk forbundet med overprøving av avgjørelser fra KOFA i domstolene

Videre vil det som en del av tiltaket være mulig å overprøve avgjørelser fra KOFA i domstolene. Det er rimelig å anta at enten oppdragsgiver eller leverandør vil ha interesse i å få prøvet avgjørelsen i domstolene, dersom den aktuelle aktøren er uenig i KOFAs avgjørelse. For oppdragsgiver kan dette for eksempel handle om at KOFA setter til side en tildelingsbeslutning der det er inngått kontrakt, som dermed må sies opp. Ettersom konsekvensene av å si opp en kontrakt trolig er større enn kostnadene forbundet med å prøve saken igjen i en ny rettsinstans, er det rimelig å anta at oppdragsgivere i slike tilfeller kan ha insentiver til å anke. Tilsvarende, for en leverandør som mener seg forbigått, kan den potensielle oppsiden ved å bli tildelt en kontrakt eller å få erstatning for positiv kontraktsinteresse være større enn prosesskostnadene forbundet med å anke en avgjørelse fra KOFA som konkluderer med at oppdragsgiver ikke har brutt regelverket.

At det skal være mulig å overprøve KOFAs avgjørelser i domstolen vil dermed innebære økt ressursbruk for oppdragsgivere sammenlignet med i dag, hvor det kun er erstatnings- og forføyningssaker som tas for retten, og hvor KOFAs uttalelser er rådgivende. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor mange avgjørelser som vil tas videre for domstolene. I sin årsrapport for 2023, oppgir Klagenævnet for offentlige udbud at fire av 40 avgjorte saker ble innbrakt for domstolene (Klagenævnet for Udbud, 2024, s. 51). Altså ble om lag 10 prosent av avgjørelsene tatt videre til domstolene i Danmark i 2023.

På bakgrunn av dette anslår vi at mellom 5 og 10 prosent av avgjørelsene til KOFA vil ankes inn for domstolene før de blir rettskraftige. Dette vil utgjøre mellom 11 og 23 saker årlig. Videre legger vi til grunn at oppdragsgivers ressursbruk/transaksjonskostnader forbundet med å anke en avgjørelse fra KOFA til domstolen, er de samme som i en forføyningssak (100 000 – 300 000 kroner). Dermed anslår vi at oppdragsgivers kostnader forbundet med overprøving av avgjørelser fra KOFA i domstolene, vil utgjøre **mellom -1,1 og -6,8 millioner kroner** sammenlignet med i dag.

Ressursbruk forbundet med utenomrettslige forlik

Oppdragsgivere oppgir at de i vurdering av om de skal inngå et forlik vurderer prosessrisiko (sannsynlighet for at de får medhold i retten) mot størrelsen på kravet og kostnadene forbundet med en rettslig prosess, og forteller at det i enkelte tilfeller er rasjonelt for dem å inngå forlik. Basert på resultater fra spørreundersøkelsen anslår vi at det blir inngått om lag 7 utenomrettslige forlik årlig i dag.[20] Dette tallet er imidlertid beheftet med stor usikkerhet, ettersom det kun var ni respondenter som svarte på spørsmålet i undersøkelsen.

Vi legger til grunn i analysen at antall utenomrettslige forlik vil reduseres i samme omfang som erstatningssaker, altså med en tredjedel. Det vil si at det blir 2,3 færre forlik årlig. Dette bidrar til mindre ressursbruk for oppdragsgivere, og lavere samlet utbetaling.

Vi har ikke tilgang på gode tall om verken samlede utbetalinger eller ressursbruk knyttet til forlikssaker. Det er imidlertid gode grunner til å anta at både utbetalinger og tid brukt i forlikssaker er lavere enn ved en erstatningssak, ettersom man som regel unngår selve prosessen i retten. Derfor antar vi at

[20] I spørreundersøkelsen har respondentene oppgitt at det er inngått 19 utenomrettslige forlik de siste fem årene. Ved skalering gir dette 6,6 inngåtte forlik årlig.

offentlige oppdragsgivere vil bruke like mye ressurser i en forlikssak som i en forføyningssak, som er lavere enn estimatet for erstatningssaker. Dermed legger vi til grunn at oppdragsgiveres kostnad utgjør mellom 100 000 og 300 000 kroner per sak. Dette anslaget er beheftet med stor usikkerhet.

Dermed finner vi at offentlige oppdragsgivere vil redusere sine kostnader forbundet med utenomrettslige forlik med **+230 000 til +700 000 kroner**. Når det gjelder besparelse forbundet med reduserte utbetalinger knyttet til forlik, er dette behandlet i kapittel 4.2.5.

4.2.2 Virkninger for leverandører – endret ressursbruk

I følgende avsnitt vil de prissatte virkningene for leverandører beskrives. Tabell 4-4 oppsummerer verdsettingen av ressursbruk for leverandør. Ressursbruken til leverandører vil på lik linje med oppdragsgivere påvirkes av endringer i antall klager, erstatningssaker, forføyningssaker og forlik. Flere av de underliggende forutsetningene som ble benyttet for å estimere ressursbruken for oppdragsgivere vil derfor være de samme for leverandør. Hovedforskjellen mellom oppdragsgivere og leverandører, er at vi har lagt til grunn ulike forutsetninger når det gjelder ressurser brukt på hver enkelt sak.

Samlet sett tilsier vår analyse at ressursbruken for leverandører vil endres med **mellom reduserte kostnader på +2,6 millioner kroner og økte kostnader på -12,7 millioner kroner** per år som følge av tiltaket, sammenlignet med i dag. Forventningsverdien for leverandører er økte kostnader på **-5,0 millioner kroner**. Som hos offentlige virksomheter, er den økte ressursbruken ved økt klagevolum større enn nytten av færre forføynings- og erstatningssaker.

Ressursbruk forbundet med klagesaker til KOFA

Vi anslår at antall klager til KOFA vil øke med mellom 70 og 90 klager per år, sammenlignet med i dag. Begrunnelsen for dette anslaget er redegjort for i kapittel 4.2.1.

I intervjuer får vi oppgitt at en klage i KOFA som regel koster mellom 70 000 og 100 000 kroner for en leverandør i dag. Ressursbruken er knyttet til å få ekstern advokat til å bistå med klage, samt noe egen ressursbruk knyttet til oppfølging av klagen og advokat. Kostnaden ved å involvere en ekstern advokat er om lag 40 000 kroner. Det er imidlertid stor variasjon i ressursbruken avhengig av sak og dens kompleksitet, men leverandører bruker anslagsvis omtrent like mye ressurser som oppdragsgiver på en sak i KOFA. Ved bindende avgjørelser i KOFA er det mulig at leverandører vil bruke mer ressurser på hver klage enn de gjør i dag.

Samlet sett vil den årlige ressursbruken til leverandører forbundet med klagesaker i KOFA øke med **mellom -5,1 og -8,8 millioner kroner**.

Ressursbruk forbundet med direkte klager til oppdragsgiver

Som beskrevet i kapittel 4.2.1, forventer vi en økning i antall direkte klager til oppdragsgiver på om mellom 70 og 90 klager, sammenlignet med dagens situasjon.

Ressursbruken til leverandører forbundet med direkte klager til oppdragsgiver, er lavere enn hos oppdragsgiveren. Basert på innspill fra intervju, anslår vi at leverandør bruker mellom 20 og 30 timer på utforming og oppfølging av en direkte klage. I dette inngår det å formulere innsynsbegjæringer, gjennomgå utlysningen og vurdere eget og/eller andres tilbud.

Tidsbruken er betydelig mindre enn hos oppdragsgivere, ettersom det krever mindre å formulere en klage, og andre oppfølgingsveier, enn det gjør for en oppdragsgiver å behandle, vurdere og svare ut en klage. Dette gjør at leverandører i hovedsak ikke er avhengig av å engasjere ekstern juridisk bistand for å levere en direkte klage, som bidrar til å holde kostnadene nede. Vi anslår at kostnadene for leverandører forbundet med en direkte klage er om lag 28 000 kroner. Dette gjør at den samlede ressursbruken til behandling og oppfølging av en klagesak, direkte til oppdragsgiver, vil øke med **mellom -1,5 og -2,7 millioner kroner** årlig.

Ressursbruk forbundet med erstatningssaker som tas for domstolene

Som beskrevet over, forventer vi en reduksjon i antall erstatningssaker fra ti saker i tingretten og fem saker i lagmannsretten per år, til om lag ti saker per år samlet. Av disse antar vi at syv vil gå i tingretten, og tre i lagmannsretten.

For saker i domstolene anslår vi, basert på tall fra Oslo tingrett, at leverandører har noe mer ressursbruk enn oppdragsgiver i hver enkelte sak. Vi estimerer at én erstatningssak koster i snitt 900 000 kroner for leverandører. Dette inkluderer intern ressursbruk og bruk av juridisk bistand og eventuelt andre sakkyndige. Som for oppdragsgivere, forventer vi at ressursene som går med til den enkelte sak vil øke med tiltaket, uten at dette er tallfestet nærmere.

Med bakgrunn i dette anslår vi at leverandører vil redusere sine kostnader forbundet med erstatningssaker i tingretten og i lagmannsretten, og ha en isolert gevinst på **mellom +3,2 og +6,0 millioner kroner** årlig.

Ressursbruk forbundet med forføynings-saker

Det er forventet at antall forføyningssaker vil halveres fra dagens nivå, til om lag 14,5 saker per år, fra dagens estimerte nivå på 29 saker per år (kapittel 4.2.1).

For leverandører er forføyningssaker mer kostbare enn for offentlige oppdragsgivere, og er anslått til å ha en kostnad på mellom 180 000 og 360 000 kroner per sak. Dette anslaget er blant annet basert på informasjon fra intervju og gjennomgang av sakskostnader i tingretten i avgjørelser på Lovdata.no. Leverandører må også sannsynliggjøre

Tabell 4-4: Ressursbruk hos leverandører

	Antall berørte	Påvirkning		Enhetsverdi	Årlig samfunns-økonomisk verdi
		Endring i antall anskaffelser	Tidsbruk per anskaffelse		
Erstatning	Mellom 2013 og 2023 var det i snitt **10** erstatningssaker per år og **5** som blir anket til lagmannsretten. Av disse er det omtrent **4** saker årlig med erstatningsutbetalinger for positiv kontraktsinteresse	Vi legger til grunn at antall erstatningssaker reduseres til **10** i tingretten (7) og lagmannsretten (3) samlet.	I dag estimerer vi at leverandører bruker mellom **600 000** og **1 200 000 kroner** på en erstatningssak. Erstatningsutbetalinger for positiv kontraktsinteresse er i snitt **16 millioner** mellom 2010 og 2023.		+3,2 til +6,0 mill. kr
Utenomrettslige	Basert på svar i spørreundersøkelsen forventer vi at det inngås **7** forlik årlig.	Vi antar at antall inngåtte forlik vil reduseres med samme rate som erstatningssaker, altså en tredjedel. Dette gir at det vil være i underkant av **5** inngåtte utenomrettslige forlik årlig.	Vi antar at leverandører vil bruke vesentlige ressurser forbundet med å inngå et forlik. Vi antar at ressursbruken vil være tilsvarende som i en forføyningssak, på mellom **160 000** og **320 000 kroner** per inngåtte forlik.		+0,4 til +0,7 mill. kr.
Midlertidig forføyning	I 2023 var det 10 saker om midlertidig forføyning i Oslo tingrett. Basert på spørreundersøkelsen og informasjonen fra Oslo tingrett anslår vi totalt **29** saker med begjæring om midlertidig forføyning.	Vi forventer at tiltaket vil bidra til at antallet saker hvor det begjæres midlertidig forføyning vil omtrent halveres, til mellom **13,5** og **14,5** begjæringer per år.	I dag estimerer vi at leverandører bruker i snitt mellom **160 000** og **320 000 kroner** på en sak hvor det begjæres midlertidig forføyning		+2,5 til +4,3 mill. kr.
Overprøving av KOFA-saker	Før tiltaket er det i utgangspunktet **ingen** saker fra KOFA som blir overprøvd i rettssystemet, ettersom avgjørelsen ikke er bindende.	Vi estimerer at antall saker som vil bli overprøvd er mellom **11** og **23** årlig.	Vi antar at leverandører vil bruke mellom **160 000** og **320 000 kroner** på å overprøve en avgjørelse fra KOFA- i domstolene.		-1,8 og -7,2 mill. kr.
Klager til KOFA	I 2020-2024 ble det avgjort i snitt **191** saker årlig i KOFA. **146** av disse var rådgivende eller prioriterte rådgivende saker.	Vi estimerer at antall påvirkede klagesaker i KOFA vil øke til mellom **219** og **234** saker årlig.	En klagesak i KOFA vil sannsynligvis koste mellom **70 000** og **100 000 kr** for en leverandør. Kostnadene er knyttet til juridisk bistand og oppfølging av oppdragsgiver og advokat.		-5,1 til -8.8 mill. kr.
Klage til oppdragsgiver	Vi estimerer at oppdragsgivere mottar om lag **1 100** direkte klager, blant nesten 8 000 relevante anskaffelser årlig.	Vi forventer at antallet klagesaker som går til oppdragsgiver kan øke i takt med det økte klagevolumet til KOFA, opptil **1 200** klager per år.	Vi forventer at ressursbruk knyttet til klager som ikke går til KOFA forblir uendret. Leverandører bruker i snitt **~25 timer** til å behandle direkte klager i én sak.	Gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad per time (SSB 07685): **517,5 kr** per time. Kostnader knyttet til ekstern bistand er betydelig høyere, og andelen saker i KOFA som krever juridisk bistand kan øke med ca. 20-30 prosentpoeng.	-1,5 til -2,7 mill. kr.
				Samlet årlig verdi:	**+2,6 til -12,7 mill. kr. (-5,0 mill. kr.)**

at det foreligger et hovedkrav og sikringsgrunn jf. tvisteloven § 34-2 første ledd og § 34-1. I anskaffelsessaker regnes kravet til sikringsgrunn normalt som oppfylt, fordi leverandørens mulighet til å vinne kontrakten normalt faller bort ved kontraktsinngåelsen. Allikevel stiller dette krav til dokumentasjon og argumentasjon, som bidrar til å øke ressursbruken i saken.

Med utgangspunkt i estimatet på reduksjon i antall saker og leverandørers kostnader forbundet med forføyningssaker, anslår vi at leverandører vil ha en isolert gevinst på **mellom +2,5 og +4,3 millioner kroner** årlig, som følge av færre forføyningssaker sammenlignet med dagens situasjon.

Ressursbruk forbundet med overprøving av avgjørelser fra KOFA i domstolene

Vi estimerer at mellom 10 og 20 prosent av avgjørelsene fra KOFA vil tas videre til domstolene. Dette vil føre til økt ressursbruk for leverandør. Videre estimerer vi at leverandørers ressursbruk forbundet med en eventuell rettslig prosess er mellom 160 000 og 320 000 kroner.

Dersom vi legger til grunn samme tall som for oppdragsgivere, altså mellom null og ti saker per år som blir overprøvd i domstolene, utgjør det en årlig på kostnad **mellom -1,8 og -7,2 millioner kroner**.

Ressursbruk forbundet med utenom-rettslige forlik

Vi estimerer at det vil være 2,2 færre forlikssaker årlig. Som med offentlige oppdragsgivere vil dette føre til mindre ressursbruk til arbeid knyttet til utenomrettslige forlik. Vi legger til grunn samme kostnader som ved en forføyningssak, altså mellom 160 000 og 320 000 kroner per sak. Dette gir reduserte kostnader på mellom **+370 000 og +750 000 kroner** årlig.

4.2.3 Virkninger for KOFA – endret ressursbruk

Tiltaket vil medføre økt ressursbruk for KOFA, både som følge av at klageomfanget er forventet å øke og som følge av at regelverket og saksbehandlings-reglene endres. I analysen har vi prissatt forventet økning i ressursbruk som følge av økt klageomfang og endring i saksbehandlingsregler, mens endring i engangskostnader som følge av omorganisering og tilpasninger til nytt regelverk er behandlet som en ikke-prissatt virkning i kapittel 0.

Når det gjelder endring i antall klager til KOFA, legger vi til grunn en økning fra 146 til mellom 219 og 234, som nærmere redegjort for i kapittel 4.2.1.

Når det gjelder ressursbruk med å behandle en klage i dag, har vi sett hen til KOFAs årsrapport og informasjon fra intervju med KOFA. I dag er det Klagenemndssekretariatet som utfører mye av arbeidet forbundet med en klage. I årsrapporten for (Årsrapport 2024, 2025) oppgir Klagenemnds-sekretariatet at det gikk 11 årsverk til KOFA, tilsvarende 14,1 millioner i lønnskostnader (inkludert honorar til nemndsmedlemmer[21]). Dette er estimert ved at 11 av 22,6 årsverk gikk til KOFA, og at samlede lønnskostnader var på 29 millioner kroner. Vi antar at ressursbruken i KOFA og sekretariatet først og fremst er drevet av antall avgjorte saker. Ettersom KOFA avgjorde 209 saker i 2024 (inkludert gebyr-saker), innebærer dette at en sak i KOFA i snitt koster nesten 70 000 kr i ressursbruk for KOFA.[22] Dette inkluderer sekretariatets ressursbruk og ressursbruken til nemndsmedlemmer. Estimatet på 70 000 kroner per klage i dag er kanskje noe undervurdert, ettersom avviste og trukne klager er inkludert i dette gjennomsnittet, og slike saker trolig krever færre ressurser fra nemnda og sekretariatet. I tillegg til dette estimerer vi at KOFA og klagenemndssekretariatet har administrative kostnader på om lag 2,2 millioner kroner årlig.[23] Dersom vi antar at også dette vil øke med antall klager, kan det utgjøre en kostnad på mellom 1,1 og 1,3 millioner kroner per år.

Om tiltaket innføres, vil trolig KOFAs ressursbruk forbundet med å vurdere hver enkelt klage øke (se blant annet KOFAs høringssvar (2024)). Dette skyldes både at KOFAs avgjørelser gjøres bindende og at KOFA kan bli bedt om å komme med midlertidige avgjørelser av om suspensjon kan oppheves. Dette kan øke kompleksiteten i sakene hos KOFA og føre til ytterligere ressursbruk i sakene som berøres av tiltaket. I analysen har vi derfor lagt til grunn at ressursbruken til KOFA vil øke med opptil 20 prosent i snitt per sak. Dette betyr at kostnadene for én sak kan øke fra 70 000 til 80 000. I analysen legger vi til grunn at kostnadene for hver sak vil ligge mellom dagens nivå (70 000 kroner) og den estimerte økte kostnaden på 80 000 kroner.

[21] Nemndsmedlemmer mottar et honorar på 6 500 kroner per klage de vurderer.
[22] Kostnad per sak er fordelt på antall avgjorte saker i KOFA i 2024, inkludert gebyrsaker (209).
[23] Dette estimatet kommer fra antall årsverk i klagenemndssekretariatet (22,6) som *ikke* er tilegnet til en nemnd (18,65). Disse om lag fire årsverkene er igjen fordelt etter KOFAs årsverk (11) i forhold til nemndenes årsverk samlet (18,65), som gir om lag 2,3 årsverk i administrasjon til KOFA. Dette har en kostnad på underkant av 3 millioner kroner etter lønnskostnadene gitt i årsrapporten (Klagenemndssekretariatet, 2025). Av disse estimerer vi at 2,2 millioner er tilknyttet rådgivende saker i KOFA.

Samlet anslår vi at tiltaket dermed vil medføre en økning i ressursbruk i KOFA, tilsvarende **mellom -6,0 og -10,4 millioner kroner** årlig. Forventningsverdien er **-8,2 millioner kroner**, som innebærer en økning på 68 prosent fra i dag.

I analysen har vi benyttet lønnskostnader inkludert nemndshonorar som grunnlag for å estimere KOFAs og klagenemndssekretariatets ressursbruk i nullalternativet.[21] I samfunnsøkonomiske analyser skal kostnader reflektere innsatsens verdi ved beste alternative anvendelse. Nemndsmedlemmene i KOFA er advokater, dommere eller professorer, som har en høy alternativkostnad. Med dette menes at de kunne ha gjennomført arbeid med høy verdi dersom de ikke hadde gjennomført nemndsarbeid. Denne alternative anvendelsen av ressursene i nemnden er ikke fanget opp i nemndshonoraret. Nemndshonoraret fanger dermed sannsynligvis ikke opp den fulle samfunnsøkonomiske kostnaden av nemndsmedlemmenes ressursbruk, og virkningen er derfor sannsynligvis undervurdert i analysen.

4.2.4 Virkninger for domstolene – endret ressursbruk

Om antall saker som tas for domstolene reduseres som følge av tiltaket, vil dette medføre en nytteverdi for domstolene sammenlignet med i dag, ettersom de får redusert ressursbruk forbundet med anskaffelsessaker. Tilsvarende, om antall saker som tas for domstolene øker, vil dette medføre en kostnad for domstolene, ettersom de får økt ressursbruk.

Vi finner at tiltaket samlet sett har en positiv effekt på ressursbruken i domstolene, ved at antall erstatnings- og forføyningssaker reduseres. Denne samfunnsøkonomiske gevinsten er anslått til å være **mellom økte kostnader på -50 000 kroner og reduserte kostnader på +320 000 kroner** årlig.

For domstolene er estimerte kostnader basert på en gjennomsnittlig timepris på 828 kroner for ansatte i domstolene. Denne prisen er identifisert gjennom en sammensetning vektet 70-30 mellom dommere (960 kroner per time[24]) og øvrige ansatte (518 kr per time (SSB 07685)).

Ressursbruk forbundet med erstatningssaker

Som beskrevet i kapittel 4.2.1, forventer vi en reduksjon i antall erstatningssaker fra 15 til 10. Dette vil medføre en reduksjon i domstolenes ressursbruk forbundet med erstatningssaker, forutsatt at ressursbruken per sak er uendret. I dag anslår vi at erstatningssaker for brudd på anskaffelsesregelverket tar mellom to og fem dager i retten. I tillegg kommer ressursbruk forbundet med forberedelse av rettssak og utarbeidelse av dom. Basert på informasjon fra domstolsadministrasjonen, anslår vi at domstolen samlet bruker mellom 30 og 60 timer per erstatningssak i tingretten og mellom 50 og 120 timer i lagmannsretten. Ettersom ikke alle erstatningssaker går til lagmannsretten, legger vi til grunn et snitt på mellom 35 og 70 timer per erstatningssak i dag.

Det kan imidlertid være grunner til å anta at domstolenes ressursbruk per erstatningssak vil øke, som følge av preklusjonsregelen som avskjærer leverandørers mulighet til å kreve erstatning for feil som burde og kunne vært anført i karensperioden. Spørsmålet om preklusjon kan bli et element som må vurderes i retten, i tillegg til spørsmålet om vilkårene for erstatningsansvar er oppfylt, samt eventuell erstatningsutmåling for saker der det ikke er inngitt klage til KOFA i karensperioden. Vi anslår derfor at domstolenes gjennomsnittlige tidsbruk per erstatningssak vil øke til mellom 40 og 75 timer om tiltaket innføres. Dette gir en kostnad for domstolene på mellom 30 000 og 50 000 kroner per sak.

På bakgrunn av dette finner vi at domstolene vil ha en redusert ressursbruk knyttet til erstatningssaker i tingretten og lagmannsretten på **mellom +170 000 og +310 000 kroner** sammenlignet med i dag.

Ressursbruk forbundet med forføyningssaker

Som beskrevet i kapittel 4.2.1, forventer vi en reduksjon i antall forføyningssaker fra 29 til 14,5. Basert på informasjon innhentet gjennom intervju og analyser av dommer fra lovdata, tar forføyningssaker gjerne én eller to dager i tingretten. I tillegg kommer ressursbruk forbundet med saksforberedelse og utforming av avgjørelse. På bakgrunn av dette estimerer vi at domstolen samlet bruker mellom 25 og 40 timer per forføyningssak, fordelt på både saksbehandlere og dommere. Dette tilsvarer en estimert kostnad på mellom 20 000 og 30 000 kroner.

Dermed finner vi at domstolene vil ha en årlig nyttevirkning på **mellom +320 000 og +450 000**

[24] Rapporten fra arbeidsgruppen nedsatt for å vurdere ny lønnsmodell for dommere (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024, s. 23) sier at tingrettsdommere har lønn på 1 351 700 kroner per 01.10.2023. Dersom vi antar samme antall timer arbeidet (1 785 timer i et årsverk, SSB 07685) gir det en timepris på 757 kroner. I tillegg kommer indirekte personalkostnader (27 prosent). Det gjør at vi legger til grunn 961,1 kroner per time for dommere.

kroner forbundet med reduksjon i antall forføyningssaker.

Ressursbruk forbundet med overprøving av avgjørelser fra KOFA

Det er stor usikkerhet forbundet med hvordan tiltaket vil slå ut på berørte aktører, herunder i hvilken grad det vil være ønskelig å overprøve avgjørelser fra KOFA i domstolene. Vi har derfor lagt til grunn at mellom 5 og 10 prosent av avgjørelsene til KOFA, vil overprøves i domstolene.

Dette vil som nevnt omfatte mellom 11 og 23 saker årlig. Hvorvidt det er tingretten eller lagmannsretten som er første rettsinstans for overprøving av avgjørelser, vil ha betydning for domstolenes ressursbruk med denne typen saker. Det skyldes at det er tre dommere i saker som går for lagmannsretten, mens det normalt kun er én dommer i tingretten.

Dersom det er tingretten som er første rettsinstans for overprøving av avgjørelser fra KOFA, kan det virke rimelig å legge til grunn samme estimat på tidsbruk som benyttet for forføyningssaker. Dette tilsvarer mellom 25 og 40 timer per sak, og en estimert kostnad på mellom 20 000 og 30 000 kroner for domstolen per sak.

Dersom det er lagmannsretten som er første rettsinstans for overprøving av avgjørelser fra KOFA, kan det virke rimelig å legge til grunn samme estimat på tidsbruk som forbundet med erstatningssaker, altså mellom 40 og 75 timer som tilsvarer mellom 30 000 og 50 000 kroner per sak.

Som et forsiktig estimat, for å unngå å overvurdere eventuelle kostnader forbundet med overprøving av avgjørelser fra KOFA i domstolene, legger vi til grunn estimatet for tingretten, altså en estimert kostnad på mellom 20 000 og 30 000 kroner for domstolen per sak.

Dermed finner vi at estimert ressursbruk for domstolene forbundet med overprøving av avgjørelser fra KOFA utgjør en kostnad **mellom -370 000 og -470 000 kroner** sammenlignet med i dag. Dette er et forsiktig estimat, og kostnaden kan potensielt være betydelig mye høyere.

Tabell 4-5: Ressursbruk i domstolene

	Antall berørte	Påvirkning		Enhetsverdi	Årlig samfunns-økonomisk verdi
		Endring i antall anskaffelser	Tidsbruk per anskaffelse		
Erstatning	Mellom 2013 og 2023 var det i snitt **10** erstatningssaker per år og **5** som blir anket til lagmannsretten. Av disse er det omtrent **4** saker årlig med erstatningsutbetalinger for positiv kontraktsinteresse	Vi legger til grunn at antall erstatningssaker reduseres til **10** i tingretten (7) og lagmannsretten (3) samlet.	Vi estimerer vi at domstolen vil bruke mellom **40** og **75** timer på en erstatningssak.	Vi legger til grunn en gjennomsnittlig timepris på **828 kroner** i domstolene. Dette er vektet snitt av timepris for dommere på 961,1 kr og en gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad per time på 517,5 kr for øvrige ansatte. Disse er vektet 70-30, etter antatt medgått tidsbruk til en sak.	+170 000 til +310 000 kroner
Midlertidig forføyning	I 2023 var det 10 saker om midlertidig forføyning i Oslo tingrett. Basert på spørreundersøkelsen og informasjonen fra Oslo tingrett anslår vi totalt **29** saker med begjæring om midlertidig forføyning.	Vi forventer at tiltaket vil bidra til at antallet saker hvor det begjæres midlertidig forføyning vil omtrent halveres, til mellom **13,5** og **14,5** begjæringer per år.	Vi estimerer vi at domstolene vil bruke mellom **25** og **40** timer på en forføyningssak.		+320 000 til +450 000 kroner
Overprøving av KOFA-saker	Før tiltaket er det i utgangspunktet **ingen** saker fra KOFA som blir overprøvd i rettssystemet, ettersom avgjørelsen ikke er bindende.	Vi estimerer at antall saker som vil bli overprøvd er mellom **11** og **23** årlig.	Vi estimerer at domstolene vil bruke mellom **25** og **40** timer på å overprøve en sak fra KOFA.		-370 000 til -470 000 kroner
				Samlet årlig verdi:	**-50 000 til +320 000 kroner (+140 000 kroner)**

4.2.5 Virkning av endringer i erstatnings-utbetalinger til leverandører – skatte-finansieringskostnad

I den grad tiltaket vil bidra til å redusere antall erstatningssaker, vil det også kunne begrense antallet erstatningsutbetalinger fra offentlige innkjøpere til leverandører. Selve utbetalingen fra innkjøperen til leverandøren, vil kun utgjøre en overføring som i den samfunnsøkonomiske analysen «nulles ut», fordi det er en like stor kostnad for oppdragsgiveren som det er en nyttevirkning for leverandøren. Imidlertid vil staten bruke mindre penger på å betale erstatning, og dermed oppstår det en samfunnsøkonomisk nyttevirkning ved redusert skattefinansiering.

Skattefinansieringskostnaden reflekterer det samfunnsøkonomiske tapet som innkreving av skatter og avgifter har på økonomien (DFØ, 2024). Skattefinansieringskostnaden beregnes som et 20 prosents tillegg til offentlige virkninger på offentlige budsjetter.

Antall erstatningssaker som ender med dom der det tilkjennes erstatning for positiv kontrakts-interesse er relativt sjeldne. Som drøftet i NOU 2024:9, anslås det at dette gjelder omtrent 26 prosent av sakene årlig. De gjennomsnittlige erstatningsutbetalingene er på 16 millioner kroner per sak (mellom 2010 og 2023, dersom vi ser bort fra *Skanska*) (NOU 2024:9, s. 337). I NOUen skilles det ikke her mellom tingretten og lagmannsretten, så vi antar at beløpet gjelder for begge. På bakgrunn av dette legger vi til grunn at det er i underkant av fire saker årlig med erstatningsutbetalinger for positiv kontraktsinteresse, som kan reduseres til 2,6 saker per år med tiltaket.

Vår analyse tilsier at en reduksjon i antall erstatningsutbetalinger, fra 3,9 til 2,6 saker årlig med gjennomsnittlig erstatningsutbetaling på 16 millioner kroner, isolert sett vil gi en samfunns-økonomisk gevinst på **+4,2 millioner kroner** årlig gjennom redusert skattefinansiering.

Utover dette vil det også være færre utbetalinger knyttet til inngåtte forlik. Vi forventer en nedgang på 2,3 forlik årlig. Det er imidlertid stor usikkerhet ved hvor store utbetalingene fra oppdragsgiver til leverandør er, ettersom forlik som regel ikke offentliggjøres. I spørreundersøkelsen har respondentene oppgitt gjennomsnittlige utbetalinger på 270 000 kroner ved utenom-rettslige forlik knyttet til positiv kontraktsinteresse. Dette er basert på bare fire svar, og er forbundet med stor usikkerhet. Om vi legger dette estimatet til grunn, innebærer det reduserte utbetalinger på 0,6 millioner kroner årlig. Av dette vil den prissatte virkningen være skattefinansieringskostnaden, altså **+130 000 kroner** per år. Samlet sett vil dermed den samfunnsøkonomiske gevinsten av reduserte erstatningsutbetalinger og færre utbetalinger ved inngåtte forlik være på **+4,3 millioner kroner.**

Tabell 4-6: Oppsummering av prissatte virkninger

Prissatte virkninger	Årlige virkninger	Netto nåverdi av prissatte virkninger (10 år)
Ressursbruk for offentlige virksomheter	-kr 7 700 000	-kr 64 000 000
Ressursbruk for KOFA	-kr 8 200 000	-kr 68 000 000
Ressursbruk for domstolene	+kr 100 000	+kr 1 000 000
Ressursbruk for offentlige instanser	*-kr 15 800 000*	*-kr 131 000 000*
Skattefinansiering (20 prosent)	*-kr 3 200 000*	*-kr 26 000 000*
Redusert skattefinansieringskostnader ved reduserte erstatningsutbetalinger til leverandører (inkludert inngåtte forlik)	+kr 4 300 000	+kr 35 000 000
Samlet ressursbruk for offentlige instanser	**-kr 14 700 000**	**-kr 122 000 000**
Ressursbruk for leverandører	-kr 5 000 000	-kr 42 000 000
Samlede prissatte virkninger	**-kr 19 700 000**	**-kr 164 000 000**

Note: Verdier er rundet av til nærmeste hele hundre tusen kroner for årlige virkninger og til nærmeste hele million kroner for netto nåverdi. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg til totalene.

4.2.6 Samlede prissatte virkninger

Tabell 4-6 viser de samlede prissatte virkningene av forslaget, fordelt på de ulike aktørene som berøres av tiltaket. Som det fremgår av tabellen, finner vi prissatte kostnader forbundet med økt ressursbruk for offentlige oppdragsgivere tilsvarende om lag 7,7 millioner kroner årlig, sammenlignet med i dag. Vi estimerer at ressursbruken til KOFA vil øke som følge av tiltaket, og har estimert denne kostnaden til 8,2 millioner kroner årlig. Videre antar vi at domstolene i sum vil oppleve reduksjon i kostnader tilsvarende 0,1 millioner kroner årlig. Dette betyr at offentlige instanser vil ha økte årlige kostnader på 15,8 millioner kroner.

Offentlige utgifter finansieres gjennom innkreving av skatter og avgifter. I henhold til veilederen for samfunnsøkonomisk analyse skal det beregnes en skattefinansieringskostnad på 20 prosent for alle virkninger som påvirker offentlig budsjetter. I vår analyse utgjør dette 3,2 millioner kroner. Med dette vil den totale årlige kostnaden for offentlige instanser være en økning på 19,0 millioner kroner, når vi hensyntar skattefinansieringskostnaden.

Utover dette vil imidlertid offentlige virksomheter, gjennom færre erstatningsutbetalinger og utbetalinger i forbindelse med forlik, redusere sine overføringer til leverandører med 21,4 millioner kroner årlig. Dette skyldes litt over én mindre erstatningsutbetaling i året og litt over to færre utbetalinger knyttet til forlik, noe det er knyttet usikkerhet til om tiltaket lykkes med. Dersom tiltaket oppnår dette, vil det føre til en samfunns-økonomisk gevinst på 4,3 millioner kroner årlig. Dette utgjør reduksjonen i skattefinanserings-kostnaden (20 prosent) ved disse erstatnings-utbetalingene. Samlet sett vil offentlige instanser ha økte kostnader på 14,7 millioner kroner.

For leverandørene finner vi en forventet årlig samfunnsøkonomisk kostnad som følge av økt ressursbruk på 5,0 millioner kroner.

Dermed finner vi at den samlede prissatte effekten av tiltaket medfører en årlig kostnad på **19,7 millioner kroner**. Sett i forhold til omfanget av offentlige innkjøp i sin helhet (780 milliarder i 2023 (SSB 10807)), utgjør dette en relativt liten andel. Samtidig er det en betydelig økning i kostnader sammenlignet med i dag, og for de enkelte aktører som berøres av tiltaket.

I et tiårsperspektiv finner vi at nåverdien av de prissatte effektene tilsvarer **164 millioner kroner i økte kostnader**, sammenlignet med null-alternativet. Før vi kan konkludere på om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke, må vi imidlertid også vurdere ikke-prissatte virkninger.

4.3 Ikke-prissatte virkninger

Tiltaket vil også medføre virkninger som er krevende å prissette. Slike ikke-prissatte virkninger kan likevel være avgjørende for om et tiltak bør iverksettes eller ikke. I noen tilfeller er det nettopp denne typen virkninger som er formålet med tiltaket. Derfor er det viktig å få frem verdien av disse virkningene på andre måter enn ved å sette kroneverdier på dem (DFØ, 2024).

DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser anbefaler at verdsetting av de ikke-prissatte virkningene, i likhet med de prissatte virkningene, bør følge de samme stegene for å komme frem til den samfunnsøkonomiske verdien (som illustrert i Figur 4-2). Altså:

1. Vurder hvor mange som blir berørt av hver virkning.
2. Vurder hvor stor påvirkning tiltaket vil ha på hver enkelt berørt.
3. Vurder hvilken enhetsverdi som skal benyttes.

For ikke-prissatte virkninger, bør enhetsverdi og kvantum vurderes etter verdimatrisen (Tabell 4-7). Gjennom denne matrisen vil vi vurdere hvert ikke-prissatte tiltak gjennom dimensjonene kvantum og enhetsverdi. På bakgrunn av vurderingene i disse dimensjonene vil vi konkludere med hvilken effekt virkningen vil ha.

I dette kapitlet beskriver vi vår verdsettelse av de identifiserte virkningene som ikke kan prissettes. Disse virkningene inkluderer følgende:

- Endret behovsdekning som følge av forsinkelser i anskaffelsesprosessen
- Endret forutsigbarhet og gjennomføring av anskaffelsesprosesser for offentlige oppdragsgivere
- Endret forutsigbarhet og rettsikkerhet for leverandører
- Implementeringskostnader

4.3.1 Endret behovsdekning som følge av forsinkelser i anskaffelsesprosessen

Som en del av tiltaket, vil klager på tildelings-beslutninger til KOFA i karensperioden medføre at oppdragsgivers mulighet til å inngå kontrakt i anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over 15 millioner kroner, automatisk suspenderes frem til KOFA har behandlet klagen eller truffet en midlertidig avgjørelse om at suspensjonen oppheves.

Tabell 4-7: Verdimatrisemetoden

Enhetsverdi / Kvantum	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ ingen	Ubetydelig/ ingen	Ubetydelig/ ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Kilde: DFØ (2024), Tabell 3.3

Automatisk suspensjon kan dermed føre til forsinkelser i anskaffelsesprosessen, som vil få konsekvenser for de som skal ta i bruk det som anskaffes (behovseier).

Oppdragsgiver kan be KOFA om en midlertidig avgjørelse hvor det tas stilling til om suspensjonen skal forlenges til det foreligger en endelig beslutning i KOFA (NOU 2024:9, s. 305). Midlertidig avgjørelse må foretas innen 30 dager etter klagen er mottatt. Dersom KOFA opphever suspensjonen, kan oppdragsgiver inngå kontrakt med leverandør.

Virkningene av automatisk suspensjon for behovsdekning, avhenger dermed av hvor mange anskaffelser som blir forsinket sammenlignet med i dag, og konsekvensene av forsinkelsene. Det sistnevnte avhenger både av hva som anskaffes og størrelsen på forsinkelsen.

Oppsigelsesplikten kan også føre til forsinkelser og dårligere behovsdekning for behovseiere. Oppsigelsesplikten innebærer at kontrakter som først er inngått (for eksempel fordi suspensjon er opphevet), og der tildelingsbeslutningen senere er tilsidesatt ved endelig avgjørelse, må sies opp, med mindre det foreligger særlige forhold. Om en kontrakt må sies opp, kan det medføre at oppdragsgiver blir stående uten kontrakt og dermed dårligere behovsdekning.

Kvantum og påvirkning

Forsinkelser som følge av automatisk suspensjon

Som beskrevet i kapittel 4.2.1, avgjør KOFA i dag i snitt 146 klager på tildelingsbeslutninger i rådgivende saker årlig. Rundt 70 prosent av disse klagene gjelder anskaffelser over EØS-terskelverdi, som altså er anskaffelser som automatisk suspenderes om tiltaket innføres. Videre har vi anslått at antall klager til KOFA vil øke med om lag 80 klager, som nærmere beskrevet i kapittel 4.2.1. Dersom vi legger til grunn at omtrent 70 prosent av alle klagene gjelder anskaffelser over terskelverdi, vil omtrent 160 anskaffelser omfattes av automatisk suspensjon årlig om tiltaket innføres. Dette er anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over 15 millioner kroner.

Videre anslår vi at 80 prosent av klagene til KOFA i dag kommer inn før kontrakt inngås. Av disse aksepterer oppdragsgiver i om lag halvparten av tilfellene at klagen blir en prioritert sak, hvilket innebærer at de velger å avvente kontraktsinngåelse til KOFA har vurdert klagen. Dette er altså saker der oppdragsgiver trolig vurderer at nytten av å få avklart klagen er større enn konsekvensene av forsinket kontraktsinngåelse. Anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over nasjonal terskelverdi utgjør om lag 77 prosent av de prioriterte sakene i KOFA i dag. Dersom vi utelukker bygg- og anleggssaker under EØS-terskelverdi, stiger andelen til 82 prosent.

Når det gjelder størrelsen på forsinkelsen forventer vi i utgangspunktet at tiltaket vil føre til økt saksbehandlingstid sammenlignet med i dag. Oppdragsgiver kan be om en midlertidig avgjørelse av om suspensjonen skal forlenges, som må fattes innen 30 dager etter at klagen ble mottatt. Utvalget legger til grunn at oppdragsgiver bare vil be om midlertidig avgjørelse, dersom det faktisk er behov for en rask avklaring (NOU 2024:9, s. 305).

Det er usikkert i hvilke anskaffelser oppdragsgivere vil be om midlertidig avgjørelse. Dersom oppdragsgivere kan velge mellom å få en avklaring på om det er mulig å inngå kontrakt innen 30 dager og å vente til KOFA kommer med en endelig avgjørelse, er det nærliggende å tro at mange oppdragsgivere vil benytte seg av muligheten til å få en rask avklaring. På den andre siden innebærer tiltaket at oppdragsgivere må si opp kontrakter som er inngått på bakgrunn av tildelingsbeslutninger som er tilsidesatt ved endelig avgjørelse. Dette kan tale imot at oppdragsgivere vil be om midlertidig avgjørelse. Videre er det usikkerhet knyttet til hvor ofte KOFA vil komme til at suspensjonen skal forlenges versus oppheves. Utvalget foreslår at KOFA skal basere beslutningen på en helhets-

vurdering, og at den «skal oppheve suspensjonen dersom den finner grunn til det».[25]

Det er dermed stor usikkerhet knyttet til varigheten på og konsekvensene av suspensjonen for ulike anskaffelser om tiltaket innføres. Eksempelvis vil tiltaket trolig ha ulik effekt på anskaffelser hvor oppdragsgiver i dag frivillig utsetter kontraktsinngåelse og anskaffelser hvor oppdragsgiver ikke gjør dette ved klage til KOFA. Videre vil tiltaket trolig føre til større forsinkelser i anskaffelser hvor det ikke bes om midlertidige avgjørelser, enn i anskaffelser hvor det bes om midlertidige avgjørelser og suspensjonen oppheves.

For klager til KOFA hvor oppdragsgiver i dag godtar å avvente inngåelse av kontrakt til klagen er behandlet, kan resultatet av det nye lovforslaget være økte forsinkelser. Dette skyldes at ved klager til KOFA der oppdragsgiver i dag utsetter kontraktsinngåelse, prioriteres i KOFA, slik at forsinkelsene begrenses. Om tiltaket innføres, vil alle anskaffelser over terskelverdi suspenderes, og det vil ikke være noe skille mellom prioriterte og uprioriterte saker. Det er også sannsynlig at KOFA vil måtte benytte mer ressurser på midlertidige avgjørelser, som kan bidra til å forlenge saksbehandlingstiden.

For klager til KOFA hvor oppdragsgiver ikke godtar å avvente inngåelse av kontrakt i dag, vil forslaget føre til forsinket kontraktsinngåelse sammenlignet med dagens praksis. Vårt inntrykk er at oppdragsgiver i dag velger å inngå kontrakt hvis de mener at konsekvensene ved å utsette kontraktsinngåelse er større enn de forventede konsekvensene dersom KOFA avgjør at det er begått feil. Hvorvidt oppdragsgivere i denne typen anskaffelser vil be om midlertidig avgjørelse og hvorvidt suspensjonen oppheves, er imidlertid uklart. Dersom det bes om midlertidig avgjørelse og suspensjonen oppheves, vil de oppleve en forsinkelse sammenlignet med i dag på inntil 30 dager. Om det ikke bes om midlertidig avgjørelse eller det bes om midlertidig avgjørelse og suspensjonen ikke oppheves, vil forsinkelsen være større. Anskaffelser som ikke ville blitt klaget inn i fravær av tiltak, vil oppleve tilsvarende forsinkelse som følge av tiltaket.

Vi anslår at om lag 20 prosent av klager til KOFA i dag kommer inn etter at kontrakt er inngått. Tiltaket vil innebære at leverandør kun kan kreve erstatning om tapt fortjeneste dersom hen har klaget til KOFA, eller begjært midlertidig forføyning til domstolene, før utløpet av karensperioden for feil som kunne og burde vært anført i løpet av denne. Vi forventer at hovedvekten av klager som i dag kommer inn etter karensperiode derfor vil komme inn i løpet av karensperioden dersom tiltaket blir implementert. Disse anskaffelsene vil dermed også oppleve en forsinkelse, sammenlignet med dagens situasjon.

Forsinkelser som følge av pålegg om å si opp kontrakt

I tilfeller der oppdragsgiver har bedt om midlertidig avgjørelse og suspensjon er opphevet, kan oppdragsgiver inngå kontrakt før KOFA kommer med sin avgjørelse. Dersom KOFA eller domstolen senere setter til side tildelingsbeslutningen, må oppdragsgiver si opp kontrakten med mindre det foreligger særlige forhold. I de tilfellene der oppdragsgiver må si opp en kontrakt, vil dette medføre forsinkelser sammenlignet med i dag, ettersom anskaffelsen må lyses ut på nytt. Dette vil videre innebære endret behovsdekning, og kan potensielt ha store konsekvenser om et behov står udekket.

Det er svært usikkert hvor mange anskaffelser som vil påvirkes av kravet om oppsigelse. Ettersom det i de fleste tilfeller er en forutsetning at KOFA har opphevet suspensjonen, for så å komme til at det har vært et lovbrudd, er det imidlertid trolig snakk om et relativt lavt antall anskaffelser. Oppsigelsesplikten gjelder heller ikke for kontrakter der det foreligger særlige forhold.

På den andre siden kan oppsigelsesplikten bidra til å øke terskelen for at KOFA opphever suspensjon ved midlertidige avgjørelser. Dette kan igjen, alt annet likt, resultere i at færre suspensjoner oppheves, hvilket medfører ytterligere forsinkelser av anskaffelsesprosesser. Oppsigelsesplikten kan også heve terskelen for at oppdragsgivere ber om midlertidig avgjørelse, nettopp fordi denne plikten kan innebære at kontrakt uansett ikke ville blitt inngått før KOFA har avgjort saken.

Samlet kvantum og påvirkning

Alle anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggskontrakter over 15 millioner kroner som klages inn til KOFA i karensperioden, blir forsinket sammenlignet med i dag. Sett i forhold til det totale antallet anskaffelser som gjennomføres årlig i Norge, utgjør dette imidlertid en relativt liten andel. Kvantum er dermed relativt lavt. Anskaffelsene som i hovedsak blir påvirket av forsinkelsen (altså der forsinkelse kan ha store negative konsekvenser), er den typen anskaffelser som ved dagens håndhevingssystem ikke avventer kontraktsinngåelse til KOFA avgjørelse (ikke prioriterte saker) og anskaffelser som i fravær av tiltaket ikke ville blitt

[25] Utkast til nytt lovforslag, §26-3 fjerde ledd.

klaget inn til KOFA. Det er noe usikkerhet knyttet hvor omfattende forsinkelsene vil bli, ettersom dette avhenger av hvor mange som ber om midlertidig avgjørelse, hvor stor andel av disse som får suspensjon opphevet, samt forventet saksbehandlingstid i KOFA. Videre forventer vi at det vil være snakk om et relativt lavt antall tilfeller der kontrakt må sies opp som følge av at tildelingsbeslutning er tilsidesatt, og som dermed forsinkes ytterligere utover suspensjonsperioden. Samlet sett er derfor kvantum og påvirkning vurdert til **middels negativ.**

Enhetsverdi

Enhetsverdien sier noe om hvilken verdi (konsekvens) en forsinkelse vil ha for de som berøres. Hvor store konsekvensene vil være for de som berøres, varierer fra anskaffelse til anskaffelse. I intervjuer oppgir oppdragsgivere at de i dag gjennomfører en risikovurdering når de vurderer om de skal velge å avvente kontraktsinngåelse dersom en anskaffelse er klaget inn til KOFA. Det innebærer at de vurderer konsekvensene av å vente opp mot de forventede sannsynlighet for og konsekvensene av at KOFA kommer til at det er begått feil etter at kontrakt er inngått. Oppdragsgiver velger derfor å inngå kontrakt i tidskritiske anskaffelser, hvor konsekvensene ved å vente er store, eller hvor de anser at det er lite sannsynlig at KOFA vil konkludere med at det er begått feil med betydning for hvem som fikk tildelt kontrakten.

Tiltaket vil bidra til å forsinke alle anskaffelser som blir klaget inn, sammenlignet med i dag. Konsekvensen vil imidlertid variere, avhengig av type anskaffelse. En forsinkelse av tidskritiske anskaffelser kan sannsynligvis ha store negative konsekvenser for de som berøres direkte og for samfunnet. Eksempler på tidskritiske anskaffelser kan være kjøp av legemidler, helseprodukter/-tjenester eller store og komplekse bygg- og anleggsprosjekter.

En forsinkelse av kontraktsinngåelse kan også føre til at gjennomføringen av et prosjekt blir forsinket utover forsinkelsen som skyldes forsinket kontraktsinngåelse. Eksempler på dette er vedlikeholdsprosjekter eller bygg- og anleggsprosjekter som er avhengig av å starte opp i en gitt sesong, og som kan måtte utsettes til neste år hvis man ikke får gjennomført prosjektet som planlagt. I noen ekstreme tilfeller kan også forsinkelse medføre vesentlige endringer som innebærer at kontrakten ikke lenger kan gjennomføres, som følge av at det har gått såpass lang tid med klageprosessen.

Forsinket kontraktsinngåelse på et prosjekt kan også få konsekvenser for andre tilstøtende prosjekter som er avhengige av å gjennomføres i en gitt rekkefølge. Hvis dette kombineres med at prosjektene blir ytterligere forsinket på grunn av avgrensede mulige gjennomføringstidspunkt (sesong o.l.), gir dette ytterligere negative effekter.

For øvrige, mindre tidskritiske, anskaffelser kan forsinkelser føre til at oppdragsgiver blir stående uten gyldig kontrakt i perioder.

Selv om konsekvensene av forsinkelser vil variere for ulike anskaffelser, vurderer vi at enhetsverdien av forsinkelser vil være **høy**.

Samfunnsøkonomisk verdi

Samlet sett vurderer vi derfor at forsinkelser i anskaffelsesprosessen som følge av tiltaket vil ha **store negative konsekvenser** for samfunnet.

4.3.2 Endret forutsigbarhet og ressursbruk i anskaffelsesprosessen for offentlige oppdragsgivere

Så langt har vi prissatt de direkte virkningene tiltaket vil ha på offentlige oppdragsgivere når det kommer til ressursbruk forbundet med klager og rettslige prosesser. Samtidig er det enkelte andre forhold ved tiltaket som kan bidra til å øke ressursbruken for oppdragsgivere, som vi ikke har prissatt i analysen. Disse forholdene er som følger:

- Frykt for å bli klaget inn til KOFA kan gjøre at oppdragsgivere bruker mer ressurser i forberedelsesfasen for å unngå å bli klaget inn til KOFA
- Antall innsynsbegjæringer kan øke som følge av at flere leverandører vurderer å klage til KOFA
- Oppdragsgiver kan få økt ressursbruk som følge av at de må si opp kontrakter som er inngått på bakgrunn av en tildelingsbeslutning som er satt til side ved endelig avgjørelse fra KOFA eller domstolene

Kvantum og påvirkning

Alle anskaffelser vil berøres av håndhevingsendringen. Frykten for å bli klaget inn til KOFA kan derfor berøre alle anskaffelser som omfattes av det nye håndhevingsreglementet. I hvilken grad frykt for å gjøre feil som blir klaget inn til KOFA faktisk påvirker ressursbruken, er derimot usikker og vil sannsynligvis variere for ulike virksomheter og anskaffelser. Enkelte oppdragsgivere vil trolig ikke gjøre noen endringer, samtidig som andre kan finne på å øke ressursene til gjennomføring av anskaffelser. Eksempelvis kan det tenkes at noen

oppdragsgivere i visse typer anskaffelser, der forsinkelser kan ha store konsekvenser, vil legge mer ressursbruk i å få gjennomført anskaffelsen tidlig, slik at en eventuell forsinkelse ikke vil påvirke behovsdekningen.

Som beskrevet i en dansk rapport, bidrar frykten for klager til vesentlige transaksjonskostnader, ved at man er bevisst på risikoen på en klagesak, og dermed legger mer arbeid i hver utlysning (Erhvervsministeriet, 2012). Dette er ikke nødvendigvis utelukkende negativt, ettersom det kan øke kvaliteten i offentlige anskaffelser, men det kan også innebære økt tidsbruk i *alle* anskaffelser.

Videre kan det tenkes at tiltaket vil føre til økt ressursbruk for oppdragsgivere med å håndtere og svare ut innsynsbegjæringer. Ettersom tiltaket er ventet å øke antall klager til KOFA, er det rimelig at også omfanget av innsynsbegjæringer til oppdragsgivere vil øke. Inventura og Oslo Economics (2022) har tidligere anslått at det blir sendt inn innsynsbegjæringer i om lag 30 prosent av alle anskaffelser i dag. Det er stor variasjon i hvor mye tid offentlige virksomheter bruker på å behandle en innsynsbegjæring. Oxford Resarch og Proba samfunnsanalyse estimerte i 2015 at departementer og statsforvaltere i gjennomsnitt bruker mellom 10 og 25 minutter på enkle innsynsbegjæringer, og mellom 2 og 10 timer for krevende innsynsbegjæringer (Oxford Research og Proba samfunnsanalyse, 2015). Inventura og Oslo Economics har også tidligere estimert at offentlige virksomheter i gjennomsnitt bruker mellom 3 og 4 timer på å sladde dokumenter i forbindelse med innsynsbegjæringer i anskaffelsesprosessen (Inventura og Oslo Economics, 2022). En enkelt innsynsbegjæring kan derfor være relativt ressurskrevende for en offentlig virksomhet, og dersom flere velger å be om innsyn kan dette innebære en betydelig økning i ressursbruk for offentlige virksomheter samlet sett.

Oppsigelsesplikten innebærer at oppdragsgiver må si opp kontrakter som er inngått på bakgrunn av en tildelingsbeslutning som er satt til side ved endelig avgjørelse fra KOFA eller domstolene, med mindre det foreligger særlige forhold som tilsier at kontrakten videreføres. I dag har oppdragsgiver ingen plikt til å si opp kontrakter inngått basert på tildelingsbeslutninger som senere blir tilsidesatt. Som drøftet i kapittel 4.3.1, forventer vi at det vil være et relativt begrenset antall anskaffelser som vil berøres av oppsigelsesplikten. I tilfeller hvor oppdragsgivere må si opp en kontrakt, må de gjennomføre anskaffelsen på nytt, hvilket kan medføre store kostnader (som følge av økt ressursbruk) for oppdragsgiveren. Det kan også påløpe kostnader forbundet med håndtering av oppsigelse av kontrakt, samt kostnader til avslutning av kontraktsforhold, tap av garantier, reklamasjon, mv. For de få anskaffelsene som berøres, kan dermed få betydelig økt ressursbruk.

Samlet sett kan tiltaket indirekte påvirke ressursbruken hos mange oppdragsgivere og i mange anskaffelser. Påvirkningen vil variere i stor grad fra anskaffelse til anskaffelse og mellom oppdragsgivere, og gjennom ulike mekanismer. Vår vurdering er dermed at den indirekte virkningen på ressursbruk hos oppdragsgivere har et kvantum som er **stort negativt.**

Enhetsverdi

Enhetsverdien sier noe om konsekvensen av endret forutsigbarhet og gjennomføring av anskaffelsesprosesser for de som er berørt, altså for offentlige oppdragsgivere. Virkningen vil medføre økt ressursbruk for offentlige oppdragsgivere, som innebærer økte lønnsutgifter. Enhetsverdien vil være lik timelønnen for de personene som berøres. Timelønnen vil variere med hvilke ressurser som involveres. For eksempel vil den være høyere om det blir behov for juridisk eller ekstern bistand. Uavhengig av hvilke ressurser som involveres, vurderes enhetsverdien for å være **liten**.

Samfunnsøkonomisk verdi

Samlet finner vi at den samfunnsøkonomiske verdien som følge av endret forutsigbarhet og gjennomføring av anskaffelsesprosesser for oppdragsgivere er **middels negativ**. Det er imidlertid stor usikkerhet forbundet med denne verdien. Særlig er det usikkerhet knyttet til konsekvensene av oppsigelsesplikten. Vi har antatt at antall tilfeller der kontrakt må sies opp som følge av at KOFA eller domstolen har tilsidesatt tildelingsbeslutningen vil være svært lavt. Om omfanget av slike tilfeller viser seg å være større, vil den samfunnsøkonomiske verdien være mer negativ enn vi har estimert her.

4.3.3 Forutsigbarhet og rettsikkerhet for leverandører

Tiltaket antas å føre til at KOFA mottar flere klager før kontrakt inngås, sammenlignet med i dag. Automatisk suspensjon og at KOFAs avgjørelser gjøres bindende, vil dermed trolig føre til at flere feil avdekkes. Det betyr at brudd på regelverket kan rettes før kontrakt inngås. Dette kan bidra til bedre rettsikkerhet for leverandører som deltar i anskaffelsene, og bedret forutsigbarhet ved å delta i konkurranser om offentlige kontrakter.

På den andre siden kan oppsigelsesplikten medføre svekket forutsigbarhet for leverandører som eventuelt har inngått en kontrakt som senere må sies opp, som følge av at KOFA eller domstolen har kommet til at tildelingsbeslutningen skal settes til side. Som allerede beskrevet, tror vi imidlertid omfanget av slike tilfeller er svært begrenset. På bakgrunn av dette vurderer vi at oppsigelsesplikten vil ha liten betydning for leverandører når det kommer til forutsigbarhet og rettsikkerhet, og behandler derfor ikke den eventuelle virkningen av dette videre i dette kapittelet.[26]

Kvantum og påvirkning

De berørte er alle leverandører som deltar i konkurranser om kontrakter som berøres av tiltaket. Antallet er derfor vurdert som høyt.

Tiltakets påvirkning avhenger etter vår vurdering av hvilke muligheter leverandør har i dag til å få rettet feil som er begått. I dag kan oppdragsgivere velge å utsette kontraktsinngåelse til KOFA har kommet med sin rådgivende uttalelse, i saker hvor leverandør klager til KOFA før kontrakt er inngått. Hvis oppdragsgiver godtar at kontraktinngåelse utsettes, står oppdragsgiver likevel fritt til å ikke følge KOFAs rådgivende uttalelse når denne foreligger.

Som drøftet tidligere, oppgir oppdragsgivere at de i stor grad følger KOFAs rådgivende uttalelser i de prioriterte sakene. Både tall fra spørre-undersøkelsen og fra KOFA indikerer at oppdrags-giver følger den rådgivende uttalelsen i 9 av 10 tilfeller i saker hvor oppdragsgiver går med på å utsette kontraktinngåelse. For de prioriterte sakene vil det foreslåtte tiltaket derfor trolig ha liten virkning for forutsigbarhet og rettsikkerhet.

Om lag 60 prosent av klagene KOFA mottar i dag er imidlertid ikke prioriterte. Det vil si at kontrakt inngås før nemndas rådgivende uttalelse foreligger. Videre viser statistikk fra KOFA at det i om lag 40 prosent av de ikke-prioriterte rådgivende sakene konkluderes med regelbrudd. Det betyr at tiltaket kan bidra til at eventuelle feil rettes i rundt én fjerdedel (24 prosent) av klagene KOFA mottar i dag, som i dag ikke kan rettes (fordi kontrakt allerede er inngått). Dette gjelder hvis vi ser på saker over EØS-terskelverdi isolert, men også for alle KOFAs rådgivende saker samlet.

Samlet lander vi derfor på **liten positiv påvirkning** for leverandørene som følge av økt rettssikkerhet og forutsigbarhet.

Enhetsverdi

Selv om oppdragsgivere oppgir at de følger KOFAs rådgivende uttalelser i de fleste sakene, vil det likevel være saker hvor oppdragsgiver ikke følger disse. I slike tilfeller kan leverandører i dag fremme sak for tingretten. I mindre anskaffelser, hvor kostnaden ved saksanlegg er stor, målt i forhold til anskaffelsens verdi, vil terskelen for å anlegge sak være høy. Særlig i slike saker, hvor oppdragsgiver ikke følger KOFAs rådgivende uttalelse og kontrakten er liten, kan leverandører i dag mangle en reell mulighet for håndheving.

Videre gjør oppdragsgivers mulighet til å velge å ikke utsette kontraktinngåelse, og til å unnlate å følge KOFAs rådgivende uttalelser, det svært uforutsigbart for leverandørene. Dette handler både om leverandørenes trygghet for at anskaffelses-regelverket blir fulgt, og at det får konsekvenser når dette ikke er tilfellet.

Vi anser derfor enhetsverdien til å være høy.

Samfunnsøkonomisk verdi

Med en liten positiv kvantumsverdi og en høy enhetsverdi er den samlede virkningen for forutsigbarhet og rettsikkerhet for leverandører **middels positiv.**

4.3.4 Implementeringskostnader

Det vil oppstå implementeringskostnader forbundet med å endre regelverket og å innføre tiltaket. Det skyldes at aktørene som påvirkes av tiltaket må sette seg inn i regelverket og innrette seg etter dette. Dette er en tidkrevende prosess forbundet med økt ressursbruk, avhengig av hvor omfattende endringene i regelverket er.

Dette vil særlig berøre KOFA, som må forholde seg til nye saksbehandlingsregler. Det er ikke enda avklart hvilke saksbehandlingsregler som følger med tiltaket, og KOFA selv mener at det er behov for å utarbeide disse saksbehandlingsreglene *før* en eventuell endring trer i kraft. Det vil også være investeringskostnader forbundet med omstilling i KOFA, som for eksempel kan ha behov for å gjøre organisatoriske og administrative endringer.

For oppdragsgivere vil det innebære mindre ressursbruk knyttet til opplæring og implementering. Vi forventer likevel at det vil være noen engangskostnader for et større antall offentlige virksomheter som vil bruke tid på å sette seg inn i de nye reglene.

[26] Som vi er inne på i kapittel 4.2.2, kan det imidlertid tenkes at leverandører som har inngått en kontrakt som senere må sies opp som følge av oppsigelsesplikten, har mulighet til å kreve erstatning for positiv kontraktsinteresse.

Tilsvarende vil også leverandører ha noe ressursbruk knyttet til å sette seg inn i og tilpasse seg det nye regelverket. Også for leverandører legger vi imidlertid til grunn at påvirkningen per leverandør er relativt begrenset.

Samlet sett vil denne virkningen gjelde for et relativt stort antall aktører, mens påvirkningen per aktør er vurdert å være relativt begrenset. Dette skyldes at dette kun vil være en engangskostnad, og at vi legger til grunn at det for de fleste vil være relativt begrenset ressursbruk knyttet til implementeringen. Selv om kvantum er stort, er dermed påvirkningen vurdert til lite negativt. Enhetsverdien for de berørte vil være timekostnaden forbundet med ressursbruken, som er vurdert til å være liten. Samlet sett er derfor virkningen vurdert til å ha en **liten negativ konsekvens for samfunnet**.

4.3.5 Oppsummering av de ikke-prissatte virkningene

Tabell 4-8 viser en oppsummering av vår verdsettelse av de ikke-prissatte virkningene. Samlet sett forventes tiltaket i sum å ha en negativ samfunnsøkonomisk virkning målt etter de ikke-prissatte virkningene. Dette skyldes særlig at tiltaket forventes å medføre forsinkelser i anskaffelsesprosessen, og at dette særlig vil treffe tidskritiske anskaffelser hvor forsinkelser kan ha store negative konsekvenser for samfunnet.

4.4 Usikkerhet

Analysen av virkninger handler om hvordan vi forventer at aktørene som berøres av tiltaket vil påvirkes av dette, herunder hvordan det vil påvirke deres atferd, ressursbruk og insentiver. Det er stor usikkerhet forbundet med slike fremtidige endringer, ettersom de ikke kan observeres. I analysen legger vi til grunn «beste estimater», basert på rimelige forutsetninger og antakelser om sannsynlig øvre og nedre intervall. I dette kapittelet diskuterer vi nærmere hvilken usikkerhet analysene er beheftet med, og drøfter utvalgte usikkerhetsdrivere.

4.4.1 Usikkerhet forbundet med prissatte virkninger

Resultatene i analysen av prissatte virkninger er basert på et datagrunnlag som er forbundet med usikkerhet. Særlig er det usikkerhet ved hvor stort utslag tiltaket vil ha på klagevolum og i hvilken retning tiltaket vil påvirke saksvolumet i domstolene. Det er også usikkerhet knyttet til hvilken ressursbruk som går med til disse sakene. Vi har derfor gjennomført sensitivitetsanalyser hvor vi har undersøkt hvordan analysen av de prissatte virkningene endres ved endringer i de grunnleggende forutsetningene. Vi har både gjennomført en generell scenario-analyse, hvor vi har estimert virkningene av tiltakene i et «beste» og «verste» scenario, og egne sensitivitetsanalyser av analysen av de prissatte virkningene påvirkes av endringer i antall klager og saker for domstolene.

Scenarioanalyse

For de ulike forutsetningene i analysen, har vi utarbeidet et sannsynlighetsspenn med et minimum scenario, et maksimum scenario og en forventningsverdi (hovedanalyse). For eksempel har vi lagt til grunn at antall klager til KOFA vil øke med mellom 50 og 60 prosent sammenlignet med i dag, med en forventet verdi på 55 prosent. I hovedanalysen i kapittel 4.2, har vi lagt til grunn forventningsverdier.

Vi har gjennomført sensitivitetsanalyser hvor vi har analysert hva som vil være «beste» og «verste» scenario (Figur 4-4). I verste scenario, har vi lagt til grunn at alle virkninger går i mest pessimistisk retning. For eksempel at økningen i antall klager er i høyeste enden av mulige utfall, og at ressursbruken i de enkelte klagene og sakene krever ressursbruk etter høyeste estimat. I det beste scenariet har vi lagt til grunn at alle virkninger går i

Tabell 4-8: Oppsummering av ikke-prissatte virkninger

Virkninger	Konsekvens
Forsinkelser i anskaffelser	**Stor negativ verdi**
Endret forutsigbarhet og gjennomføring av anskaffelser for offentlige oppdragsgivere	**Middels negativ verdi**
Forutsigbarhet i anskaffelser for leverandører	**Middels positiv verdi**
Implementeringskostnader	**Liten negativ verdi**

mest optimistiske retning. I det mest positive scenarioet finner vi at de prissatte virkningene av tiltaket har en positiv netto nåverdi, på **+8 millioner kroner**. I det mest negative scenarioet, som vi anser som like sannsynlig som det mest positive scenarioet, har tiltaket en betydelig større negativ netto nåverdi enn hovedanalysen, med en netto nåverdi på **–333 millioner kroner** over en tiårsperiode.

Nærmere om endring i klager og domstolssaker

Det er som nevnt stor variasjon mellom klagene, både når det kommer til hva klagen gjelder, kompleksitet, ressursbehov og tilhørende kostnader. Dette skaper usikkerhet når man generaliserer og skal predikere fremtidige saksforhold. Vi har benyttet oss av data og statistikk der dette er tilgjengelig, men for mye av datagrunnlaget har vi vært nødt til å gjøre estimater basert på antakelser.

Gitt den store usikkerheten i tiltakets påvirkning på antall klagesaker til KOFA, og antall saker for domstolene, har vi gjennomført egne sensitivitetsanalyser av hvordan resultatene påvirkes av endringer dersom vi endrer på forutsetningene om endringer i antall klager og saker i domstolene i analysen.

Figur 4-5 og Figur 4-6 viser hvordan netto nåverdi av de prissatte virkningene ved ulike nivåer på antall klager til KOFA og antall erstatningssaker i domstolene, i de ulike scenariene. Analysen viser at netto nåverdi av de prissatte virkningene av tiltaket vil være positive dersom antall klager til KOFA øker med mindre enn 20 prosent, alt annet likt som i hovedanalysen. Dersom økningen er større enn dette, noe som er forventet, vil tiltaket ha en netto negativ nåverdi. Dersom tiltaket fører til en større økning enn vi har lagt til grunn i vår analyse, vil kostnadene øke ytterligere. Dersom tiltaket medfører en dobling i antall klager i KOFA (292 klager), vil de prissatte virkningene av tiltaket ha en estimert netto nåverdi på **-370 millioner kroner**.

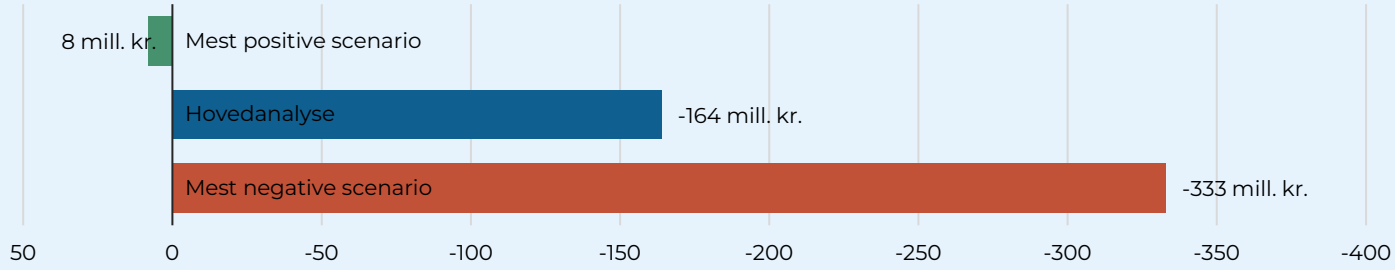
For antall erstatningssaker, estimerer vi at netto nåverdi av de prissatte virkningene vil være lik null dersom antall erstatningssaker reduseres til om lag to saker årlig, alt annet likt. Dette er vesentlig lavere enn dagens nivå, som vi estimerer til 15 saker årlig. Som nevnt tidligere, anser vi det som en mulighet at antall erstatningssaker ikke vil reduseres, eller til og med økes.

Vi har også undersøkt hvordan resultatene påvirkes i beste og verste scenario. I det mest positive scenariet, vil tiltaket gå i break-even målt etter de prissatte virkningene dersom antall klager til KOFA øker til 222 årlig (52 prosent økning fra null-alternativet), eller hvis antall erstatningssaker overstiger ti. I det mest negative scenarioet, vil tiltaket ha gå i break-even målt etter de prissatte virkningene dersom klagevolumet forblir uendret sammenlignet med nullalternativet. I det negative scenariet forventes tiltaket å ha en netto negativ verdi målt etter de prissatte virkningene selv dersom tiltaket bidrar til å redusere antall erstatningssaker til null.

Oppsummering av usikkerhet prissatte virkninger

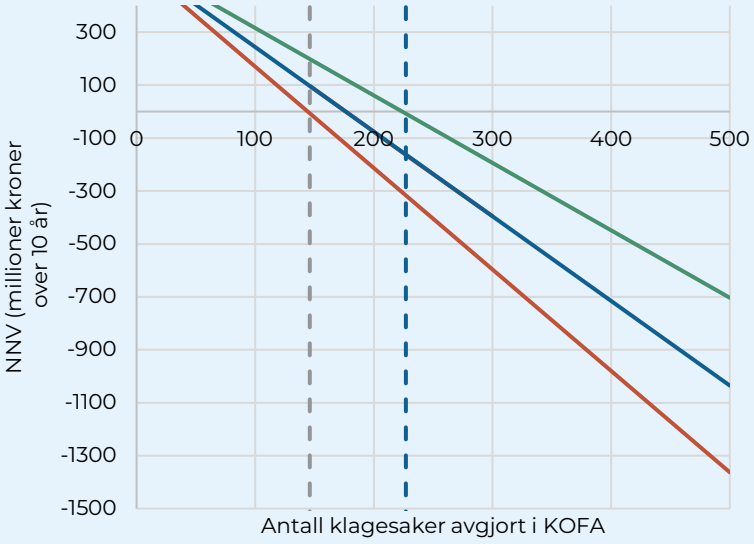
Samlet viser vår analyse at tiltaket selv i det beste scenariet forventes å kun ha en marginal netto positiv virkning målt etter de prissatte sammenlignet med nullalternativet. Dette betyr heller ikke nødvendigvis at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, ettersom man også må hensynta de ikke-prissatte virkningene. Siden tiltaket er forventet å ha en netto negativ virkning målt etter de ikke-prissatte virkningene, er det sannsynlig at tiltaket ikke vil være samfunnsøkonomisk selv i det beste scenariet. Videre viser analysen at tiltaket potensielt kan få store negative konsekvenser for samfunnet i et verste scenario. Det er særlig stor usikkerhet knyttet til hvordan tiltaket vil påvirke antall klager til KOFA. Analysen viser at tiltaket potensielt kan få store negative konsekvenser dersom antall klager øker mer enn det vi har lagt til grunn i hovedanalysen. Oppsummert vurderer vi at analysen av de prissatte virkningene er robuste for endringer i de underliggende forutsetningene, og at det er lite sannsynlig at tiltaket vil komme bedre ut enn nullalternativet målt etter de prissatte virkningene.

Figur 4-4: Sensitivitetsanalyse - netto nåverdi (NNV) etter 10 år

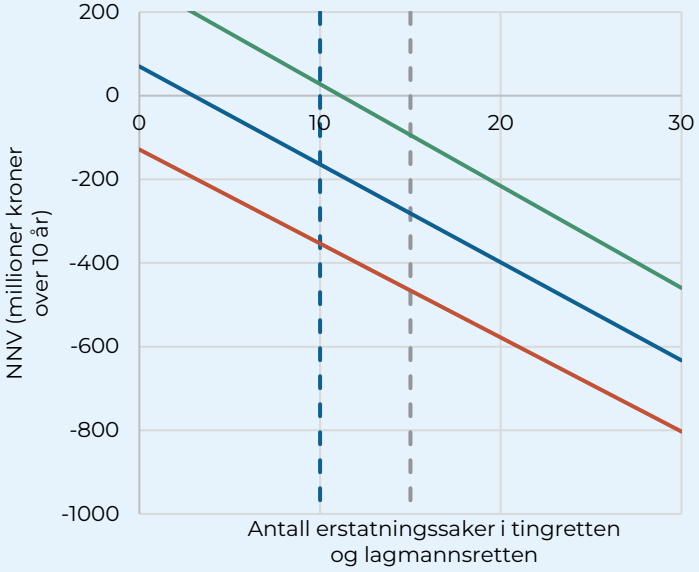


Note: I det mest positive scenarioet har vi lagt til grunn 219 klagesaker i KOFA, i hovedscenarioet er det 227, og i det mest negative scenarioet er det 234 klagesaker. De største forskjellene i scenarioene stammer fra hvilken ressursbruk man legger til grunn i analysen.

Figur 4-5: NNV av tiltaket etter antall klager



Figur 4-6: NNV av tiltaket etter antall erstatningssaker



Note: Grå stiplet linje viser dagens nivå av klage- (146) og erstatningssaker (15), og blå stiplet linje viser hovedalternativet i analysen (hhv. 227 klagesaker og 10 erstatningssaker). De tre grafene i hvert diagram viser mest positive scenario, hovedanalyse og mest negative scenario for ulike verdier av klagesaker og erstatningssaker. Forskjellen mellom disse tre kommer i hovedsak fra hvilket ressursbruk man legger til grunn i analysen.

4.4.2 Usikkerhet forbundet med ikke-prissatte virkninger

Når det gjelder de ikke-prissatte virkningene, er det størst usikkerhet knyttet til konsekvensene av forsinkelser av anskaffelser, ettersom det er denne virkningen som er antatt å ha størst effekt. Det er imidlertid også usikkerhet forbundet med hvilke konsekvenser endringer i atferd hos oppdragsgiver vil ha, og de samfunnsøkonomiske virkningene av oppsigelsesplikten.

Forsinkelser i anskaffelsesprosessen

Forsinkelser i anskaffelsesprosessen kan få store negative konsekvenser for samfunnet. Omfanget av de negative konsekvensene vil avhenge av saks-behandlingstiden i KOFA, hvordan praksis med midlertidig avgjørelse innrettes og om det vil være mulig for tidskritiske anskaffelser å få unntak for kravet om automatisk suspensjon.

I vår analyse har vi lagt til grunn at anskaffelser som klages inn til KOFA i gjennomsnitt vil bli forsinket i minimum 30 dager mer enn i dagens situasjon, og at enkelte anskaffelser vil bli ytterligere forsinket. For tidskritiske anskaffelser er konsekvensene av forsinkelser store. KOFAs vurderinger i midlertidige avgjørelser kan ha stor betydning for samfunnet. De negative konsekvensene av tiltaket kan begrenses dersom tiltaket innrettes slik at KOFA kan foreta

raske vurderinger av at suspensjonen kan opphøre i tidskritiske anskaffelser.

I analysen har vi vurdert forsinkelser fra klagen mottas av KOFA til nemnda eventuelt vurderer at suspensjonen opphører. Tiltaket kan også indirekte bidra til forsinkelser på andre måter. For eksempel vil tiltaket medføre at leverandører kun kan fremme krav om erstatning for regelbrudd som kunne og burde vært anført til KOFA eller domstolene i karensperioden. Dette kan føre til en økning i antall innsynsbegjæringer i karensperioden, og at oppdragsgiver i den forbindelse utvider karens-perioden. Dette kan i så tilfelle bidra til å forsinke anskaffelsesprosessen selv i fravær av klage til KOFA.

Det er dermed noe usikkerhet knyttet til tiltakets virkning på forsinkelser i anskaffelsesprosessen, og de tilhørende samfunnsøkonomiske konsekvensene. Selv om det er usikkerhet i virkningens omfang, anser vi det likevel som sannsynlig at tiltaket vil medføre større grad av forsinkelser sammenlignet med i dag. Det er derfor lite usikkerhet knyttet til retningen på virkningen, men stor usikkerhet knyttet til virkningens omfang. Med dette mener vi at det vil være en negativ samfunnsøkonomisk effekt, men at det er usikkert hvor negativ effekten vil være for samfunnet.

Endringer i adferd hos oppdragsgiver

Utover at oppdragsgiveres tidsbruk i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget og i konkurranse-gjennomføringen øker, kan oppdragsgivere også endre på hvordan de organiserer sine anskaffelser. Dette kan eksempelvis innebære at kommuner som tidligere har gjennomført innkjøp gjennom innkjøpssamarbeid med andre kommuner, i stedet gjennomfører anskaffelser på egenhånd slik at anskaffelsen omfattes av regelverket under terskelverdi.

Disse forholdene kan få konsekvenser for ressursbruken i anskaffelsesprosessen for både leverandør og for oppdragsgivere, og det kan påvirke utfallet i anskaffelsene. Det er krevende å vurdere hvordan oppdragsgivere og leverandører vil tilpasse seg, som også gjør det krevende å vurdere de mulige konsekvensene. Det er imidlertid en risiko for at tiltaket kan ha utilsiktede negative konsekvenser i anskaffelsesprosessen som vi ikke har fanget opp i vår analyse. Dette taler for at vi har undervurdert de negative konsekvensene av tiltaket.

Tabell 4-9: Oppsummering av usikkerhetsmomenter og forventet eventuell virkning

Potensiell virkning	**Forventet eventuell virkning/retning på usikkerhet**
Prissatte virkninger	-333 mill. kr. - +8 mill. kr.
Forsinkelser i anskaffelser	Trolig negativ
Endring i adferd hos oppdragsgiver	Trolig negativ
Oppsigelse av kontrakt	Trolig negativ
Klager på avlysning	Usikker

Oppsigelse av kontrakt

Det er stor usikkerhet knyttet til hva som vil være konsekvensene av en oppsigelsesplikt, og hvor mange anskaffelser som vil berøres. Det er imidlertid en rekke potensielle konsekvenser av oppsigelsesplikten. I analysen har vi lagt til grunn at antallet tilfeller vil være svært lavt, og dermed vil også konsekvensene som følge av oppsigelses-plikten være begrenset.

Dersom antall kontrakter som må sies opp som følge av oppsigelsesplikten er større enn vi har lagt til grunn i våre analyser, vil kostnadene være større. Dette knytter seg til:

- Forsinkelser og kostnader forbundet med å gjennomføre ny anskaffelsesprosess, for både oppdragsgiver og leverandør
- Kostnader forbundet med oppsigelse av kontrakt: for eksempel nedriggkostnader, tap av garantier og reklamasjon, mv.
- Oppdragsgiver blir stående uten kontrakt som dekker behovet
- Oppdragsgiver risikerer erstatningskrav fra leverandør som opprinnelig hadde kontrakten som må sies opp, og fra forbigått leverandør som fikk medhold i klage (på samme måte som i dag)

Klager på avlysning av konkurranse

Videre innebærer tiltaket at leverandører må klage på beslutning om å avlyse en konkurranse innen ti dager etter avlysningen. Dette er en betydelig endring fra dagens ordning, der klagefristen til KFOA er på seks måneder. Blant utlysninger i 2024, var det 639 avlyste konkurranser (Doffin, 2025). Dette utgjør 6,4 prosent av utlyste konkurranser.

Det er lite som tyder på at avlysninger ofte blir klaget inn, og i KOFAs statistikk har det bare vært 15 saker kategorisert som avlysninger siden 2015 (KOFA, 2025). Det utgjør om lag to prosent, som er betydelig lavere enn vi anslår i andre typer saker.

Det er usikkert hvilken effekt den forkortede fristen vil ha på antall klager på avlysninger. En mulighet er at endringen vil føre til flere klager, ettersom leverandører i større grad må vurdere raskt for å ivareta muligheten til å klage. En annen mulighet er at klagevolumet forblir uendret, ettersom leverandørene kunne klaget på avlysningen uavhengig av tidshorisonten. En tredje mulighet er at antall klager vil reduseres, ettersom leverandøren vil få mindre tid til å oppdage feil. Dette anser vi ikke som et sannsynlig utfall.

Effekten av endringen av denne fristen er dermed usikker. Endringen kan imidlertid ha en positiv virkning for oppdragsgivere, ved at de etter 10 dager får økt forutsigbarhet om hvorvidt en avlysning er omtvistet eller ikke. Dette kan legge til rette for raskere fremdrift og planlegging av nye anskaffelser. Samlet sett er det ikke mulig å slå fast hvordan den positive effekten av forutsigbarhet vil veies opp mot mulige negative virkninger forbundet med klageprosessen ved avlysning.

Oppsummering av usikkerhet for ikke-prissatte virkninger

Tabell 4-9 oppsummerer de ulike usikkerhets-momentene, og forventet eventuell virkning av de ulike usikkerhetsmomentene. Samlet sett vurderer vi at det er mer sannsynlig at vi har undervurdert de negative virkningene av tiltaket, enn at vi har undervurdert de eventuelle positive virkningene av tiltaket. Vår vurdering er derfor at de det er lite sannsynlig at tiltaket vil komme bedre ut enn null-alternativet målt etter de ikke-prissatte virkningene.

4.4.3 Oppsummering av usikkerhet

Oppsummert er det stor usikkerhet knyttet til verdsettingen av både de prissatte og de ikke-prissatte virkningene. Vår vurdering er at de identifiserte usikkerhetsmomentene taler i retning av at vi har undervurdert de negative konsekvensene av tiltaket, fremfor at vi har undervurdert de positive virkningene av tiltaket. Samlet sett vurderer vi derfor at verdsettingen av virkningene er robuste for de identifiserte usikkerhetsfaktorene.

4.5 Oppsummering av samfunnsøkonomisk analyse

Tabell 4-10 viser en oppsummering av virkningene av å innføre prekontraktuell håndheving av anskaffelsesregelverket ved klage til KOFA, sammenlignet med nullalternativet. Som vist i tabellen estimerer vi at tiltaket ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med nullalternativet.

De prissatte virkningene av tiltaket har en negativ forventet netto nåverdi på minus 164 millioner kroner. Kostnadene av tiltaket drives i hovedsak av at det er forventet at antall klager til KOFA vil øke som følge av tiltaket, som vil medføre økte transaksjonskostnader for både leverandører, oppdragsgivere og KOFA. Det er også usikkert om tiltaket vil bidra til å redusere antall erstatnings-saker, og det forventes at tiltaket vil gi økt ressurs-bruk i den enkelte erstatningssak. Samlet sett bidrar dette til at tiltaket forventes å ha en netto negativ prissatt virkning.

Målt etter de ikke-prissatte virkningene, kommer også tiltaket dårligere ut sammenlignet med null-alternativet. Dette skyldes i hovedsak at tiltaket forventes å føre til forsinkelser i anskaffelses-prosesser, som særlig vil berøre tidskritiske anskaffelser hvor konsekvensene for samfunnet av forsinkelser potensielt kan bli svært store. Samlet sett vil sannsynligvis de ikke-prissatte virkningene ha en større negativ konsekvens for samfunnet enn de prissatte virkningene i analysen.

Det er flere usikkerhetsmomenter ved tiltaket. Dette skyldes at det generelt er krevende å forutse hvordan leverandører og oppdragsgivere vil tilpasse seg et nytt håndhevingssystem, og som følge av at det fortsatt er noe usikkerhet knyttet til utformingen av tiltaket. Vi har derfor gjennomført sensitivitetsanalyser hvor vi har endret på de underliggende forutsetningene i analysen av de prissatte virkningene, og drøftet usikkerhets-momenter ved verdsettingen av de ikke-prissatte virkningene. Funnene viser at tiltaket ikke vil være lønnsomt selv om vi endrer på de underliggende forutsetningene i analysen.

Samlet sett vurderer vi derfor at tiltaket sannsynligvis ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Tabell 4-10: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger relativt til nullalternativet

Virkninger	Prekontraktuell håndheving i KOFA – virkning sammenlignet med dagens håndhevingssystem
Prissatte virkninger for offentlige instanser	
Ressursbruk for offentlige virksomheter	-kr 64 000 000
Ressursbruk for KOFA	-kr 68 000 000
Ressursbruk for domstolene	+kr 1 000 000
Samlet ressursbruk for offentlige instanser	*-kr 131 000 000*
Skattefinansiering (20 prosent av -131 000 000 kr)	-kr 26 000 000
Reduserte skattefinansieringskostnader for det offentlige ved reduserte erstatningsutbetalinger til leverandører	+kr 35 000 000
Samlet endring for offentlige instanser	**-kr 122 000 000**
Prissatte virkninger for leverandører	
Ressursbruk for leverandører	-kr 42 000 000
Samlet endring for leverandører	**-kr 42 000 000**
Samlet netto nåverdi av prissatte virkninger	**-kr 164 000 000**
Usikkerhetsspenn (min. til maks.)	(+kr 8 000 000 til -kr 333 000 000)
Ikke-prissatte virkninger	
Forsinkelser i anskaffelser	**Stor negativ verdi**
Endret forutsigbarhet og gjennomføring av anskaffelser for offentlige oppdragsgivere	**Middels negativ verdi**
Forutsigbarhet i anskaffelser for leverandør	**Middels positiv verdi**
Implementeringskostnader	**Liten negativ verdi**
Samfunnsøkonomisk lønnsomt?	**Nei**

Note: Prissatte virkninger er gitt ved netto nåverdi over ti år. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg til totalene.

5. Virkemidler for å begrense negative konsekvenser av tiltaket

Vår analyse viser at forslaget om å innføre prekontraktuell håndheving av anskaffelsesregelverket ved klage til KOFA sannsynligvis ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Som en del av analysen har vi vurdert om det kan finnes virkemidler som kan begrense de negative konsekvensene av anskaffelsesutvalgets forslag.

Som beskrevet i analysen, er det særlig følgende forhold ved tiltaket som utgjør de mest kostnads-drivende elementene:

- Tiltaket forventes å gi en økning i antall klager til KOFA
- Tiltaket bidrar ikke nødvendigvis til å redusere antall erstatningssaker, og kan bidra til å øke ressursbruken for oppdragsgivere, domstolene og leverandører i hver enkelt sak
- Automatisk suspensjon kan føre til forsinkelser i anskaffelses-prosessen sammenlignet med i dag. Dette vil i særlig grad påvirke tidskritiske anskaffelser.

Virkemidlene som er identifisert og beskrives i dette kapittelet er rettet inn mot å dempe disse kostnadsdriverne. Det er viktig å påpeke at virkemidlene som vi foreslår nedenfor også kan få utilsiktede negative virkninger, og det er heller ikke gitt at tiltaket vil bli samfunnsøkonomisk lønnsomt om det innføres med de foreslåtte virkemidlene. Vi har ikke gjennomført en fullstendig analyse av de forslåtte virkemidlene. Disse må derfor kun ses på som forslag til mulige virkemidler, som bør utredes nærmere.

Øke gebyret for klager

I dag er gebyret for å klage til KOFA på 8 000 kroner for rådgivende saker (Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 13). Siste endring i klage-gebyret var i 2012, da det ble hevet fra 860 kroner til dagens nivå. Økningen i gebyret i 2012 ble begrunnet med et ønske om å begrense antall ubegrunnede klager til KOFA, for å redusere saks-mengden og bidra til blant annet kortere saksbehandlingstid. Samtidig var det ønskelig å ikke gjøre det for krevende for leverandører å få behandlet sin klage i KOFA. I høringsnotatet for forslaget til dagens gebyr, ble flere ulike tilnærminger til fastsettelse av gebyr drøftet. Det ble blant annet diskutert om gebyret burde differensieres etter type bedrift, eller om det burde reflektere sakskostnadene i den enkelte sak.

Departementet landet på at det var ønskelig med et gebyr som var differensiert etter rådgivende saker og gebyrsaker, men at det ikke var ønskelig med en ytterligere differensiering siden det ville bli komplekst å forvalte. Videre var det ønskelig at fastsettelsen av gebyret skulle ta utgangspunkt i kostnaden av å få behandlet saken i KOFA. Kostnadene ved å behandle en rådgivende sak ble estimert til om lag 41 000 kroner dersom saken medførte nemndsbehandling, og 25 000 kroner dersom klagen ble forkastet før behandling i nemnden. Gebyret ble fastsatt til om lag 20 prosent av kostnadene ved å få en sak behandlet i KOFA med nemndsbehandling. Andelen på 20 prosent ble begrunnet med at det var ønskelig at det offentlige skulle bære hovedvekten av kostnaden, for å holde gebyret nede slik at terskelen for å klage til KOFA forble relativt lav for leverandører.

Nivået på dagens gebyr har ikke endret seg siden 2012. Et første steg kan derfor være å øke gebyret til å reflektere dagens kostnadsnivå. Vi estimerer at de gjennomsnittlige kostnadene til KOFA per rådgivende sak er på om lag 65 000 kroner i dag, uavhengig av om klagen får nemndsbehandling (det vil si uavhengig av om klagen blir vurdert, avvist eller trukket). De gjennomsnittlige kostnadene av å få en sak behandlet i nemnda er dermed sannsynligvis noe høyere enn 65 000 kroner. Dersom vi legger til grunn at saks-behandling med nemndsbehandling har en kostnad på 75 000 kroner, vil dagens gebyr utgjøre om lag 10,5 prosent. Dersom gebyret i dag skal øke til å reflektere 20 prosent av saksbehandlings-kostnadene, tilsvarende som i 2012, vil det innebære et gebyr på om lag 15 000 kroner.

Leverandører vil ha større interesse av å klage til KOFA dersom tiltaket innføres, blant annet på grunn av at avgjørelser gjøres bindende og på grunn av bestemmelsen om automatisk suspensjon. Vår vurdering er derfor at det er rimelig at leverandørsiden betaler en høyere andel av saksbehandlingskostnadene ved en klage til KOFA. Det kan derfor være aktuelt å øke andelen på 20 prosent til 50 prosent. Dette vil tilsvare et gebyr på om lag 35 000 kroner, som er om lag like høyt som klagegebyret i Danmark på 20 000 DKK –

tilsvarende om lag 31 000 kroner med dagens valutakurs.[27] Da gebyret på klager økte, falt antall klager fra 161 i 2012 til 107 i 2013 (Klagenævnet for Udbud, 2024). Forhøyelsen av klagegebyret var da fra 10 000 DKK til 20 000 DKK, som fortsatt gjelder i dag (Klagenævnsbekendtgørelsen , 2013).

En negativ konsekvens av å heve gebyret, er at det kan begrense små og mellomstore leverandørers mulighet til å få håndhevet anskaffelsesregelverket. Det skyldes at klagekostnaden blir relativt mye høyere sett i forhold til anskaffelsens størrelse, enn for store leverandører som konkurrerer om store offentlige kontrakter. For å avhjelpe en slik mulig negativ effekt kan man for eksempel vurdere differensierte gebyr, ved å ha lavere gebyr på anskaffelser som ikke er omfattet av automatisk suspensjon, og dermed ikke har en like kostbar klageprosess.

Unntak fra automatisk suspensjon og oppsigelsesplikt for tidskritiske anskaffelser

Som beskrevet i kapittel 4.3.1, er det store kostnader forbundet med forsinkelser som følge av automatisk suspensjon. Slike forsinkelser kan være særlig kostbare for tidskritiske anskaffelser. Dette kan få store negative konsekvenser for samfunnet. Tidsforsinkelsene kan begrenses av at oppdragsgivere kan be om en midlertidig avgjørelse fra KOFA om hvorvidt suspensjon kan oppheves innen 30 dager etter at klagen er inngitt, og at KOFA i noen tilfeller dermed kan oppheve suspensjonen. Samtidig avhenger dette av hvordan KOFA vektlegger konsekvensene av å utsette kontraktsinngåelse opp mot konsekvensene av at KOFA potensielt konkluderer med at tildelingsbeslutningen skal settes til side. At oppdragsgiver blir pliktig til å si opp kontrakt dersom KOFA konkluderer med at tildelingsbeslutningen settes til side, kan både bidra til å øke terskelen for at KOFA vil oppheve suspensjon og innebære at oppdragsgivere nøler med å inngå kontrakt selv om suspensjon er opphevet.

Gitt disse forholdene, er det relevant å undersøke om det finnes virkemidler som kan begrense konsekvensene av automatisk suspensjon for tidskritiske anskaffelser. Et mulig virkemiddel kan være at tidskritiske anskaffelser unntas automatisk suspensjon og/eller plikt til å si opp kontrakt, dersom KOFA senere konkluderer med at tildelingsbeslutningen settes til side. Dersom et slikt unntak skal innføres, bør det utredes hvilke typer anskaffelser som eventuelt skal være omfattet av et slikt tiltak og utarbeides en definisjon for dette.

Økte ressurser i KOFA

Tiltaket forventes å øke antall klager til KOFA i karensperioden. Flere av disse klagene vil gjelde anskaffelser over EØS-terskelverdi og bygge- og anleggsanskaffelser over 15 millioner kroner, som dermed også blir automatisk suspendert. Som følge av suspensjon er det særlig viktig at KOFA har tilstrekkelig ressurser til å fatte riktige midlertidige og endelige avgjørelser, særlig til å overholde fristen på 30 dager for å fatte de midlertidige avgjørelsene.

For å unngå lengre behandlingstid som følge av økt antall klager til KOFA, vil det være nødvendig å øke ressursene til KOFA sammenlignet med ressursene som de har tilgjengelig i dag. Dette kan både være ressurser i sekretariatet og i nemnda.

Utvalget foreslår å øke antallet nemndsmedlemmer fra 10 til 12 medlemmer, og å øke andelen nemndsmedlemmer som er dommere. Utvalget presiserer også at ressursbehovet på lengre sikt kan reguleres gjennom blant annet klagegebyr og justeringer av sakskostnadsreglene – for at KOFA skal ha de ressursene som trengs, både i nemnda og sekretariatet, for å håndtere sin nye rolle (NOU 2024:9, s. 409).

Gitt forventningen om økt antall klager og økt saksbehandlingstid i KOFA, må sannsynligvis ressursbruken i KOFA økes, for å legge til rette for økt saksmengde.

[27] Forutsatt en kurs på 1,55 NOK/DKK.

6. Samlet vurdering

I dette kapittelet oppsummerer vi funnene fra analysen, og drøfter om det kan finnes andre tiltak som kan være mer relevante å arbeide videre med for å løse de identifiserte problemene. Vår samlede vurdering er at forslaget til anskaffelses-utvalget sannsynligvis ikke er samfunns-økonomisk lønnsomt, og at det kan finnes andre tiltak som er bedre egnet.

6.1 Samlet vurdering av det foreslåtte tiltaket

Problembeskrivelsen viser at omfanget av erstatningssaker i dag er lavt, og at antall saker som avgjøres i favør av leverandør er begrenset til noen få saker hvert år. Samtidig kan erstatnings-utbetalingene for positiv kontraktsinteresse i enkeltsaker være høye. Høye erstatnings-utbetalinger kan ha store konsekvenser for en oppdragsgiver, som ender opp med å betale «dobbelt» for produktet som skal anskaffes. Anskaffelsesutvalget peker også på at nivået på erstatningsutbetalinger er høyere i Norge enn i mange andre land (NOU 2024:9, s. 339). Det frem-står derfor som at hovedutfordringen i dag ikke er antallet erstatningssaker, men størrelsen på erstatningsutbetalingene i de enkelte sakene.

Formålet med anskaffelsesutvalgets tiltak er å legge til rette for at flere feil rettes før kontrakt inngås, for å begrense antallet erstatningssøksmål mot oppdragsgivere. Dette gjøres blant annet ved å innføre en preklusiv regel om at leverandører ikke kan kreve erstatning for tapt fortjeneste på grunn av feil som kunne og burde vært anført før kontrakt ble inngått, hvis det ikke er levert klage til KOFA eller begjæring om midlertidig forføyning innen karensperiodens utløp. Automatisk suspensjon og at KOFAs avgjørelser gjøres bindende, er også med på å legge til rette for at feil rettes – ettersom dette medfører at KOFA kan komme med sin vurdering før kontrakt inngås, og dermed kan eventuelle feil rettes, slik at det ikke blir grunnlag for erstatningssøksmål.

Vår analyse viser at det ikke er åpenbart at tiltaket vil bidra til å redusere antall erstatningssaker mot oppdragsgivere. Videre vil tiltaket potensielt ha store negative utilsiktede konsekvenser i form av forsinkelser i anskaffelsesprosessen og økt ressurs-bruk for leverandører, oppdragsgivere og KOFA. Tiltaket kan også bidra til å gjøre anskaffelses-prosessen mindre forutsigbar for oppdragsgivere, og kan gjøre at de tilpasser sin adferd for å redusere leverandørers mulighet til å klage til KOFA.

Det er dermed usikkert om tiltaket vil bidra til å løse det underliggende problemet (høye erstatnings-utbetalinger), samtidig som tiltaket potensielt kan ha store negative konsekvenser for samfunnet. Tiltaket fremstår dermed som lite effektivt for å løse det identifiserte problemet, og basert på en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør ikke tiltaket innføres.

Tiltaket forventes å bedre særlig små- og mellom-store bedrifters muligheter til å få rettet opp feil før kontrakt inngås, som igjen kan bidra til å øke deres rettsikkerhet og forutsigbarhet ved å delta i offentlige anbudskonkurranser sammenlignet med i dag. Som drøftet i kapittel 50, vil det sannsynligvis være nødvendig å øke klagegebyret til KOFA dersom tiltaket innføres, for å begrense klage-omfanget til KOFA. Dersom klagegebyret øker, vil dette også heve terskelen for særskilt små- og mellomstore bedrifters adgang til å få KOFAs vurdering av om det er begått feil i anskaffelses-prosessen.

6.2 Andre mulige tiltak

Utvalget drøfter også andre tiltak som kan bidra til å redusere dagens erstatningsproblematikk. Blant annet foreslår utvalget at det bør legges større vekt på leverandørenes tapsbegrensningsplikt i erstatningsutmålingen og at det bør tas større hensyn til den usikkerheten som er knyttet til om leverandøren ville realisert det forventede dekningsbidraget. Flertallet i utvalget tar til orde for at lovgiver skal legge føringer for utmålingen av fortjenestetap som gjør at dansk og svensk praksis anses som relevante kilder som norske domstoler bør se hen til. Et mindretall i utvalget mener videre at departementet bør vurdere å lovregulere erstatningens størrelse og eventuelt sette et øvre prosentmessig og nominelt tak.

Utvalget peker også på at det med utgangspunkt i EU-domstolens beviskrav i erstatningssaker knyttet til EU-institusjonenes egne anskaffelser, er grunn til å anta at det er mulig å skjerpe beviskravet for fortjenestetap ytterligere uten å støte an mot effektivitetsprinsippet (NOU 2024:9, s. 342).

I denne analysen har vi ikke gjennomført en analyse av virkningene av eventuelle tiltak om å endre på hvordan erstatningsutmålinger foretas eller hvilke beviskrav som stilles. Det fremstår likevel som tiltak som kan være mer treffsikre mot det som vi vurderer som det underliggende problemet i dag, som er høye erstatningsutbetalinger. Tiltak som bidrar til å redusere erstatningsutbetalingene, vil også kunne bidra til å redusere antall erstatningssaker som følge av at leverandørers insentiver til å søke om erstatning begrenses.

Vår vurdering er derfor at det kan være relevant å utrede nærmere mulige tiltak knyttet til utmålingen av erstatningsbeløpene, fremfor å innføre prekontraktuell håndheving ved klage til KOFA.

7. Referanser

Anskaffelsesforskriften – FOA. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser.* Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974?q=foa

Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73

DFØ. (2023). *Klage på offentlig anskaffelse*. Hentet Jun 2025 fra https://anskaffelser.no/sporsmal/klage-pa-offentlig-anskaffelse

DFØ. (2024, Mai 30). *Anskaffelsesundersøkelsen 2024.* Hentet fra anskaffelser.no: https://anskaffelser.no/sites/default/files/2024-05/Anskaffelsesunders%C3%B8kelsen%202024.pdf

DFØ. (2024). *Terskelverdier for offentlige anskaffelser*. Hentet 2025 fra https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser

DFØ. (2024). *Utgifter til offentlige innkjøp*. Hentet 2025 fra https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop

DFØ. (2024). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet 02 05, 2025 fra https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser

DFØ. (u.d.). *anskaffelser.no*. Hentet April 17, 2024 fra Anskaffelsesprosessen steg for steg: https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024, Des 16). *Modell for fastsetting av lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.* Hentet fra Regjeringen: https://www.regjeringen.no/contentassets/e2b4142445ae4de6883860d52bc04620/rapport-dommerlonn-2024-161224.pdf

Doffin. (2025). *Database for offentlige anskaffelser*. Hentet Jun 2025 fra Doffin: https://www.doffin.no/search?page=1&fromDate=2024-01-01&toDate=2024-12-31&status=CANCELLED

Erhvervsministeriet. (2012, Des). *Rapport om serviceeftersyn af det danske klagesystem for udbud.* Hentet Mai 2025 fra https://www.em.dk/media/15034/rapport-om-serviceeftersyn-af-det-danske-klagesystem-for-udbud.pdf?

Finansdepartementet. (2021, Jun 25). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf

Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser – FOSA. (2013). *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.* Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-10-04-1185

Inventura og Oslo Economics. (2022). *Tidsstudie av ulike delprosesser i anskaffelsesprosessen.* Oslo: Digdir.

Klagenemndssekretariatet (KOFA). (u.d.). *Frister for klager og innklagede*. Hentet 2025 fra https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/saksgangen/frister-for-klager-og-innklagede

Klagenemndssekretariatet. (2025, Mar 14). *Årsrapport 2024.* Hentet Mai 2025 fra https://www.klagenemndssekretariatet.no/wp-content/uploads/2025/04/Arsrapport-Klagenemndssekretariatet-UUtilpasset-30042025.pdf

Klagenævnet for Udbud. (2024, Juli). *Årsberetning 2023.* Hentet fra Nævnenes hus: https://naevneneshus.dk/media/tpoplpa4/aarsberetning-2023-endelig.pdf

Klagenævnsbekendtgørelsen . (2013, Feb 27). *Forslag til lov om ændring af lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v.* Hentet fra Retsinformasjon: https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201214L00840

KOFA. (2024, Aug 30). *Høringsinnspill fra KOFA til NOU2024:9 Del 2*. Hentet Mai 2025 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-20249-ny-lov-om-offentlige-anskaffelser/id3039354/?uid=e73a8138-95c9-4314-be6b-403be03f12c0

KOFA. (2025). *Klagenemndssekreteriatet*. Hentet 6 25, 2025 fra https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/saksgangen/ulike-sakstyper

KOFA. (2025). *Statistikk fra klagenemnda for offentlige anskaffelser.* Hentet Mai 2025 fra https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/statistikk

Konsesjonskontraktforskriften. (2017). *Forskrift om konsesjonskontrakter.* Hentet fra https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-08-12-976

Meld. St. 31 (2023-2024). (2024, Aug 9). *Perspektivmeldingen 2024.* Hentet fra Regjeringen: https://www.regjeringen.no/contentassets/7400c9d08a5543b8912fbf700f3344fd/no/pdfs/stm202302400310000dddpdfs.pdf

NOU 2024:9. (2024). *NOU 2024:9 Ny lov om offentlige anskaffelser.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

NOU2023: 26. (2023, November 10). *Ny lov om offentlige anskaffelser - Første delutredning.* Hentet 2025 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/f411c47741154052a371fae50f23d5d6/no/pdfs/nou202302300260000dddpdfs.pdf

Oslo Economics. (2022, Feb 01). *Evaluering av heving av nasjonal terskelverdi.* Hentet fra Regjeringen: https://www.regjeringen.no/contentassets/eae9ddd9e8f04e0aa64498ccd016a75b/evaluering-av-heving-av-nasjonal-terskelverdi.pdf

Oslo Economics. (2023, Aug 17). *Rapport til anskaffelsesutvalget: Offentlige anskaffelser i 2022.* Hentet Jun 2025 fra https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2023/11/OE-rapport-2023-51.-Rapport-til-anskaffelsesutvalget.-Offentlige-anskaffelser-i-2022.pdf

SSB 07685. (2024). *Arbeidskraftskostnader*. Hentet Jun 2025 fra https://www.ssb.no/statbank/table/07685/

SSB 10807. (2024, Jun 07). *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*. Hentet Jun 2025 fra https://www.ssb.no/statbank/table/10807/

SSB 11418. (2025). *Lønn*. Hentet Jun 2025 fra https://www.ssb.no/statbank/table/11418/

TED. (2025). *Tenders Electronic Daily.* Hentet Jun 13, 2025 fra European Union: https://ted.europa.eu/en/advanced-search

Utredningsinstruksen. (2024, Okt 18). *Instruks om utredning av statlige tiltak (FOR-2016-02-19-184)*. Hentet fra Lovdata: https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184

Vedlegg A Forutsetninger for virkningsanalyse

Dette vedlegget har som formål å dokumentere forutsetninger, redegjøre for vurderinger, og sørge for gjennomsiktighet i analysen i denne rapporten.

For mer informasjon om tiltaket og vår forståelse av det, hvilke konsekvenser tiltaket vil ha på de ulike aktørene, og virkningene av disse, henviser vi til rapportens kapittel 3 og 4.

A.1 Svakheter ved metoden

Analysen bygger på en kombinasjon av informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelse, intervjuer og eksisterende statistikk, som til sammen gir et bredt, men ikke nødvendigvis fullt representativt, bilde av situasjonen. En sentral svakhet ved metoden er at vurderingene i stor grad er basert på subjektive oppfatninger fra et utvalg aktører. Selv om det er hentet inn synspunkter fra både offentlige og private interessenter, kan sammensetningen av respondentene og informantene påvirke resultatene. Det kan også være en viss risiko for bekreftelses-bias, særlig i spørsmål som handler om hypotetiske virkninger av et nytt håndhevingsdirektiv. Dette har vi forsøkt å unngå med objektive vurderinger der det er mulig, og å la respondentene i spørreundersøkelsen og informanter svare fritt på spørsmålene.

Videre er flere av estimatene basert på antakelser og skjønn, snarere enn observerte effekter, ettersom tiltaket ennå ikke er innført. Dette gjelder for både oss i analysearbeidet, og informantene som har bidratt til informasjonsinnsamlingen. Dette gjør at usikkerheten i analysen er betydelig, og at resultatene bør tolkes med varsomhet. Enkelte effekter, som for eksempel potensielle atferdsendringer hos leverandører og oppdragsgivere, lar seg vanskelig kvantifisere og er derfor i liten grad reflektert i tallgrunnlaget.

Til sammen innebærer dette at analysens konklusjoner ikke bør oppfattes som eksakte prediksjoner, men som et beslutningsgrunnlag med tydelige forbehold. Hovedrapportens kapittel 4 gir en nærmere drøfting av usikkerhetene knyttet til resultatene.

A.2 Bakgrunn for ulike estimater benyttet i analysen

I dette delkapittelet vil vi gå gjennom hvilke forutsetninger og metoder vi har brukt for å estimere konsekvensene for hver aktør. Kapittelet er strukturert etter aktivitet, altså: direkte klager, klager i KOFA, forføyningssaker, erstatningssaker og utenomrettslige forlik.

Om klager direkte til oppdragsgiver
For å estimere omfang av klager direkte til oppdragsgivere, har vi basert oss på resultater fra spørreundersøkelsen. For å gjøre det lettere for respondentene å svare brukte vi intervaller i spørreundersøkelsen. Ved å bruke ytterpunktene i disse intervallene fant vi en minimumsverdi og en maksimumsverdi for antall direkte klager. Videre gjør vi en forenkling ved å anta at det hovedsakelig er direkte klager på anskaffelser under FOA del II og del III. Dette gir et forventet antall direkte klager på mellom 800 og 1 400, blant 7 900 anskaffelser under anskaffelsesforskriften del II og del III. Snittet av dette er 1 074, eller nesten 1 100. Dette vil si at vi anslår at det kommer direkte klager i om lag 13,6 prosent av anskaffelser over 100 000 kroner.

Om klager i KOFA
Statistikk om klager i KOFA er hentet fra KOFAs nettside (hentet 23. mai 2025). Resultatene er basert på statistikken for avgjorte saker, som inkluderer avviste og trukne saker, i tillegg til saker der nemnda har uttalt seg om saken innebar brudd eller ikke brudd på regelverket. Fra statistikken vet vi at KOFA har avgjort 1 805 klager siden 2015, med et snitt på 173 klager årlig. Siden 2020 har det i snitt vært 191 saker. Av de om lag 1 800 klagesakene har halvparten (906) vært knyttet til anskaffelsesforskriften del III.

For å begrense datagrunnlaget til sakene som treffes av tiltaket, velger vi å bare studere rådgivende og prioriterte rådgivende saker. Det reduserer antallet klagesaker til 1 545, hvorav 174 i 2024. Dette betyr at 86 prosent av sakene i KOFA er rådgivende saker (og 14 prosent er gebyrsaker). Snittet fra 2020 til og med 2024 var 146,4 rådgivende (96,2) og prioriterte rådgivende (50,2) saker avgjort i KOFA. Dette er tallet den videre analysen bygger på. Dette betyr at om lag én av tre rådgivende saker er prioriterte i dag. I de prioriterte sakene uttaler KOFA at det har vært brudd i 52

prosent av sakene, mens bare 36 prosent av de ikke-prioriterte sakene. I prioriterte saker blir bare ni prosent avvist, mens 21 prosent av de ikke-prioriterte klagene blir avvist. Blant de 95 avviste sakene, er 77 (81 prosent) kategorisert under «saken ubegrunnet eller kan klart ikke føre frem».

Av de 732 rådgivende sakene i KOFA, er kommunale myndigheter innklaget i over halvparten (376). Blant kontraktstyper omhandler omtrent halvparten enkeltstående kontrakter, og 40 prosent er knyttet til rammeavtaler. De resterende ti prosentene er ikke kategorisert. Når det kommer til type anskaffelse, er 36 prosent tjenesteanskaffelser, 26 prosent bygg- og anleggs-anskaffelser, og 19 prosent er vareanskaffelser. De resterende 19 prosentene er ikke kategorisert.

Om midlertidig forføyning
Det finnes ikke en komplett oversikt over saker der det begjæres midlertidige forføyning. I NOU2024:9 viser anskaffelsesutvalget til saker i Oslo tingrett. Bare i Oslo tingrett var det 109 forføyningssaker mellom 2017 og 2023, som gir et snitt på 15,6 saker per år. I spørreundersøkelsen til offentlige virksomheter oppga respondentene samlet at de hadde 84 saker der en (eller flere) leverandør(er) hadde begjært midlertidig forføyning, de siste fem årene. Dette gir et snitt på 16,8 saker per år. For å estimere dette for *alle* offentlige virksomheter fant vi at raten for forføyningssaker i spørre-undersøkelsen var på 0,13 prosent (16,8 saker per år blant 12 554 anskaffelser). Skalert opp til nasjonalt nivå (21 643) anskaffelser årlig, estimerer vi dermed 29 saker der man begjærer midlertidig forføyning årlig.

Om erstatningssaker
Vi stilte også spørsmål om antall erstatningssaker i spørreundersøkelsen. Ved hjelp av samme metode som for midlertidig forføyning estimerte vi 14,1 erstatningssaker årlig. Dette stemmer godt med antallet oppgitt i NOU2024:9. 79 prosent av respondentene (N=115) svarte imidlertid at de *ikke* har vært involvert i erstatningssaker siste fem år. Vi har, videre i analysen, basert oss på tallene fra anskaffelsesutvalget, der disse har større troverdighet. Dette tillater oss også å skille mellom tingretten og lagmannsretten, noe spørre-undersøkelsen ikke har tatt høyde for.

Om utenomrettslige forlik
I spørreundersøkelsen var det bare ni respondenter som oppga at de hadde inngått utenomrettslige forlik de siste fem årene. Blant dem, var det inngått til sammen 19 forlik, som gir omtrent 3,8 inngåtte forlik per år. Skalert med antall anskaffelser, som beskrevet for forføyningssaker, estimerer vi om lag 6,6 utenomrettslige forlik årlig. Dette tallet er trolig høyere i virkeligheten, uten at det finnes statistikk vi kan lene oss på. Estimatet er dermed tilknyttet stor usikkerhet.

A.3 Prissatte virkninger for hver aktør

For å samle effektene har vi satt opp samlede prissatte virkninger for hver av aktørene:

- Offentlige virksomheter
- Leverandører
- KOFA (inkludert klagenemndssekretariatet)
- Domstolene

For hver av disse har vi satt opp en oppsummering av hvilke kostnadsvirkninger og nyttevirkninger vår analyse tilsier at aktøren vil få som følge av tiltaket, sammenlignet med nullalternativet. Disse oppsummeringene er gitt i Tabell A-1 til Tabell A-4 under. For hver aktør har vi summert opp virkninger etter aktivitet, og satt inn i en kontantstrøm-oppstilling.

Tabell A-5 oppsummerer de prissatte virkningene årlig og netto nåverdi over ti år, inkludert mest positive og mest negative scenario.

A.4 Tekniske forutsetninger

Neddiskonteringsrate: 4 prosent
Det er benyttet en kalkulasjonsrente på 4 prosent for å neddiskontere fremtidige kostnader og gevinster til nåverdi. Renten reflekterer alternativ-kostnaden ved å binde opp offentlige midler og er i tråd med Finansdepartementets anbefalinger gitt i rundskriv R109/21 (Finansdepartementet, 2021, s. 5)

Reallønnsvekst: 0,5 prosent
Det er lagt til grunn en årlig reallønnsvekst på 0,5 prosent, basert på anslag i Perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31 (2023-2024), s. 98). Reallønns-veksten påvirker fremtidige arbeidskraftkostnader og inngår i beregningen av løpende driftskostnader over tiltakets levetid.

Lønnskostnad per time: 571,5 kr / 961,1 kr
Til timepriser for ansatte i offentlige virksomheter har vi lagt til grunn 517,53 kroner per time (SSB 07685, 2024). Dette er basert på gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad per årsverk (923 795 kroner), og 1 785 betalte timer i et årsverk. Dette inkluderer brutto lønn, arbeidsgiveravgift, pensjon og sosiale kostnader, i tråd med rundskriv R109/21. For dommere har vi brukt en noe høyere timepris på 961,1 kroner per time hentet fra (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024). Dette er gitt fra

en årslønn på 1 351 700 kroner, og en antakelse om 1 785 betalte timer som over (757,3 kroner). På dette er det lagt til indirekte personalkostnader på 27 prosent, som gir 961,1 kroner per time for dommere. Estimatet på 27 prosent er basert på forholdet mellom direkte og indirekte personalkostnader i SSBs estimat for gjennomsnittlige arbeidskraft-kostnader per årsverk.

Levetid: 10 år
Tiltakenes økonomiske levetid er satt til 10 år. Dette innebærer at både investeringskostnader og virkninger vurderes innenfor et tiårig analyse-perspektiv. Tiltaket kan på den ene siden påvirke insentiver og adferd hos oppdragsgivere og leverandører, som kan med det være en gradvis prosess. På den andre siden kan regelverks-endringer anses til å være relativt stabile tiltak, som vil ha virkning over lengre tid.

Skattefinansieringskostnad: 20 prosent
For å reflektere den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å finansiere tiltak over offentlige budsjetter, er det lagt til en skattefinansierings-kostnad på 20 prosent av de offentlige utgiftene. Dette tar høyde for vridningseffekter i økonomien knyttet til økt skattefinansiering, i tråd med R109/21. For enkelthetens skyld har vi antatt at leverandører *ikke* er offentlige virksomheter, og må ikke finansieres over skatteseddelen.

Anvendelse i analysen
Forutsetningene er brukt i beregning av nåverdier for både investerings- og driftskostnader, og i vurdering av tiltakets netto samfunnsøkonomiske nytte. Ikke-prissatte virkninger er vurdert separat, men under samme tidsramme og med referanse til de samme strukturelle forutsetningene. Beregningene gir grunnlag for rangering av tiltak og vurdering av kostnadseffektivitet.

Tabell A-1: Endret ressursbruk for offentlige virksomheter som følge av tiltaket

Årlig ressursbruk for offentlige virksomheter	**Mest positive**	**Hovedanalyse**	**Mest negative**
Flere direkte klager	-kr 2 200 000	-kr 2 900 000	-kr 3 600 000
Flere klager i KOFA	-kr 3 500 000	-kr 4 500 000	-kr 5 500 000
Overprøving av KOFA-saker i domstolene	-kr 1 100 000-	-kr 4 000 000	-kr 6 800 000
Redusert antall saker om midlertidig forføyning	+kr 4 000 000	+kr 2 800 000	+kr 1 500 000
Redusert antall erstatningssaker i tingretten	+kr 3 000 000	+kr 2 000 000	+kr 900 000
Redusert antall erstatningssaker i lagmannsretten	+ kr 2 000 000	+kr 1 300 000	+kr 600 000
Redusert antall utenomrettslige forlik	+kr 700 000	+kr 400 000 0	+kr 200 000
Sum av endring i antall saker	**+kr 2 900 000**	**-kr 4 900 000**	**-kr 12 600 000**
Økt advokatbruk i alle KOFA-saker	-kr 2 200 000	-kr 2 800 000	-kr 3 500 000
Sum offentlige innkjøpere	**+kr 700 000**	**-kr 7 700 000**	**-kr 16 100 000**

Kontantstrøm for offentlige virksomheter	**NNV (10 år)**	**År 1**	**År 2**	**...**	**År 10**
Mest positive	**+kr 6 000 000**	+kr 700 000	+kr 700 000	...	+kr 800 000
Hovedanalyse	**-kr 64 000 000**	-kr 7 700 000	-kr 7 800 000	...	- kr 8 000 000
Mest negative	**-kr 134 000 000**	-kr 16 100 000	-kr 16 200 000	...	-kr 16 900 000

Kilde: Utarbeidet av Oslo Economics. Tall er rundet av til nærmeste hele hundre tusen kroner, med unntak av netto nåverdi, som er rundet av til nærmeste hele million kroner. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg opp til totalene.

Tabell A-2: Endret ressursbruk for leverandører som følge av tiltaket

Ressursbruk leverandører	Mest positive	Hovedanalyse	Mest negative
Flere direkte klager	-kr 1 500 000	-kr 2 100 000	-kr 2 700 000
Flere klager i KOFA	-kr 5 100 000	-kr 6 900 000	-kr 8 800 000
Overprøving av KOFA-saker i domstolene	-kr 1 800 000-	-kr 4 500 000	-kr 7 200 000
Redusert antall saker om midlertidig forføyning	+kr 4 300 000	+kr 3 400 000	+kr 2 500 000
Redusert antall erstatningssaker i tingretten	+kr 3 600 000	+kr 2 800 000	+kr 1 900 000
Redusert antall erstatningssaker i lagmannsretten	+ kr 2 400 000	+kr 1 800 000	+kr 1 300 000
Redusert antall utenomrettslige forlik	+kr 700 0000	+kr 600 000	+kr 400 000
Sum leverandør	**+kr 2 600 000**	**-kr 5 000 000**	**-kr 12 700 000**

Kontantstrøm for leverandører	NNV (10 år)	År 1	År 2	...	År 10
Mest positive	**+kr 22 000 000**	+kr 2 600 000	+kr 2 600 000	...	+kr 2 800 000
Hovedanalyse	**-kr 42 000 000**	-kr 5 000 000	-kr 5 000 000	...	- kr 5 200 000
Mest negative	**-kr 105 000 000**	-kr 12 700 000	-kr 12 700 000	...	-kr 13 200 000

Kilde: Utarbeidet av Oslo Economics. Tall er rundet av til nærmeste hele hundre tusen kroner, med unntak av netto nåverdi, som er rundet av til nærmeste hele million kroner. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg opp til totalene.

Tabell A-3: Nullalternativet for KOFA, og endret ressursbruk for KOFA som følge av tiltaket

Ressursbruk KOFA	Nullalternativ	Mest positive	Hovedanalyse	Mest negative
Behandling av klager	- kr 9 900 000	-kr 4 900 000	-kr 7 000 000	-kr 9 100 000
Administrasjon	- kr 2 200 000	-kr 1 100 000	-kr 1 200 000	-kr 1 300 000
Sum KOFA/Klagenemndssekretariatet	-kr 12 000 000*	**-kr 6 000 000**	**-kr 8 200 000**	**-kr 10 400 000**

Kontantstrøm for KOFA	NNV (10 år)	År 1	År 2	...	År 10
Mest positive	**-kr 50 000 000**	- kr 6 000 000	-kr 6 000 000	...	-kr 6 300 000
Hovedanalyse	**-kr 68 000 000**	-kr 8 200 000	-kr 8 200 000	...	- kr 8 600 000
Mest negative	**-kr 86 000 000**	-kr 10 400 000	-kr 10 400 000	...	-kr 10 900 000

Kilde: Utarbeidet av Oslo Economics. Tall er rundet av til nærmeste hele hundre tusen, med unntak av netto nåverdi, som er rundet av til nærmeste hele million. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg opp til totalene.
*** KOFAs samlede ressursbruk i dag er estimert til 17 millioner kroner. Av dette anslår vi at 12 millioner i hovedsak går til rådgivende klagesaker.**

Tabell A-4: Endret ressursbruk i domstolene som følge av tiltaket

Ressursbruk domstolene	Mest positive	Hovedanalyse	Mest negative
Redusert antall erstatningssaker	kr 310 000	kr 240 000	kr 170 000
Økt tidsbruk i alle erstatningssaker	-kr 60 000	-kr 60 000	-kr 60 000
Overprøving av saker fra KOFA	-kr 370 000	-kr 420 000	-kr 470 000
Redusert antall saker om midlertidig forføyning	kr 450 000	kr 380 000	kr 320 000
Sum domstolene	**kr 329 000**	**kr 140 000**	**kr 50 000**

Kilde: Utarbeidet av Oslo Economics. Tall er rundet av til nærmeste hele ti tusen. Netto nåverdi for domstolene er ikke fremstilt her, men utgjør en samfunnsøkonomisk virkning på mellom +2 740 000 og -370 000 kroner over ti år. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg opp til totalene.

Tabell A-5: Oppsummering av prissatte virkninger

Prissatte virkninger	Mest positive årlig	Hovedanalyse årlig	Mest negative årlig	Mest positive NNV (10 år)	Hovedanalyse NNV (10 år)	Mest negative NNV (10 år)
Prissatte virkninger for offentlige instanser						
Ressursbruk offentlige virksomheter	kr 700 000	-kr 7 700 000	-kr 16 100 000	kr 6 000 000	-kr 64 000 000	-kr 134 000 000
Ressursbruk KOFA	-kr 6 000 000	-kr 8 200 000	-kr 10 400 000	-kr 50 000 000	-kr 68 000 000	-kr 86 000 000
Ressursbruk domstoler	kr 300 000	kr 100 000	kr 0	kr 3 000 000	kr 1 000 000	kr 0
Samlet ressursbruk for offentlige instanser	*-kr 5 000 000*	*-kr 15 800 000*	*-kr 26 500 000*	*-kr 41 000 000*	*-kr 131 000 000*	*-kr 220 000 000*
Skattefinansiering (20 prosent)	-kr 1 000 000	-kr 3 200 000	-kr 5 300 000	-kr 8 000 000	-kr 26 000 000	-kr 44 000 000
Reduserte skattefinansiering-skostnader for det offentlige ved reduserte erstatnings-utbetalinger til leverandører	kr 4 300 000	kr 4 300 000	kr 4 300 000	kr 35 000 000	kr 35 000 000	kr 35 000 000
Samlet endring for offentlige instanser	**-kr 1 700 000**	**-kr 14 700 000**	**-kr 27 600 000**	**-kr 14 000 000**	**-kr 122 000 000**	**-kr 228 000 000**
Samlet endring for leverandører	**kr 2 600 000**	**-kr 5 000 000**	**-kr 12 700 000**	**kr 22 000 000**	**-kr 42 000 000**	**-kr 105 000 000**
Sum prissatte virkninger	**kr 1 000 000**	**-kr 19 700 000**	**-kr 40 200 000**	**kr 8 000 000**	**-kr 164 000 000**	**-kr 333 000 000**

Note: Verdier er rundet av til nærmeste hele hundre tusen kroner for årlige virkninger og til nærmeste hele million kroner for netto nåverdi. Avrundinger gjør at delsummene ikke nødvendigvis summerer seg opp til totalene.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo