



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Plan- og designkonkurransen. Habilitet. Uavhengighet. Bruk av rådgiver.

Innklagede gjennomførte en plan- og designkonkurransen for kjøp av prosjekteringstjenester i forbindelse med bygging av det nye regjeringskvartalet. Klager anførte at innklagede hadde brutt forskriften (2006) § 3-8 om rådgiverhabilitet, § 3-7 om habilitet etter forvaltningsloven § 6 og forskriften (2006) § 23-1 (8) og (9) om juryens uavhengighet. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 2. desember 2019 i sak 2018/158

Klager: Team G8+, Team R25, Team Nils Torp+, Team R og Team Magma

Innklaget: Statsbygg

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Alf Amund Gulsvik og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Etter terrorangrepet på regjeringskvartalet den 22. juli 2011, besluttet myndighetene å rehabilitere og gjenoppbygge området. Statsbygg (heretter *innklagede*) startet arbeidet med å rydde, sikre og sanere kvartalet, samt å skaffe midlertidige lokaler til de berørte departementene.
- (2) I 2012 ble det besluttet at området for det nye regjeringskvartalet skulle underlegges statlig reguleringsplan.
- (3) I 2013 ble det gjennomført en Konseptvalgutredning (KVU). I KVU-rapporten ble det definert fem konsepter for regjeringskvartalet, som ble vurdert ut fra noen nærmere angitte kriterier. Det anbefalte konseptet, som i rapporten fikk navnet «Konsept 5 øst», ble vedtatt av regjeringen i mai 2014.
- (4) Før utarbeidelsen av reguleringsplanen skulle det gjennomføres en bred idéfase. Til dette formålet kunngjorde innklagede 24. september 2014 en åpen anbudskonkurransen om utførelse av ulike parallelloppdrag. Hensikten med denne fasen var å sikre et godt tilfang av idéer og løsningsmuligheter for utformingen av reguleringsplanen til det nye regjeringskvartalet. Parallelloppdragene i denne fasen ble utført av blant annet LPO Arkitekter, Sweco, Snøhetta Oslo, Asplan Viak og Gullik Gulliksen.
- (5) Etter gjennomføringen av parallelloppdragene, ble alle forslagene stilt ut offentlig og gjennomgått av en evalueringskomité. Komiteen konkluderte i en evalueringsrapport av 2. juni 2015 med at:
 - All ny bebyggelse bør konsentreres mellom Møllergata og Grubbegata.

Postadresse
Postboks 511
Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

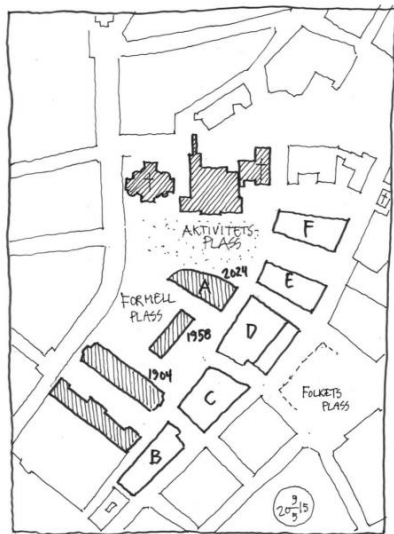
E-post: post@knse.no
www.klagenemndssekretariatet.no

- Y-blokken (seinere kalt felt A) skal ikke bebygges, men skal inneholde en stor ny park.
- (6) På det siste av disse punktene, om bygging på felt A (Y-blokken), delte evalueringskomiteen seg i et mindretall og et flertall. Mindretallet, på to medlemmer, var positive til etablering av et byggefelt på det aktuelle området. Også Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten var positive til et byggefelt på felt A.
- (7) Som et ledd i reguleringsplanprosessen startet innklagede i 2014 også et arbeid med å kartlegge rammene for prosjektering og oppføring av det nye regjeringskvartalet.
- (8) Til dette formålet kunngjorde innklagede blant annet 7. januar 2014 en åpen anbudskonkurranse kalt «12401 Regjeringskvartalet – Plansak Konsulentoppdrag (H001)». Oppdraget skulle ifølge konkurransegrunnlaget omfatte bistand til:
- «... alt arbeid fra vedtatt konsept fram til vedtatt reguleringsplan herunder organisering og gjennomføring av en idfase knytta til detaljering av rammene for den fysiske utformingen av hele området».*
- (9) Det var videre presisert at «[d]ette oppdraget gjelder kun planleggingstjenester», og at «prosjekteringstjenester vil bli kontrahert senere».
- (10) Ved skriv datert 10. april 2014 informerte innklagede om at kontrakten var tildelt Team Nordic, bestående av Nordic Office of Architecture, Multiconsult og Civitas.
- (11) I oppdragsbrev av 26. juni 2014 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble det bestemt at:
- «Statsbygg skal legge til rette for at det kan fattes en beslutning i departementet om valg av byformforslag som skal ligge til grunn for forslag til reguleringsplan for regjeringskvartalet».*
- (12) En del av plankonsulentens (Team Nordic) arbeid var å bistå innklagede ved utarbeidelsen av dette byformforslaget. Et viktig tema i denne prosessen var hvorvidt det skulle bygges på det ovennevnte A-feltet eller ikke.
- (13) Som en del av denne arbeidsprosessen ble det avholdt to såkalte workshops. Til stede på workshopene var blant annet A, B og C fra innklagede, og D og E fra Team Nordic – som begge jobber i Nordic Office of Architecture.
- (14) Den første workshopen ble avholdt 12. og 13. mai 2015. Hovedhensikten med workshopen var blant annet å gjennomgå anbefalingene i evalueringskomiteens (kommende) rapport. Av referatet fra workshopen ble det blant annet notert at:
- «Arbeidet i gruppene synliggjorde noen punkter hvor det er motstridende anbefalinger og som er tatt ut av listen eller som må avklares på høyere nivå.»*
- *Ny bebyggelse vest for Grubbegata EK [evalueringskomiteen] fremholdt i sin presentasjon dag 1 at de ikke ønsker bebyggelse vest for Grubbegata da det vil forstyrre H-blokka og begrense muligheten for å lage en større sentral park.*

Workshop 1 går sterkt inn for bebyggelse vest for Grubbegata da det:

- 1 Underbygger konseptet om regjeringens front og de tre ikoner (04, 58 og 24)
 - 2 Er den sikreste beliggenheten i hele området – avhengig av at det gjøres tiltak med Ring 1
 - 3 Gir et betydelig arealbidrag (15.000 m2?)
 - 4 Nyttegjør tomt som eies av Statsbygg [...]».
- (15) Vedlagt referatet lå en skisse kalt «Regjeringkvartalet konsept». På skissen var byggene fra 1904 (G-blokken), 1958 (H-blokken) og 2024 (felt A) tegnet inn i front.

REGJERINGSKVARTALET KONSEPT



- (16) I et punkt kalt «Egenskaper» var det – under overskriften «Byplangrep og Arkitektur» – notert følgende:
- «Front med tre ikonbygg: 1904, 1959 og 2024
- [...]
- Hovedinngang fra Akersgata i H-blokk eller Ikon24
- [...]
- Ikon 24 UD?
 - H-blokka for SMK?».
- (17) Den andre workshopen fant sted 27. og 28. mai 2015. Målet med workshopen var å stå igjen med «ett begrunnet forslag som på et overordnet nivå svarer på regjeringens bestilling, samt føringer gitt av Statsbygg [...]».
- Til stede på møtet var de ovennevnte personene fra innklagede og Team Nordic. Av referatet punkt 4 («Hovedgrep RKV») fremgikk følgende:

«Hovedgrep – konsept for overordnet byformkonsept og konseptsnitt for bebyggelsen er bekreftet av Statsbygg. Dette fremgår av vedlagte Powerpointpresentasjon: RKV – Rapport fra Workshop 2».

(18) Av den vedlagte PowerPoint-presentasjonen fremgikk det at det var «[s]tor tilslutning til hovedgrepet».

(19) De overordnede grepene fra workshopene ble seinere bearbeidet, og resulterte i noen anbefalte byformprinsipper, som ble drøftet i internt prosjektråd hos innklagede. Den endelige anbefalingen ble sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i juni 2015. Arbeidet endte i en anbefaling til byformprinsipper, som ble offentliggjort 6. oktober 2015. Hovedpunktene ble videre stilt ut i H-blokken fra oktober 2015, i form av et mulig forslag til hvordan prinsippene kunne oppfylles, omtalt som byformforslaget.

(20) Et av de opplistede hovedtrekkene i byformforslaget var beskrevet slik:

«Et nytt byggeområde etableres (felt A) mellom H-blokken og Deichmanske bibliotek».

(21) Under punktet «Konsept» i byformforslaget var noen av hovedgrepene videre beskrevet på følgende måte:

«Statsbygg anbefaler et alternativ hvor hovedtyngden av bebyggelsen konsentreres mellom Møllergata og Grubbegata.

I tillegg foreslås det å etablere et nytt byggefelt (felt A) vest for Grubbegata og nord for H-blokken. Her oppføres en ny regjeringsbygning, A-blokken. Det vil da dannes en tydelig formell plass foran H-blokken, samtidig som et nytt byrom (Regjeringsparken) oppstår, avgrenset av de historiske bygningene i nord.

Inngangssiden til regjeringskvartalet vil dermed danne en historisk sammenheng med de ulike fasene i regjeringskvartalets utvikling:

- *G-blokken – 1906*
- *H-blokken – 1958*
- *A-blokken – 2024».*

(22) I byformforslaget var det videre tatt inn en skisse lik den som var vedlagt referatet fra den første workshopen.



«Disse sentrale bygningene sammen med Høyesteretts hus (1903), Trefoldighetskirken (1858), Deichmanske bibliotek (1933) og Margaretakyrkan (1925) vil skape et samspill mellom moderne arkitektur og arkitektur fra ulike historiske epoker. A-blokken vil kunne gi Johan Nygaardsvolds plass fornyet verdi som adkomst til regjeringskvartalet fra Akersgata. Regjeringsparken mellom A-blokken og Deichmanske bibliotek kan opparbeides som en frodig park med publikumsattraksjoner. Utbygging av felt A medvirker til at det er det mulig å etablere hele det nye regjeringskvartalet syd for Ring 1, med moderate høyder. Ved at bebyggelsen holdes på et slikt høydenivå, kan regjeringskvartalet tilpasses omkringliggende bebyggelse. Samtidig åpnes det for tilgjengelighet og aktivitet på bakkeplan med gode solforhold i de viktigste byrommene.»

- (23) Etter behandlingen av byformforslaget i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fikk innklagede i desember 2015 et nytt oppdragsbrev med føringer for videre arbeid med reguleringsplan og rom- og funksjonsprogram.
- (24) Et revidert byformforslag ble presentert for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i mars 2016. Det reviderte byformforslaget lå til grunn for innklagedes forslag til reguleringsplan, som ble sendt på høring fra juni til oktober 2016.
- (25) Innklagede kunngjorde deretter 27. juni 2016 en begrenset plan- og designkonkurranse for kjøp av prosjekteringstjenester til bygging av det nye regjeringskvartalet. Frist for å søke om å delta i konkurransen, ble i kunngjøringen punkt IV.4.3 satt til 15. september 2016.
- (26) I kvalifikasjonsgrunnlaget punkt 1.4.1, under kulepunktet «Arkitektur, kulturminner og ikonografi», var det blant annet gitt følgende beskrivelse:

«[...] Felt A har en spesielt viktig plassering i det nye regjeringskvartalet. Det skal inneholde hovedatkomst til regjeringskvartalet, og definere byrommet i overgangen mellom Johan Nygaardsvolds plass og den nye parken. Det vil også stå i en historisk kontekst med G-blokken fra 1904 og H-blokken fra 1958. [...]».

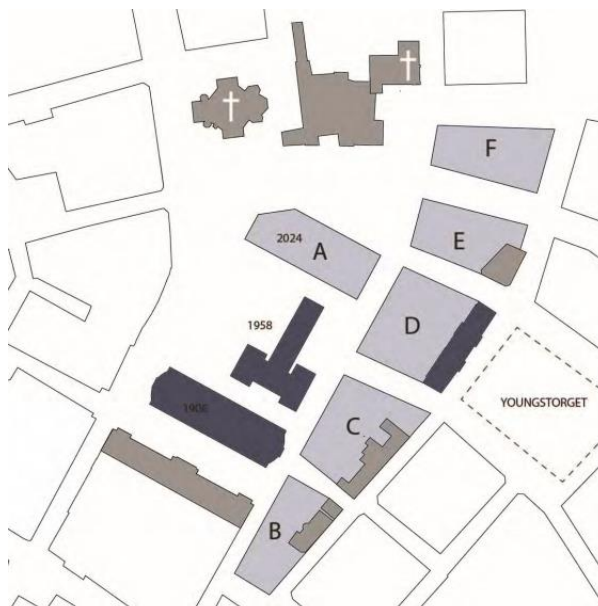
- (27) Innenfor fristen mottok innklagede åtte søknader om å delta i konkurransen, herunder fra Team G8+, Team R25, Team Nils Torp+, Team R, Team Magma (i fellesskap kalt

klagerne) og Team Urbis – bestående av blant annet Nordic Office of Architecture, Rambøll, Asplan Viak og COWI. Syv av disse ble invitert til å delta i konkurransen, herunder Team Urbis og klagerne. Et konkurransegrunnlag datert 14. februar 2017, ble sendt ut til disse.

- (28) Vedlagt konkurransegrunnlaget fulgte blant annet reguleringsplanen, som ble vedtatt 10. februar 2017. Av vedtaket fremgikk det blant annet at:

«Bygningen på felt A vil utgjøre regjeringskvartalets hovedinngang, og vil gi Johan Nygaardsvolds plass fornyet verdi som hovedatkomst til regjeringskvartalet fra Akersgata».

- (29) I planbeskrivelsen ble det gjentatt at *«Bygningsvolumet på felt A er tenkt å gi Johan Nygaardsvolds plass fornyet verdi som hovedatkomst til regjeringskvartalet fra Akersgata»*. Det var videre tatt inn en skisse lik den som var tatt inn i byformforslaget.



Figur 2-2: Hovedgrep byform

- (30) Av konkurransegrunnlaget punkt 4 (*«Beskrivelse av oppgaven»*) under overskriften *«Arkitektonisk utforming»* fremgikk det at:

«Regjeringskvartalet skal fungere og fremstå som ett samlet departementsfelleskap, med en representativ arkitektonisk kvalitet som speiler dets symbolfunksjon, nøkternhet og norske verdier. Det er opp til deltakerne å gi en konkret tolkning av dette. Utforming av alle uteområdene fra og med det indre perimenter inngår i det helhetlige uttrykket [...]».

- (31) Løsningsforslagene ville ifølge konkurransegrunnlaget punkt 5 bedømmes ut fra kriteriene *«Arkitektur og kulturminner»*, *«Økonomi og gjennomførbarhet»*, *«Åpenhet og byliv»*, *«Organisering og effektivitet»*, *«Fleksibilitet»*, *«Miljø»* og *«Sikkerhet»*. Det førstnevnte kriteriet var nærmere beskrevet slik:

«5.1 Arkitektur og kulturminner

- *Helhetlig arkitektonisk konsept i både eksteriør og interiør, herunder helhetlig programdisponering, urbant grep, volumoppbygging, og materialkonsept.*
 - *Forhold mellom og utforming av bygninger og sammenbindende elementer, torg, gater, plasser og park.*
 - *Tolkning av representativitet, symbolfunksjon, nøkternhet og norske verdier.*
 - *Tolkning av historisk kontinuitet og ivaretagelse av kulturminnehensyn».*
- (32) Det fremgikk videre at innklagede ville kåre to vinnere og invitere begge disse til forhandlinger. Etter endte forhandlinger ville innklagede evaluere tilbudene i henhold til tildelingskriteriene «Kvaliteten på løsningsforslaget» (50 %), «Oppdragsforståelse, herunder kvaliteten på tilbudt personell» (35 %) og «Honorar, timerater» (15 %).
- (33) Frist for å levere løsningsforslag ble i konkurransegrunnlaget punkt 7.1.7 satt til 10. mai 2017.
- (34) Innenfor leveringsfristen mottok innklagede løsningsforslag fra alle de syv inviterte leverandørene.
- (35) Av juryens rapport, datert 26. juni 2017, gikk det frem at innklagede hadde kåret løsningsforslagene «Adapt» fra Team Urbis og «Lysning» fra Team G8+ som henholdsvis nummer 1 og 2 i konkurransen. Det fremgikk at «Adapt» var vurdert som «en klar vinner»:

«Adapt svarer overbevisende på alle kriteriene for bedømmelse. Kontorbyggene i Grubbegata og ved Einar Gerhardsens plass er særdeles godt tilpasset og artikulert til et variert og vennlig gaterom. Volumene er også fint nedskalert mot Møllergata og Youngstorget og ivaretar kulturmiljø og torg. Det pyramidale bygget ved Johan Nygaardsvolds plass er særdeles godt plassert. Bygget vil gi det nye regjeringskvartalet et samlende uttrykk og et særpreget bygg fra vår tid. Samspillet mellom bygninger og byrom er særdeles godt og forslaget har tre gjennomarbeidete byrom i Regjeringsparken, Einar Gerhardsens plass og Johan Nygaardsvolds plass med hver sin identitet og rolle i kvartalet. Adapt fremstår som meget gunstig å gjennomføre; kostnadsmessig og i miljøløsningene. Samhandlingsstrøket gir god ute/inne-kontakt. Fellesfunksjonene er særdeles godt plassert og arbeidsplass-sonene gunstig utformet både for samhandling og effektiviteten i departementsfellesskapet. Konseptet er enkelt og sterkt, og tåler justeringer ved videre bearbeiding. Det er særdeles tilpasningsdyktig for eventuelle endrete programkrav. Juryen vurderer prosjektet som en klar vinner».

- (36) Team G8+' løsningsforslag, «Lysning», ble oppsummeringsvis vurdert slik:

«Lysning har et helhetsgrep i sitt forslag som fremhever H-blokka med et markant påbygg og gir Einar Gerhardsens plass en formell utforming. Bygningsmassen har en god volumoppbygging. Det er introdusert en tiltalende løsning i form av et konstruktivt rammeverk som gir et særegent samspill mellom bygningenes nedre plan og gaterommet. Byrommene er godt inndelt og utformet. Prosjektet har svært sterke kvaliteter i planløsningene, både ved god lokalisering av fellesfunksjoner og ved velfungerende planprinsipper for arbeidsplassarealene. Lysning kommer svært gunstig ut når det gjelder økonomi og gjennomføring. Miljøløsningene er gode. Juryen finner at utforming

og plassering av bebyggelsen i felt A ikke har tilstrekkelig karakter. Utforming som kontorbygg lik de øvrige byggene er forfatterens bevisste valg. Juryen mener det nye regjeringskvartalet vil ha større fordel av at det her utformes bygg og byrom som gjør hovedatkomsten enda mer tydelig og markant».

- (37) Av rapporten del A punkt 5 gikk det frem at juryen hadde bestått av ni medlemmer, herunder A (juryleder) og B hos innklagede.
- (38) I september 2017 ble det gjennomført to forhandlingsrunder med hver av de to leverandørene. I brev av 27. september 2017 opplyste innklagede at man hadde til hensikt å inngå kontrakt med Team Urbis (heretter *valgte leverandør*). Det er senere opplyst at evalueringsarbeidet ble ledet av C hos innklagede.
- (39) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 8. november 2017.
- (40) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 7. mai 2018.
- (41) Nemndsmøte i saken ble avholdt 26. november 2019.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (42) Innklagede har brutt forskriften § 3-8 ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen, da valgte leverandør hadde informasjon av vesentlig betydning, som ikke var tilkjennegjort for de øvrige deltakerne i plan- og designkonkurransen. Innklagede og sentrale medlemmer hos valgte leverandør bearbeidet og forankret allerede i reguleringsplanarbeidet, et arkitektonisk løsningskonsept som gjenfinnes i valgte leverandørs løsningsforslag, men ikke i konkurransegrunnlaget eller noen av de andre løsningsforslagene.
- (43) Innklagede har brutt forskriften § 23-1 (8) og (9) ved å utpeke to jurymedlemmer som ikke oppfyller kravene til uavhengighet. De to jurymedlemmene var delaktig i det tette samarbeidet i reguleringsplanfasen, og satt senere i juryen i plan- og designkonkurransen, den ene som juryleder. Prosjektleder for reguleringsplanarbeidet ledet evalueringsgruppen i plan- designkonkurransen.
- (44) Innklagede har brutt kravet til anonymitet i forskriften § 23-1 (9) ved at jurylederen og et annet jurymedlem fra Statsbygg kjente til løsningsforslaget fra valgte leverandør på grunn av sitt samarbeid med nøkkelpersoner fra valgte leverandør i arbeidet med reguleringsplanen.
- (45) Innklagede har brutt forskriften § 3-7 og forvaltningsloven § 6, ved at tre Statsbygg-ansatte var inhabile som følge av at de samarbeidet tett med nøkkelpersoner fra valgte leverandør i forbindelse med reguleringsprosessen, for så senere å delta i avgjørelsen av plan- og designkonkurransen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (46) Valgte leverandør v/Nordic Office of Architecture har ikke fått informasjon av betydning for plan- og designkonkurransen som ikke er gitt til de øvrige deltakerne i konkurransen. Det er ikke riktig at valgte leverandør allerede i reguleringsplanprosessen fikk tilslutning til et konkret arkitektonisk løsningskonsept. De sentrale beslutningene om bebyggelse på

felt A mv., ble beskrevet i prekvalifiseringsgrunnlaget og konkurransegrunnlaget. Alle løsningsforslagene har for øvrig hatt et bevisst forhold til A-feltet og dets viktige betydning.

- (47) Verken A, B eller C, som alle deltok i reguleringsplanprosessen, var inhabile til å delta i plan- og designkonkurransen som henholdsvis juryleder, jurymedlem og leder av evalueringsgruppen. Det er ingen personlig tilknytning mellom disse personene og D og E hos Nordic Office of Architecture. Et profesjonelt samarbeid gir ikke grunnlag for inhabilitet.
- (48) Løsningsforslaget til valgte leverandør var anonymt. Det kan ikke utelukkes at noen i juryen gjenkjente dette eller andre løsningsforslag. Dette medfører imidlertid ikke at kravet til anonymitet er brutt.

Klagenemndas vurdering:

- (49) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder utforming av løsningsforslag til prosjektering av nytt regjeringskvartal, som er en plan- og designkonkurranse. Konkurransen ble kunngjort 27. juni 2016. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 16. juni 1999 nr. 69 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006 nr. 402 del I og IV (nå opphevet).
- (50) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved gjennomføringen av konkurransen. Klagers anførsler går nærmere bestemt ut på at innklagede har brutt forskriften (2006) § 3-8 om rådgiverhabilitet, § 3-7 om habilitet etter forvaltningsloven § 6 og forskriften (2006) § 23-1 (8) og (9) om juryens uavhengighet.
- (51) Felles for samtlige av klagers anførsler, er at de knytter seg til valgte leverandørs involvering i reguleringsplanprosessen forut for kunngjøringen av plan- og designkonkurransen. Sentralt for klagers anførsler om brudd på regelverket, er blant annet at innklagede – i mai 2015 – gjennomførte to såkalte workshops.
- (52) På workshopene deltok blant annet A og B fra innklagede, som senere fungerte som henholdsvis leder og medlem av juryen i plan- og designkonkurransen. Til stede på workshopene var videre C fra innklagede, som ledet arbeidet med å evaluere kvaliteten på de to høyest rangerte løsningsforslagene, «Adapt» og «Lysning». På workshopene deltok også lederen av Team Nordic, D fra Nordic Office of Architecture, som senere inngikk i teamet til valgte leverandør. Fra Team Nordic/Nordic Office of Architecture deltok også E. Referater fra workshopene ble ført, men ble ikke offentliggjort før etter tildelingen av kontrakten til valgte leverandør.
- (53) De faktiske omstendighetene slik de er presentert ovenfor, er ikke omstridt. Uenigheten mellom partene knytter seg i hovedsak til hva som ble utvekslet på de nevnte workshopene, og betydningen av dette, samt til tolkningen og betydningen av informasjon som senere ble levert ut til samtlige av deltakerne i konkurransen.
- (54) Klagenemnda vil på denne bakgrunn behandle de konkrete anførselene til klager.

Avvisning av valgte leverandør - rådgiverhabilitet

- (55) Klager anfører for det første at innklagede har brutt forskriften (2006) § 20-12 (1) bokstav f ved ikke å avvise valgte leverandør.
- (56) Oppdragsgiver skal etter denne bestemmelsen avvise leverandører som «*har blitt benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner i strid med § 3-8 (bruk av rådgivere ved utarbeidelse av spesifikasjoner)*».
- (57) Av forskriften (2006) § 3-8 følger det at oppdragsgiver ikke skal «*søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen*», når dette skjer på en måte som «*vil kunne utelukke konkurranse*».
- (58) Det er ikke tvilsomt at Nordic Office of Architecture, som senere inngikk i teamet til valgte leverandør, hadde en økonomisk interesse i anskaffelsen. Det er videre ikke tvilsomt at innklagede mottok råd fra Team Nordic i reguleringsplanprosessen. Arbeidet resulterte i et byformforslag, som senere ble revidert og lagt til grunn for innklagedes forslag til reguleringsplan. Den vedtatte reguleringsplanen med planbeskrivelse mv., ble deretter gjort til en del av konkurransegrunnlaget i plan- og designkonkurransen.
- (59) Spørsmålet er om Nordic Office of Architecture bidro i reguleringsplanprosessen på en slik måte at det ville kunne «*utelukke konkurranse*», jf. forskriften (2006) § 3-8.
- (60) I rettspraksis er det lagt til grunn at det avgjørende er om rådgiveren har hatt en rolle ved tilretteleggingen av konkurransegrunnlaget som har gitt vedkommende et klart konkurransefortrinn, og denne fordelten heller ikke i det vesentlige er utjevnet før konkurransen blir avsluttet, jf. Borgarting lagmannsretts dom i LB-2010-201985 (Jernbaneverket). Det å bidra i forberedelsen av en konkurranse ved å utarbeide grunnlagsdokumenter, er normalt i seg selv ikke til hinder for å delta i den samme konkurransen. Hvorvidt rådgiveren har fått et klart konkurransefortrinn som ikke er utjevnet, beror på en konkret vurdering, hvor en rekke momenter kan være relevante, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2016/25 avsnitt 42 med videre henvisninger:
- Hvor lett er det for andre å tilfredsstille de tekniske spesifikasjoner som er valgt?
 - Er de valgte spesifikasjoner naturlige ut fra oppdragsgivers behov?
 - Får rådgiveren en stor tidsmessig fordel ved utarbeidelse av sitt tilbud?
 - Har rådgiveren mottatt informasjon om oppdraget som ikke er blitt gjort tilgjengelig for de andre tilbyderne?
 - Hvordan påvirker valget rådgiverens mulighet til å vinne konkurransen?
- (61) Det er ikke anført, og det er heller ikke holdepunkter for, at innklagede har valgt spesifikasjoner som er vanskelige å tilfredsstille for andre enn valgte leverandør. Det er videre ingenting som tyder på at de valgte spesifikasjonene ikke er naturlige ut fra oppdragsgivers behov. Slik klagenemnda forstår klagen, er det først og fremst anført at Nordic Office of Architecture, i løpet av reguleringsplanprosessen, mottok vesentlig informasjon om oppdraget som ikke ble gjort tilgjengelig for de andre tilbyderne, og som dermed påvirket valgte leverandørs mulighet til å vinne plan- og designkonkurransen.

- (62) Slik klagenemnda ser det, må det på generelt grunnlag antas at leverandører som deltar i forberedelsen av en konkurranse, får en kjennskap til prosjektet som kan gi dem en fordel ved deltakelsen i den samme konkurransen. I vår sak gjelder dette flere av leverandørene som deltok i plan- og designkonkurransen. I tillegg til Nordic Office of Architecture, som altså deltok i reguleringsplanprosessen, gjelder dette blant annet LPO Arkitekter (senere en del av Team G8+), som deltok i KVU-arbeidet, og Multiconsult (senere en del av Team Magma), som var en del av Team Nordic i reguleringsplanprosessen.
- (63) Spørsmålet er imidlertid som nevnt om leverandøren er gitt et *klart konkurransefortrinn*, og denne fordelten heller ikke i det vesentlige er utjevnet før konkurransen blir avsluttet, Borgarting lagmannsretts dom i LB-2010-201985 (Jernbaneverket).
- (64) Klagers anførsel om at dette er tilfellet, bygger på at Nordic Office i reguleringsplanprosessen presenterte, drøftet og fikk tilslutning til konkrete arkitektoniske grep. Klager viser i denne sammenheng blant annet til referatet fra den første workshopen, hvor A-feltet flere steder omtales som «*Ikon24*». Dette viser ifølge klager at man hadde spesielle tanker om hvordan A-feltet skulle se ut i forhold til de øvrige byggene. Klager viser videre til at det på én av lysbildene fra den første workshopen er notert følgende spørsmål: «*Ikon 24 UD?*». Dette viser ifølge klager at Utenriksdepartementet skulle plasseres i A-feltet – en viktig opplysning som ikke fremgikk av konkurransegrunnlaget.
- (65) Klagenemnda er ikke enig i dette. Det fremgår av referatet fra den andre workshopen at det var stor tilslutning til «*hovedgrepet*». Hovedgrepet er i referatet punkt 4 beskrevet som «*konsept for overordnet byformkonsept og konseptsnitt for bebyggelsen*».
- (66) Det innklagede i workshopen ga sin tilslutning til, gjaldt altså ikke den konkrete arkitektoniske utformingen av byggene, herunder felt A, men de overordnede planmessige grepene for området. Disse overordnede grepene resulterte som nevnt i den vedtatte reguleringsplanen, som ble gjort tilgjengelig for alle deltakerne i konkurransen.
- (67) Hva gjelder betydningen av A-feltet, ble det allerede i kvalifikasjonsgrunnlaget til plan- og designkonkurransen gjort klart at feltet «*har en spesielt viktig plassering i det nye regjeringskvartalet*». Dette blant annet fordi det skulle inneholde hovedatkomsten til regjeringskvartalet, og fordi det ville «*stå i en historisk kontekst med G-blokken fra 1904 og H-blokken fra 1958 [...]*». Også i reguleringsplandokumentene som lå ved konkurransegrunnlaget, ble det fremhevet at bygningen på felt A ville utgjøre regjeringskvartalets hovedinngang, og at det ville gi «*Johan Nygaardsvolds plass fornyet verdi [...]*». På skissen i planbeskrivelsen, var de tre byggene fra 1904 (G-blokken), 1958 (H-blokken) og 2024 (Y-blokken/felt A) tegnet inn i front.
- (68) At det nye regjeringskvartalet skulle bestå av disse tre byggene i front, og at A-feltet var spesielt viktig, var således informasjon som ble gitt til alle tilbyderne i konkurransen. Klagenemnda kan ikke se at uttalelsen i konkurransegrunnlaget om at regjeringskvartalet skal fungere som «*ett samlet departementsfelleskap*» står i motsetning til dette. Som innklagede har påpekt, synes det for øvrig som om alle deltakerne i plan- og designkonkurransen hadde et bevisst forhold til den arkitektoniske utformingen av A-feltet. Når det gjelder plasseringen av Utenriksdepartementet, har innklagede forklart at det per mai 2018 ikke var besluttet hvor noen av departementene utenom SMK skulle plasseres, men at UD sannsynligvis ville bli plassert i D-blokken. Innklagede har videre fremhevet at det ikke bare var valgte leverandørs løsningsforslag, *Adapt*, som plasserte

UD i felt A – også *Lysning* gjorde dette. Slik A-feltet var tegnet inn, både i *Adapt* og *Lysning*, var det – ifølge innklagede – for øvrig tvilsomt om disse løsningsforslagene ville gi plass til UD.

- (69) Det er på denne bakgrunn ikke holdepunkter for at Nordic Office of Architecture, i løpet av reguleringsplanprosessen, mottok noen informasjon av vesentlig betydning for plan- og designkonkurransen, som ikke senere ble gjort tilgjengelig for de andre tilbyderne.
- (70) Som innklagede har påpekt, ble det videre satt av tilbørlig tid til utforming av tilbudene. En eventuell tidsmessig fordel på bakgrunn av forutgående kjennskap til reguleringsplanen, vil derfor uansett være utjevnet.
- (71) Klagenemnda finner således ikke grunnlag for å konstatere at Nordic Office of Architecture har hatt en rolle ved tilretteleggingen av konkurransegrunnlaget som har gitt valgte leverandør et klart konkurransefortrinn. Klagers anførsel om brudd på forskriften (2006) §§ 3-8 og 20-12 (1) bokstav f, kan ikke føre frem.

Oppdragsgiverhabilitet – forvaltningsloven § 6

- (72) Klager anfører videre at innklagede har brutt regelverkets krav til habilitet på oppdragsgiversiden. Klager viser i denne sammenheng til samarbeidet i reguleringsplanprosessen mellom ansatte hos innklagede (A, B og C) og personer hos valgte leverandør (D og E fra Nordic Office of Architecture).
- (73) Det følger av forskriften (2006) § 23-1 (8) at juryen utelukkende skal bestå av fysiske personer som er «*uavhengige av konkurransedeltakerne*». Av forskriften (2006) § 23-1 (9) går det videre frem at juryen skal være «*uavhengig i sine beslutninger og uttalelser*».
- (74) Ved gjennomføringen av anskaffelser som er omfattet av forskriften, gjelder også reglene om habilitet i forvaltningsloven §§ 6 til 10, jf. forskriften (2006) § 3-7.
- (75) Det er på det rene at både A, B og C har utført tjeneste for innklagede i den aktuelle anskaffelsen, jf. forvaltningsloven § 10. A og B opptrådte som henholdsvis juryleder og juryleder, mens tjenesten for Cs vedkommende besto av at han ledet arbeidet med å evaluere de to vinnerforslagene. Det er dermed også på det rene at de tre har tilrettelagt for valget av leverandør, jf. fvl. § 6 første ledd.
- (76) Det er ikke anført, og heller ikke holdepunkter for, at de tre personenes tilknytning til valgte leverandør omfattes av de situasjoner som er oppregnet i § 6 første ledd. Spørsmålet er derfor om det foreligger «*særegne forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten til [deres] upartiskhet*», jf. § 6 andre ledd.
- (77) Om det likelydende vurderingstemaet etter domstolloven § 108, har Høyesterett uttalt at det avgjørende er hvorvidt «*de særlige forholdene i saken etter en objektiv målestokk gir omverdenen rimelig og saklig grunn til å tvile på dommerens upartiskhet*», jf. HR-2016-2311-P avsnitt 15, med videre henvisninger. Klagenemnda uttalte i sak 2018/76 avsnitt 48 at denne presiseringen av vurderingstemaet er treffende også for habilitetsvurderinger etter forvaltningsloven § 6 andre ledd, uten at det dermed er sagt at terskelen for inhabilitet nødvendigvis er den samme.

- (78) Klagenemnda har videre i flere saker uttalt at det skal mindre til for å konkludere med inhabilitet i en konkurransesituasjon, jf. eksempelvis sak 2018/76 avsnitt 49, med videre henvisning til Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1998 s. 1398 (Torghatten).
- (79) Av forvaltningsloven § 6 andre ledd fremgår det at man, i vurderingen av om det aktuelle forholdet er egnet til å svekke tilliten til en upartisk avgjørelse, blant annet skal legge vekt på om avgjørelsen kan innebære «*særlig fordel, tap eller ulempe*» for den/de aktuelle personen(e), eller noen som de har «*nær personlig tilknytning til*».
- (80) Justisdepartementets lovavdeling har tidligere lagt til grunn at tildeling av kontrakt til et selskap vil kunne medføre en særlig fordel for ansatte, i form av økt rennommé, lønnsøkning og lignende, se klagenemndas avgjørelse i sak 2017/155, med videre henvisning til Lovavdelingens uttalelser i sakene JDLOV-2001-9733 og JDLOV-2010-5761.
- (81) I vår sak er det imidlertid ingenting som tilsier at noen av de tre ansatte hos innklagede har noen slik egeninteresse i utfallet av konkurransen. Det er videre ikke anført, og heller ikke holdepunkter for, at noen av de tre har en nær personlig tilknytning til noen hos valgte leverandør. Klagers anførsel om brudd på forvaltningsloven § 6, bygger som nevnt på at A, B og C var involvert i et samarbeid med D og E i reguleringsplanprosessen.
- (82) Innklagede viser i denne forbindelse til klagenemndas avgjørelse i sak 2013/61. Saken gjaldt en plan- og designkonkurranse, hvor et av jurymedlemmene – i en tidligere plan- og designkonkurranse – hadde sittet i juryen som kåret valgte leverandør til vinner av konkurransen. Vedrørende spørsmålet om det aktuelle jurymedlemmet av denne grunn var inhabil til å delta i den nye plan- og designkonkurransen, uttaler nemnda følgende i avsnitt 28:
- «Klagenemnda antar at det ikke er uvanlig at et medlem i en jury i en arkitektkonkurranse har kjennskap til en eller flere tilbydere fra tidligere konkurranser eller samarbeidsforhold. Dette er også fra innklagede opplyst å være tilfellet. Det at Skandsen tidligere har vært jurymedlem i en konkurranse hvor Link Arkitektur AS deltok og vant medfører etter dette ikke at Skandsen var inhabil i forhold til Link Arkitektur AS i foreliggende konkurranse».*
- (83) Tilsvarende betraktninger gjør seg etter innklagedes syn også gjeldende i vår sak. Klagenemnda er enig i dette.
- (84) I fraværet av andre former for tilknytning, er det klare utgangspunktet at et kollegialt forhold ikke fører til inhabilitet, jf. eksempelvis Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2008-2965. Noen nær personlig tilknytning mellom de involverte i vår sak, er det som nevnt ikke. Nemnda kan på denne bakgrunn ikke se at samarbeidet mellom A, B, C, D og E i reguleringsplanprosessen, gir omverdenen rimelig og saklig grunn til å tvile på upartiskheten til de tre førstnevnte. Det foreligger følgelig ikke «*særegne forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten til [deres] upartiskhet*», jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd.
- (85) Klagers anførsel fører ikke frem.
- (86) Slik denne saken ligger an, finner klagenemnda at heller ikke klagers anførsel om brudd på kravet til uavhengighet i forskriften § 23-1 (8) og (9), kan føre frem.

Anonymitetskravet – forskriften (2006) § 23-1 (9)

- (87) Klager anfører også at innklagede har brutt kravet til anonymitet i forskriften (2006) § 23-1 (9).
- (88) Det følger av den nevnte bestemmelsen at grunnlaget for juryens beslutninger og uttalelser, skal være planer og design som den «anonymt» har fått til vurdering. Anonymiteten skal bevares inntil juryens uttalelse eller avgjørelse foreligger.
- (89) Det er ikke anført, og det er heller ikke holdepunkter for, at løsningsforslaget til valgte leverandør ikke var anonymt i teknisk forstand – løsningsforslaget inneholdt nærmere bestemt ikke noe navn, logo eller lignende som gjorde det mulig å gjenkjenne leverandøren. Som for klagers anførsler om rådgiverhabilitet og oppdragsgiverhabilitet, er også denne anførselen grunnet i den kontakten som de ansatte – og da først og fremst A og B – hadde med D og E i reguleringsplanprosessen, før de senere fungerte som henholdsvis juryleder og jurymedlem i plan- og designkonkurransen.
- (90) Klager anfører at A og B, som følge av denne forutgående kontakten, fikk kjennskap til valgte leverandørs løsningsforslag, og at det derfor reelt sett ikke var anonymt.
- (91) Klagenemnda er ikke enig i dette.
- (92) Bestemmelsen om anonymitet i forskriften (2006) § 23-1 (9), kan etter nemndas syn ikke forstås slik at den gir oppdragsgiver en plikt til å forsikre seg om at ingen av jurymedlemmene kan gjenkjenne noen av løsningsforslagene, jf. klagenemndas sak 2013/61 nevnt ovenfor, hvor nemnda i avsnitt 34 uttaler at:
- «Klagenemnda antar at enkelte arkitektfirma har særtrekk ved sine arbeider som medfører at det vil være vanskelig å unngå at jurymedlemmene kan gjenkjenne arbeidene. Klagenemnda kan vanskelig se at oppdragsgiver i slike tilfeller er forpliktet til å benytte en jury som ikke kan knytte noen av tilbudene til leverandørene».*
- (93) Som i ovennevnte sak, er det for øvrig ikke sannsynliggjort at jurymedlemmene A og B faktisk gjenkjente tilbudet fra valgte leverandør.
- (94) Klagers anførsel om brudd på anonymitetskravet i forskriften (2006) § 23-1 (9), kan ikke føre frem.

Konklusjon:

Statsbygg har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er godkjent elektronisk