

Talemanuskript til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål E og F
vedr. Niels Bohr Bygningen

Samrådsspørgsmål E

Stillet til transportministeren:

*Vil ministeren oplyse, hvornår den officielle overdragelse fra
Vejdirektoratet under Transport-
og Boligministeriet til Københavns Universitet forventes at
finde sted – og under hvilke økonomiske vilkår?*

Samrådsspørgsmål F

Stillet til uddannelses- og forskningsministeren og
transportministeren:

*Vil ministeren redegøre for, hvordan regeringen fremadrettet
vil undgå tilsvarende situationer ved statsligt byggeri på
universitetsområdet, så urimelige byggeoverskridelser får
store konsekvenser for niveauet af dansk forskning og
uddannelse?*

Indledning

Jeg vil gerne starte med at takke for indkaldelsen til dette
samråd i Finansudvalget, hvor jeg får mulighed for at besvare

spørgsmålene fra udvalget vedr. Niels Bohr Byggeriet samlet. Det skal nævnes at priserne i talen er i 2020-prisindeks.

Baggrund for fordyrelser og forsinkelser

Der er flere årsager til, at Niels Bohr Bygningen er blevet markant fordyret og forsinket. En væsentlig faktor har været, at opgaven med at bygge en kompliceret, højteknologisk laboratoriebygning fra begyndelsen blev undervurderet og underbudgetteret. Projektgrundlaget var ganske enkelt ikke godt nok.

Håndteringen af de væsentlige projektændringer, der derfor har været nødvendige undervejs, er desuden samtidig foregået under uklare aftalemæssige rammer. Det er i høj grad en følge af den særlige aftaleform, den dialogbaserede model, der er anvendt ved byggeriet. Det har bidraget yderligere til de forsinkelser og fordyrelser, der har været. Desuden har det i særlig grad påvirket byggeriet negativt, at entreprenøren Inabensa har leveret store og helt usædvanlige svigt i arbejdet på VVS- og ventilationsentreprisen. Arbejdet med at rette op på dette forfejlede arbejde har været yderst forsinkende og fordyrende for projektet.

Og så har COVID-19 pandemien medført forskellige typer forsinkelser i forhold til både arbejdet, leverancer og udenlandske eksperter adgang til landet.

SEA-ordningen

Det følger af den såkaldte SEA-ordning, at Bygningsstyrelsen varetager ejerskabet og byggeadministrationen for Københavns Universitets bygninger. SEA står for Statens EjendomsAdministration, og det udgør det regelsæt, som området administreres efter.

Københavns Universitet har ifølge universitetsloven mulighed for at ansøge om bygningsseveje. Ved bygningsseveje vil KU udtræde af SEA-ordningen og dermed selv stå for byggerier, og vil selv skulle afholde alle fordyrelser. En ansøgning om seveje blev i 2015 afvist af den daværende Venstre-regering.

Det er derfor SEA-ordningens bestemmelser, der danner rammen om byggeriet.

Det betyder, at Bygningsstyrelsen er bygherre for byggeprojekter til Københavns Universitet. For Niels Bohr bygningen blev bygherreansvaret dog flyttet til Vejdirektoratet i 2018. En beslutning den daværende minister orienterede Finansudvalget om.

Den dialogbaserede model og fastprisaftaler

Det følger af SEA-ordningen, at universiteterne ved byggeprojekter kan vælge mellem to forskellige aftalemodeller: Den dialogbaserede model og en fastprismodel.

Den dialogbaserede aftalemodel indebærer, at universitetet er forpligtet til at betale husleje efter de faktiske byggeomkostninger. Det betyder, lidt sat på spidsen, at styringen af byggeriet placeres hos Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet, mens størstedelen af den økonomiske risiko placeres hos universitetet.

Rigsrevisionen har i deres beretning for nylig belyst, de problemer der har været med ændringer undervejs i projektet. Disse problemer er blandt andet forårsaget af den dialogbaserede model. Modellen indebærer således, at ansvaret for beslutninger om ændringer i byggeriet er for utydeligt placeret, og at der ikke er klare rammer for håndteringen af de afledte økonomiske konsekvenser. Det ender næsten uundgåeligt i slagsmål om både ansvaret og regningen – slagsmål der undergraver samarbejdet mellem bygherre og kunde og tager fokus fra det konkrete arbejde med projektet.

I tilfældet med Niels Bohr bygningen – hvor der som nævnt har været behov for mange ændringer på grund af det utilstrækkelige projektgrundlag – har arbejdet sågar været sat helt i stå i længere tid, mens man forsøgte at løse en konflikt om en ændring af bygningens stinkskabe. Og så er det jo ikke så mærkeligt, at det hele både trækker ud og bliver dyrt.

Alternativet til en dialogbaseret aftale er en fastprisaftale. Ved en fastprisaftale aftales en fast husleje for universitetet forud for byggeriets udførelse. Det giver universiteterne sikkerhed for huslejeøkonomien ved et byggeri. En fastprisaftale placerer dermed entydigt den økonomiske risiko for merforbrug i udførelsesfasen hos Bygningsstyrelsen, så de har det fulde ansvar for styringen af projektet i udførelsesfasen.

Bygningsstyrelsen anbefaler universiteterne at benytte sig af fastprisaftaler. Og min forgænger Kaare Dybvad har ved flere lejligheder tilkendegivet, at han mente, at den dialogbaserede aftaleform giver uheldige incitament. Han har bl.a. ved besvarelsen af Finansudvalgets udvalgsspørgsmål 50 i december 2020 tilkendegivet, at regeringen derfor vil undersøge, hvorvidt den dialogbaserede model, skal tilpasses eller helt afskaffes. Jeg kan kun erklære mig helt enig med min ministerkollega.

Indtil denne evaluering foreligger, har jeg anmodet Bygningsstyrelsen om at forelægge eventuelle ønsker om at anvende den dialogbaserede aftalemodel for Transportministeriets departement.

Alt dette ændrer dog ikke ved, at Københavns Universitet efter eget ønske *har* indgået en dialogbaseret aftale med Bygningsstyrelsen om opførelsen af Niels Bohr Bygningen. Og at det som nævnt er en del af den dialogbaserede aftale, at Københavns Universitet skal betale husleje på baggrund af de samlede omkostninger til byggeriet.

Totaludgift

Tidligere ministre har løbende orienteret Finansudvalget om den beklagelige udvikling i økonomien bag Niels Bohr byggeriet. Den oprindelige totaludgift var i 2020-priser 1,8 mia. kr., og blev tiltrådt af Finansudvalget ved aktstykke 109 i 2013. Ved tiltrædelse af Akt G af 2017 steg den med 1,2 mia. kr., ved tiltrædelse af Akt Z af 2019 steg den med yderligere 0,7 mia. kr. Siden Akt Z er stigninger i totaludgiften rapporteret løbende og den udgjorde samlet ved seneste orientering af 22. december 2020 0,5 mia. kr. Samlet set er projektet fordyret med 2,4 mia. kr. til en forventet totaludgift på ca. 4.178 mio. kr.

Under udførelsesfasen er der som nævnt mellem Københavns Universitet og Bygningsstyrelsen aftalt en række ændringer af byggeprojektet. På nuværende tidspunkt opgør Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet ændringerne til at udgøre ca. 512 mio. kr. Tillægges disse udgifter til det oprindelige budget stiger det til ca. 2.334 mio. kr. og budgetoverskridelsen kan opgøres til ca. 1.843 mio. kr.

Inabensa

En meget væsentlig del af fordyrelsen skyldes omkostninger, som stammer fra ophævelsen af kontrakten med den spanske VVS og ventilations-entreprenør Inabensa. Der er sket store og helt usædvanlige svigt fra Inabensas side, og entreprenørens leverancer har i realiteten været ubrugelige. I denne helt særlige og usædvanlige sag er det valgt, at de omkostninger på ca. 1.023 mio. kr., der vedrører ophævelsen af kontrakten med Inabensa, ikke skal indgå i huslejegrundlaget for Københavns Universitet.

Der verserer i øjeblikket en omfattende voldgiftssag mellem staten og Inabensa, hvor staten søger at holde Inabensa ansvarlig for svigtet.

Husleje

Omkostningerne forbundet med Inabensas svigt udgør således størstedelen af den tidligere nævnte budgetoverskridelse på

1.843 mio. kr. De resterende ca. 820 mio. kr. udgør den for Københavns Universitet lejebærende budgetoverskridelse. Der pågår en række voldgiftssager og tvister med andre entreprenører, der vil kunne reducere det lejebærende beløb yderligere. Der er også her tale om et betydeligt krav, der rejses mod entreprenørerne.

Samlet set kan dette opsummeres til, at huslejen i 2013 var forudsat til at være ca. 86 mio. kr. årligt. Huslejen vil udgøre ca. 116 mio. kr. årligt, når Københavns Universitets ændringer til projektet medtages. Medregnet den leje-bærende del af fordyrelsen skal Københavns Universitet betale op til ca. 168 mio. kr. årligt. I det tal indgår ikke de pågående voldgiftssager, der kan reducere huslejestigningen. Hvis også udgifterne vedrørende Inabensa blev medregnet, ville huslejen udgøre op til ca. 240 mio. kr. Men det er som sagt ikke hensigten.

Intern statslig voldgiftssag om husleje

Københavns Universitet har anlagt en intern statslig voldgiftssag mod Bygningsstyrelsen vedrørende fastsættelsen af huslejen for Niels Bohr Bygningen. I sagen er der særligt fokus på, hvad den huslejbærende sum skal være. Vi må altså afvente udfaldet af den interne statslige voldgiftssag, før der kan konkluderes endeligt på huslejeniveauet.

Jeg kan oplyse, at en intern statslig voldgiftsret i 2020 afsagde en kendelse i en lignende, men beløbsmæssig langt mindre alvorlig sag, om nybyggeriet af Pharma Science Bygningen til Københavns Universitet. Voldgiftsretten fandt i den forbindelse, at aftalegrundlaget var utvetydigt og gav Bygningsstyrelsen medhold i, at lejen skal beregnes på baggrund af totaludgiften efter endt byggeregnskab.

Fysisk færdiggørelse og indregulering

Min forgænger orienterede senest Finansudvalget om den aktuelle status for færdiggørelsen af Niels Bohr Bygningen ved brev af 22. december 2020.

Af orienteringen fremgik det, at alle de fysiske arbejder, som forudsættes færdiggjort før byggeriets endelige indreguleringsfase kan gennemføres, blev færdiggjort i november 2020.

Der pågår nu tilpasning, gennemtestning og generel kvalitetssikring af bygningen og alle dens komplekse tekniske installationer. Der er afsat alle påkrævede ressourcer for at sikre, at denne proces færdiggøres hurtigst muligt.

Repræsentanter fra Københavns Universitet deltager i processen, og modtager samtidig løbende brugerundervisning i betjeningen af bygningen.

Det er dog en kompleks opgave at foretage indregulering af en højteknologisk laboratoriebygning midt i den ekstraordinære situation som fortsat er præget af COVID-19. Særligt indrejserestriktionerne påvirker mulighederne for at sikre den nødvendige bemanning hos projektets udenlandske eksperter, som bl.a. indregulerer renrummene og de godt 250 stinkskabe.

Endelig overdragelse

Vejdirektoratet arbejder med de tidligere nævnte usikkerheder mod den hurtigst mulige overdragelsesdato. De vurderer, at det mest sandsynlige tidspunkt for overdragelse til Københavns Universitet er april 2021.

Vejdirektoratet arbejder på at koordinere tidsplanen for færdiggørelsen samt overdragelsen med Københavns Universitet, så der snarest muligt kan indgås en aftale om overtagelsesdatoen.

Aftalen om huslejeopkrævning er forudsat efterreguleret med tilbagevirkende kraft, når en voldgiftskendelse foreligger. På baggrund af Rigsrevisionens beretning har Bygningsstyrelsen over for Københavns Universitet oplyst, at den midlertidige husleje justeres ved den samlede ibrugtagning til også at omfatte husleje baseret på de 512 mio. kr. til de ovenfor omtalte ændringer i projektet ønsket af universitetet. Københavns

Universitet har ikke ønsket at underskrive en samlet opgørelse over aftaleændringerne idet bl.a. den samlede opgørelse af omkostningerne bestrides.

Styring af statslige byggerier

Niels Bohr Bygningen er et af flere universitetsbyggerier, der har været ramt af store budgetoverskridelser. Det gælder i særdeleshed dem med komplekse laboratoriebyggerier. Fælles for de særligt nødlidende projekter er, at de er blevet igangsat for en del år siden, næsten samtidigt og i forlængelse af globaliseringsaftalen fra 2006. Projekterne var i vidt omfang underfinansierede, og der blev anvendt en uhensigtsmæssig projektform, hvor nogle ufærdige arkitektprojekter blev udbudt i fagentrepriser.

Statens byggerier skal naturligvis være kendetegnet ved den højeste grad af styring og budgetoverholdelse, og jeg vil redegøre for de tiltag der er iværksat for at rette op på problemerne. Disse tiltag har ikke kunne redde de projekter, der er kommet dårligt fra start på et skævt og underbudgetteret grundlag, men jeg er overbevist om, at tiltagene gør, at vi i dag og fremadrettet har langt bedre styring af byggeprojekterne.

Iværksatte tiltag

I 2017 udarbejdede Ernst & Young en kritisk rapport om arbejdet med at opføre Niels Bohr Bygningen. Som følge heraf blev der i 2017 truffet nogle markante beslutninger med henblik på at rette op på området.

For det første fratrådte Bygningsstyrelsens daværende direktør, og det omfattende arbejde med at genoprette og styrke Bygningsstyrelsens bygherrefunktion, der på det tidspunkt allerede var sat i gang, blev intensiveret.

For det andet blev de fire største universitetsbyggerier (Niels Bohr Bygningen, Statens Naturhistoriske Museum, Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet ved Syddansk Universitet og Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet ved Aalborg Universitet) flyttet fra Bygningsstyrelsen til Vejdirektoratet.

Tiltag i Bygningsstyrelsen

For så vidt angår arbejdet med at styrke Bygningsstyrelsens bygherrefunktion kan jeg bemærke følgende.

Bygningsstyrelsen indledte allerede i 2015 arbejdet med at styrke styringen af de komplicerede laboratoriebyggerier på universitetsområdet. Første skridt var indførelse af eksterne ekspertgranskninger af det projektmateriale, der blev

udarbejdet af rådgivere. Desuden blev principperne i Ny Anlægsbudgettering implementeret i Bygningsstyrelsens projekter fra 2016, herunder ved afsættelse af større reserver.

I 2017 blev arbejdet med at forbedre Bygningsstyrelsens bygherrefunktion intensiveret med særligt fokus på en helt ny styringsmodel, på specialiseret projektledelse, på styrket risikohåndtering, på bedre økonomisk projektcontrolling og på kvalitetssikring af de projektmaterialer, der modtages fra arkitekter og andre rådgivere.

Med hensyn til ansvarsfordeling og aftaleform så har Bygningsstyrelsen siden 2015 aktivt opfordret universiteterne til at vælge en fastprisaftale med styrelsen om byggeprojekter.

Endelig har Bygningsstyrelsen i 2019 og 2020 implementeret en ny, overordnet udbudsstrategi, der sætter rammer og retning for styrelsens udbud af bygge- og vedligeholdelsesopgaver.

Samlet set mener jeg, at Bygningsstyrelsen er et andet og bedre sted i dag, end da Niels Bohr byggeriet blev indledt.

Bygningsstyrelsen har da også i de senere år stået for en række vellykkede byggeprojekter – særligt på kontorområdet. Et konkret eksempel er Politiskolen i Vejle, der blev overdraget til

politiet efter tidsplanen i 2020 og med et budget, der holdt. Der var faktisk et markant mindreforbrug af de afsatte reserver.

Overflytning af byggerier til Vejdirektoratet

Det andet væsentlige tiltag var, at fire store universitetsbyggerier - herunder Niels Bohr Bygningen – i 2018 blev overflyttet fra Bygningsstyrelsen til Vejdirektoratet.

Det skete, for at der hurtigt kunne ske en styrkelse af projektstyringen. Vejdirektoratet har på transportområdet haft succes med budgetoverholdelse med udgangspunkt i Ny Anlægsbudgettering. Det er en budgetterings- og styringsmekanisme, der indebærer en systematisk tilgang til at afsætte reserver og gennemføre uvildige granskninger af projekter.

Vejdirektoratet har desværre overtaget ansvaret for Niels Bohr Bygningen på et tidspunkt i forløbet, hvor det ikke har været muligt at undgå yderligere budgetscred.

Baseret på erfaringerne fra Niels Bohr Bygningen var det Vejdirektoratets førsteprioritet at sikre, at de øvrige tre projekter ikke var underbudgetterede - og særligt, at projekterne hver især blev igangsat med en tilpas økonomisk robusthed for at kunne håndtere de særlige risici, som er kendetegnende for byggeprojekter af denne høje

kompleksitetsgrad. Vejdirektoratet har derfor gennemført en dybdegående økonomisk granskning af projekterne.

Fælles for de tre projekter gælder det, at der som en fast del af projekternes økonomi anvendes kvantificerede risikoanalyser – både i forbindelse med budgetteringen før byggestart, men også som en del af den faste økonomistyring gennem projekternes levetid.

Vejdirektoratet har underlagt projekterne deres faste økonomistyringsprocesser baseret på erfaringen med Ny Anlægsbudgettering på vejområdet, der har vist sig at levere godt på tid, pris og kvalitet. Uanset dette vil der dog altid være en risiko for uforudsete udviklinger i disse komplekse projekter. Når man for eksempel vælger at bygge det naturhistoriske museum under jorden i stedet for oven på jorden, så indebærer det uundgåeligt større risici.

Fokus fremover

Den positive udvikling i Bygningsstyrelsens bygherrefunktion ændrer dog ikke på, at vi skal tage så meget læring, vi kan, med videre fra Niels Bohr byggeriet. Jeg vil derfor sikre, at mit ministerium fortsat har fokus på at fastholde og udbygge de tiltag, der er iværksat for at forbedre styringen.

Derudover er jeg som nævnt på baggrund af bl.a. Rigsrevisionens kritik af Niels Bohr-projektet konkret klar til at se nærmere på, om den særlige aftaleform (den såkaldte dialogbaserede model), der har været anvendt ved byggeriet, skal tilpasses eller helt afskaffes.

Tak for ordet.