



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

**Juni 2023**

**Rigsrevisionens notat om  
beretning om**

**byggeriet af  
Niels Bohr Bygningen**

## Opfølgning i sagen om byggeriet af Niels Bohr Bygningen (beretning nr. 2/2020)

12. juni 2023

RN 1503/23

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om byggeriet af Niels Bohr Bygningen, som blev indledt med en beretning i 2020. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 2. februar 2021 på baggrund af en redegørelse fra boligministeren. Ressortansvaret er efterfølgende overgået til Transportministeriet. Der vil i det efterfølgende blive henvist til Transportministeriets initiativer.

Niels Bohr Bygningen er en forsknings- og laboratoriebygning, som har til formål at forbedre de fysiske rammer for Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet på Københavns Universitet. Byggeriet er blevet fordyret og forsinket ad flere omgange. Da projektet blev igangsat i 2013, var budgettet ca. 1,8 mia. kr. (2020-priser), og bygningen skulle stå færdig og overdrages til Københavns Universitet i slutningen af 2016. Da beretningen blev afgivet til Statsrevisorerne i 2020, var det seneste skøn, at bygningen ville koste ca. 4,2 mia. kr. (2020-priser) og stå færdig i november 2020.

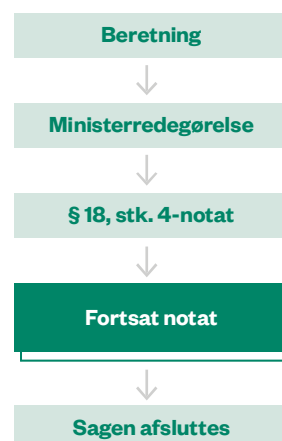
### Konklusion

Rigsrevisionen konstaterer, at Transportministeriet fortsat arbejder med at færdiggøre Niels Bohr Bygningen, og at bygningen derfor endnu ikke er fuldt overdraget til Københavns Universitet. Kontorbygningen er overdraget i januar 2023, og ministeriet forventer, at laboratoriebygningen mv. bliver overdraget til universitetet ved udgangen af juni 2023.

Rigsrevisionen konstaterer, at Transportministeriet ikke har fået formaliseret aftalegrundlaget for 2 væsentlige ændringer i byggeriet, da Københavns Universitet ikke har underskrevet tillægsaftalen. Transportministeriet har i 2020 udarbejdet en tillægsaftale for de 2 ændringer i byggeriet, som Bygningsstyrelsen gennemførte uden brug af tillægsaftale. Københavns Universitet har ikke underskrevet tillægsaftalen ud fra den begrundelse, at aftalen vil medføre en huslejestigning. Københavns Universitet har desuden anlagt en voldgiftssag mod Bygningsstyrelsen om størrelsen af huslejen.

Rigsrevisionen konstaterer desuden, at Transportministeriets arbejde med at afklare, om den dialogbaserede model fortsat skal anvendes i byggeprojekter endnu ikke er afsluttet.

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

### Niels Bohr Bygningen

Niels Bohr Bygningen består af 3 dele: En laboratoriebygning, en kontorbygning samt en gangbro og tunnel, der forbinder de 2 bygninger.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Transportministeriets arbejde med at formalisere de gennemførte ændringer i byggeriet, herunder udfaldet af voldgiftssagen
- Transportministeriets arbejde med at færdiggøre Niels Bohr Bygningen
- Transportministeriets arbejde med at afklare, om den dialogbaserede model fortsat skal anvendes i fremtidige byggeprojekter.

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i oktober 2020 en beretning om byggeriet af Niels Bohr Bygningen. Beretningen handlede om, hvordan Transportministeriet, herunder Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet, havde styret de ændringer, der var foretaget undervejs i byggeriet.

Beretningen tog udgangspunkt i de ændringer, som Bygningsstyrelsen og Københavns Universitet havde indgået tillægskontrakter om, og i de væsentlige ændringer i projektgrundlaget, som Transportministeriet i aktstykker og orienteringer til Folketinget havde fremhævet som årsager til fordyrelsen af byggeriet. Det drejede sig om 3 ændringer, som der var indgået tillægskontrakter om, og 2 ændringer, som der ikke var indgået tillægskontrakter om.

### Dialogbaseret model

Ved den dialogbaserede model baseres huslejen på den endelige pris for byggeriet.

Den fremtidige bruger af bygningen kan bede om ændringer undervejs i byggeriet mod en aftale om huslejestigning eller besparelser i den planlagte bygning.

Alternativet til den dialogbaserede model er en fastpris-model. I denne baseres huslejen på en pris fastsat tidligt i byggeprocessen.

Niels Bohr Bygningen opføres under SEA-ordningens dialogbaserede aftalemodel, hvor huslejen baseres på den endelige pris for byggeriet. SEA-ordningen er statens huslejeordning, som fastsætter rammerne for Bygningsstyrelsens rolle som ejendomsvirksomhed for offentlige myndigheder, herunder universiteter. Transportministeriet er bygherre og udlejer, mens Københavns Universitet er bruger og lejer. Bygningsstyrelsen havde bygherreansvaret, indtil Vejdirektoratet overtog dette i januar 2018. Bygningsstyrelsen er dog fortsat ansvarlig for udlejningen af bygningen til Københavns Universitet. Alle ændringerne blev gennemført, mens Bygningsstyrelsen havde bygherreansvaret.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at byggeriet på daværende tidspunkt var fordyret med ca. 2,4 mia. kr. og forsinket med ca. 4 år. Statsrevisorerne kritiserede også Transportministeriets styring af ændringer i byggeriet. Statsrevisorerne bemærkede i den sammenhæng, at mangler i styringen havde haft negative konsekvenser for bygningens funktionalitet og kapacitet, samt at de ønskede gevinster for forskning og uddannelse indtil videre var udeblevet.

Statsrevisorerne bemærkede desuden, at den dårlige styring, fordyrelse og forsinkelse havde medført en betydelig huslejestigning for Københavns Universitet.

Endelig fandt Statsrevisorerne det meget utilfredsstillende, at Bygningsstyrelsen ikke havde sikret et tilstrækkeligt grundlag for projektet og for beslutninger om ændringer i byggeriet. Hertil bemærkede Statsrevisorerne, at konsekvensvurderinger af besparelser og ændringer er særligt vigtige, når man som i byggeriet af Niels Bohr Bygningen har en økonomisk og tidmæssig ramme, som skal overholdes.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Transportministeriets arbejde med at formalisere de gennemførte ændringer.	Behandles i dette notat.
2. Transportministeriets arbejde med at færdiggøre Niels Bohr Bygningen.	Behandles i dette notat.
3. Transportministeriets arbejde med at afklare, om den dialogbaserede model fortsat skal anvendes i fremtidige byggeprojekter.	Behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Transportministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Transportministeriets initiativer i forhold til opfølgningspunkterne. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er baseret på dokumentation fra Transportministeriet, Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet samt på møder med Transportministeriet og Vejdirektoratet.

### Transportministeriets formalisering af ændringer i byggeriet

7. Det fremgik af beretningen, at Bygningsstyrelsen ikke havde haft en konsistent og gennemsigtig brug af tillægskontrakter til at styre væsentlige ændringer i byggeriet. Det fremgik bl.a., at Bygningsstyrelsen havde gennemført 2 væsentlige ændringer i byggeriet uden at indgå tillægskontrakter med Københavns Universitet. Det drejede sig om en ændring af leverandør af stinkskabe og en ændring af ventilationskanalers materiale fra stål til PVC.

#### Stinkskab

Et stinkskab er en laboratoriearbejdsplads med en kraftig udsugning, der beskytter laboratoriemedarbejdere mod giftige gasser og kemikalier.

8. Ministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at forløbet havde vist, at opgaven med at bygge en kompliceret højteknologisk laboratoriebygning fra begyndelsen blev undervurderet. Håndteringen af de væsentlige projektændringer, der derfor var nødvendige undervejs, foregik under uklare aftalemæssige rammer, hvilket bidrog til de forsinkelser og fordyrelser, der havde været.

Det fremgår af en procesaftale mellem Bygningsstyrelsen og Københavns Universitet, at der ikke kan træffes beslutning om ændringer i projektet, efter det er godkendt, medmindre der indgås en aftale mellem parterne.

Ministeren oplyste endvidere, at Bygningsstyrelsen på baggrund af Rigsrevisionens kritik havde fremsendt en samlet tillægsaftale til Københavns Universitets underskrift, der formaliserede de ændringer, som Københavns Universitet havde ønsket og accepteret undervejs i projektet, men som ikke tidligere var formaliseret.

9. Vores gennemgang viser, at Bygningsstyrelsen i december 2020 har sendt en tillægsaftale vedrørende projektændringer til Københavns Universitet. Tillægsaftalen omfatter de 2 ændringer i byggeriet, som Bygningsstyrelsen har gennemført uden tillægsaftaler.

Transportministeriet har oplyst, at Københavns Universitet ikke har underskrevet tillægsaftalen ud fra den begrundelse, at aftalen vil øge universitetets husleje. Københavns Universitet har anlagt en voldgiftssag mod Bygningsstyrelsen om størrelsen af huslejen. Voldgiftssagen er endnu ikke afsluttet. Der er indgået en midlertidig aftale om huslejen.

10. Rigsrevisionen vil fortsat følge Transportministeriets arbejde med at formalisere de gennemførte ændringer i byggeriet, herunder udfaldet af den igangværende voldgiftssag.

### **Transportministeriets arbejde med at færdiggøre Niels Bohr Bygningen**

11. Det fremgik af beretningen, at Vejdirektoratets seneste skøn var, at Niels Bohr Bygningen forventedes at koste ca. 4,2 mia. kr. (2020-priser) og ville stå færdig i november 2020. Færdiggørelsen af bygningen omfatter bl.a. gennemførelse af performancetest og overdragelse af bygningen til Københavns Universitet.

12. Niels Bohr Bygningen er endnu ikke fuldt overdraget til Københavns Universitet. Der er gennemført en overdragelse af kontorbygningen i januar 2023. Transportministeriet har i maj 2023 oplyst, at ministeriet forventer, at laboratoriebygningen samt gangbroen og tunnelen, der forbinder de 2 bygninger, bliver overdraget til universitetet ved udgangen af juni 2023. Ministeriet forventer, at Niels Bohr Bygningen samlet kommer til at koste ca. 5,1 mia.kr. (2023-priser), svarende til 4,6 mia. kr. i 2020-priser.

13. Vejdirektoratet og Københavns Universitet har underskrevet en tillægsaftale til lejekontrakten samt en overdragelsesprotokol, som regulerer forudsætningerne for overdragelsen af bygningen. Det fremgår af tillægsaftalen, at Vejdirektoratet kan overdrage Niels Bohr Bygningen til Københavns Universitet, når:

- der foreligger en midlertidig ibrugtagningstilladelse fra Københavns Kommune, som ikke hindrer indflytning
- Vejdirektoratet har gennemført kundegennemgang
- Vejdirektoratet som minimum har gennemført prioriterede tests uden væsentlige mangler.

#### **Midlertidig ibrugtagningstilladelse**

Den midlertidige ibrugtagningstilladelse er en tilladelse til, at bygningen ibrugtages under forudsætning af, at der rettes op på en række forhold. Når disse forhold er bragt i orden, kan der udstedes en endelig ibrugtagningstilladelse.

Vores gennemgang viser, at der foreligger en midlertidig ibrugtagningstilladelse fra Københavns Kommune. Tilladelsen gælder kontorbygningen og laboratoriebygningen. Transportministeriet har dog oplyst, at gangbroen og tunnelen også er omfattet af den midlertidige ibrugtagningstilladelse.

Vores gennemgang viser desuden, at Vejdirektoratet har gennemført kundegennemgang med Københavns Universitet i december 2022.

Vores gennemgang viser, at alle test endnu ikke er gennemført. Transportministeriet har oplyst, at Vejdirektoratet har gennemført ca. ¾ af de i alt 53 planlagte performancetest, uden at der har været konstateret væsentlige mangler. Transportministeriet har videre oplyst, at performancetestene gennemføres af en rådgiver, der ikke har været involveret i formuleringen af krav eller i gennemførelsen af selve byggeriet. Vurderingen af testresultaterne finder sted i samarbejde mellem Vejdirektoratet og Københavns Universitet.

14. Rigsrevisionen vil fortsat følge Transportministeriets arbejde med at færdiggøre Niels Bohr Bygningen.

### **Transportministeriets afklaring af, om den dialogbaserede model skal anvendes i fremtidige byggeprojekter**

15. Rigsrevisionen anbefalede i beretningen, at ministeriet gennemgik og eventuelt tog initiativ til at justere i SEA-ordningen, herunder den dialogbaserede model, hvis ministeriet vurderede, at Bygningsstyrelsens utilfredsstillende ændringsstyring var en følge af denne aftaleform.

16. Ministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren på baggrund af Rigsrevisionens kritik var klar til at se nærmere på, om den dialogbaserede model skulle tilpasses eller helt afskaffes. Ministeren oplyste også, at modellen gav uhenigtsmæssige rammer for projektstyringen, bl.a. fordi den gav en uklar rollefordeling mellem kunden (universiteterne) og bygherren (Bygningsstyrelsen). Endelig oplyste ministeren, at der som udgangspunkt ikke skulle sættes nye projekter i gang efter denne model, før der var taget stilling til en tilpasning eller afskaffelse af modellen.

17. Transportministeriet har endnu ikke afklaret, om den dialogbaserede model skal anvendes i fremtidige byggeprojekter. Ministeriet har oplyst, at afklaringen herom afventer en tværministeriel analyse af universiteternes huslejeordning og fremtidigt bygningssejerskab for Københavns Universitet. Analysen skulle oprindeligt have været afleveret til Økonomiudvalget med udgangen af 2022.

Den tværgående analyse af universiteternes huslejeordning og bygningssejerskab gennemføres i samarbejde mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet, Transportministeriet og Finansministeriet.

Transportministeriet har oplyst, at analysearbejdet fortsat pågår, og at arbejdsgruppen vil udarbejde en ny plan for færdiggørelsen. Ministeriet har også oplyst, at forsinkelsen skyldes, at data- og analysearbejdet har vist sig mere omfattende, end der først var lagt til grund, samt at valgudskrivelsen i efteråret 2022 har betydet, at den tværministerielle arbejdsgruppe har været sat på pause i en periode.

Endelig har Transportministeriet oplyst, at Bygningsstyrelsen siden 2018 har anbefalet, at universiteterne vælger en fastprisaf tale i stedet for den dialogbaserede model. Styrelsen har således ikke igangsat nye projekter med dialogbaserede aftaler.

18. Rigsrevisionen vil fortsat følge Transportministeriets arbejde med at afklare, om den dialogbaserede model skal anvendes i fremtidige byggeprojekter.