

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**udbygningen af
Det Kgl. Bibliotek
i København
”Den Sorte Diamant”**

**Marts 2000
RB B601/00**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

Side

I.	Resumé	5
II.	Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	14
	A. Indledning	14
	B. Formål	16
	C. Afgrænsning.....	17
	D. Metode	18
III.	Byggeriets styring	19
	A. Økonomisk styring.....	19
	a. Byggesagens organisering.....	20
	b. Den økonomiske rapportering.....	22
	c. Den økonomiske styring.....	25
	B. Projektering og udbud af projektet.....	29
	a. Byggeriets planlægning.....	30
	b. Licitationsforløbet	31
	C. Den bevillingsmæssige styring	39
	a. Det bevillingsmæssige grundlag	39
	b. Den generelle bevillingsoverholdelse	40
	c. Bevillingsoverholdelse i byggeforløbet	42
	d. Sen orientering af de bevilgende myndigheder.....	42
	e. Finansiering uden for byggesagen og orientering af de bevilgende myndigheder	44
	D. Tidsmæssig styring	49
IV.	Det bygningsmæssige resultat	49
	a. Byggeriets omfang	50
	b. Fisken	51
	c. Aflevering og 1-års eftersyn.....	52
	d. Voldgiftssager	53
	e. Solafskærmning.....	54
	f. Kvalitetsmæssige konsekvenser af de indarbejdede reduktioner	54
	g. Fugtproblemer i Diamantens kælder.....	56
Bilag:		
1.	Skitse over udbygningen af Det Kgl. Bibliotek – ”Den Sorte Diamant”.....	58
2.	Oversigt over byggesagens forløb	59

Beretning om udbygningen af Det Kgl. Bibliotek i København ”Den Sorte Diamant”

I. Resumé

1. På statsrevisormødet den 4. juni 1998, hvor beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration blev behandlet, anmodede statsrevisorerne om en yderligere undersøgelse af udbygningen af Det Kgl. Bibliotek på Christians Brygge i København.

2. Udbygningen af Det Kgl. Bibliotek består af 2 nybygninger (Diamanten og Fisken) samt ombygning og renovering af den eksisterende hovedbygning (Holm bygningen) og en kontorfløj fra 1968 (Hansen bygningen). En skitse over byggeriet fremgår af bilag 1. Diamanten er bibliotekets nye hovedbygning, mens der i Fisken er lokaliseret 4 kulturinstitutioner.

Det nye kongelige bibliotek blev indviet den 7. september 1999 og åbnet for offentligheden den 15. september. I tilknytning til Det Kgl. Bibliotek er Søren Kierkegaards Plads ved Christians Brygge havnefront blevet etableret. Pladsen blev afleveret til Kulturministeriet den 8. december 1999.

Totaludgiften for Diamanten, Fisken samt renoveringen af Hansen og Holm bygningerne blev oprindeligt anslået til 350 mio. kr., men bevillingen blev siden forøget med henholdsvis 50 mio. kr. i 1996 og 21 mio. kr. i 1998. Endvidere er der på tillægsbevillingsloven for 1999 tilført byggesagen 1 mio. kr. til dækning af Kulturministeriets udgifter til voldgiftssager. I forhold til det oprindelige projekt er der ligeledes indarbejdet en række besparelser, der reducerede projektet i forhold til det oprindelige planlagte. Byggeriets totaludgift forventes at blive på ca. 465 mio. kr. i løbende priser, hvortil kommer 16,3 mio. kr. afholdt uden for byggesagen af bl.a. bibliotekets driftsmidler.

Det var oprindeligt forventet, at byggeriet kunne indgå i markeringen af København som kulturby i 1996. Fisken blev afleveret i juli 1997 og Holm bygningen i efteråret 1998. Hansen bygningen blev taget i brug i foråret 1998 og afleveret sammen med Diamanten i januar 1999. Det

nye kongelige bibliotek blev indviet den 7. september 1999 og åbnet for offentligheden den 15. september 1999.

En oversigt over byggesagens tidsmæssige forløb fremgår af bilag 2.

Det endelige regnskab for byggeriet foreligger ikke fuldt ud på nuværende tidspunkt, og der udestår enkelte uafklarede forhold.

3. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse har været at undersøge og vurdere den økonomiske og bevillingsmæssige styring samt at vurdere det bygningsmæssige resultat i relation til de bevillingsmæssige forudsætninger.

Gennemgangen omfatter udbygningen på Christians Brygge med opførelsen af Diamanten og Fisken samt ombygningen og renoveringen af Hansen og Holm bygningerne. Med hensyn til vurderingen af det bygningsmæssige resultat er det alene vurderet, om der er etableret de bygningsmæssige funktioner, som indgik i forudsætningerne for byggeriet – herunder de bevillingsmæssige. Rigsrevisionen har således ikke foretaget en byggeteknisk gennemgang af det bygningsmæssige resultat.

4. Rigsrevisionens fortsatte undersøgelse af byggeriet baserer sig metodemæssigt på gennemgang af aktstykker, entreprisekontrakter, mødereferater, regnskabsoversigter samt andet relevant dokumentationsmateriale. I tilknytning til denne gennemgang har Byggedirektoratet og Det Kgl. Bibliotek på anmodning af Rigsrevisionen fremsendt en række supplerende oplysninger og tilkendegivelser. Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen foretaget besigtigelser af byggeriet, og i forbindelse med disse besigtigelser har Rigsrevisionen drøftet en række forhold vedrørende byggeriet med Byggedirektoratet og Det Kgl. Bibliotek.

Byggesagens styringsmæssige tilrettelæggelse belyses ved beskrivelse af den faktiske organisering og styring samt ved omtale af forskellige enkeltsager og enkeltelementer i byggeforløbet.

5. Kulturministeriet er bygherre i sagen, mens Forskningsministeriets Byggedirektorat blev tilknyttet som byggherrerådgiver. Selve byggesagen blev organiseret med en styregruppe, en bygherregruppe, en økonomigruppe samt byggemøder.

Styregruppen varetog den overordnede styring af byggesagen med hensyn til bl.a. byggeriets tids- og kvalitetsmæssige samt økonomiske gennemførelse. Kulturministeriet varetog ledelsen af styregruppen. Bygherregruppen, der blev ledet af biblioteket, havde ansvaret for byggeriets gennemførelse, og under bygherregruppen var der nedsat en økonomigruppe, som løbende skulle følge byggesagens økonomiske udvikling.

Det er Rigsrevisionens opfattelse af det faktiske forløb, at den beskrivelse af ansvars- og kompetencefordelingen, som blev aftalt i 1993 og yderligere præciseret i notatet i 1996, efter at der var konstateret visse problemer, har været dækkende for gruppernes opgavevaretagelse og har været fulgt i det praktiske arbejde.

6. Rigsrevisionen har gennemgået den økonomiske rapportering i byggesagen herunder det særskilte dispositionsregnskab, som er anvendt til den løbende styring.

Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at proceduren vedrørende dispositionsregnskabet ikke har fungeret tilfredsstillende i hele forløbet, og at der således ikke forelå et opdateret dispositionsregnskab i en periode i 1997.

Gennemgangen har vist, at den regnskabsmæssige registrering var tilrettelagt, så Diamanten og Hansen bygningen var omfattet af fælles entreprisekontrakter, mens byggeriet af Fisken var udskilt på særskilte entreprisekontrakter og dermed konti i byggereregnskabet. Endelig blev alle forudsete og uforudsete udgifter for alle 3 byggerier kontret samlet under de fælles konti for Diamanten og Hansen bygningen.

Rigsrevisionen finder, at det svækkede den økonomiske rapportering, at der ikke blev foretaget en selvstændig regnskabsmæssig registrering af alle udgifter for hver af de 3 bygninger. Styringen af hvert af de 3 byggeforløb blev herved mere uoverskuelig og gjorde det vanskeligere at reagere rettidigt.

7. Rigsrevisionen har i sin gennemgang kunnet konstatere, at byggesagens økonomi udviklede sig problematisk i efteråret 1997 og de første måneder af 1998. En af hovedårsagerne hertil var ekstraudgifter til renoveringen af Hansen bygningen, hvor budgetteringen havde været for optimistisk.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at den økonomiske styring ikke fungerede optimalt i hele byggesagens forløb.

Rigsrevisionen finder endvidere, at det var en svaghed ved styringen af byggesagens økonomi, at der sidst i forløbet ikke var fuld klarhed over forbrugte og disponerede uforudsete udgifter.

8. Gennemgangen vedrørende planlægning og budgettering har koncentreret sig om en supplerende undersøgelse af licitationsforløbet i 1995.

Projektet blev i april 1995 sendt i udbud i overvejende offentlige licitationer. Udbudet omfattede 23 af projektets 32 storentrepriser. Totaludgiften i det styrende budget var i overensstemmelse med den bevilgede totaludgift på 358 mio. kr.

Resultatet af licitationen i juni 1995 var imidlertid utilfredsstillende for Kulturministeriet, idet tilbudene oversteg overslaget i væsentlig grad. Dog blev der af hensyn til tidsplanen indledt kontraktforhandlinger vedrørende havne- og byggegrubeentreprisen, hvor tilbudet var lavere end overslaget. Endvidere blev de lavestbydende på 12 af entrepriserne anmodet om at vedstå deres tilbud, enten fordi tilbudet var lavere end overslaget, eller fordi der var afgivet så mange bud, at tilbudet måtte anses for at være niveauet.

Da udbudsreglerne ikke giver mulighed for forhandlinger om grundlæggende elementer i tilbudene herunder priser, blev de øvrige entrepriser aflyst og udbudt i en fornyet licitation.

9. På baggrund af licitationsresultatet, blev det besluttet at foretage en omprojektering af byggesagen, herunder at foretage en fornyet gennemgang af byggespecifikationerne.

Kulturministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at det efter den 1. licitation var nødvendigt dels at gennemføre reduktioner i projektet ved en omprojektering, dels at tilføre byggesagen ekstra midler. Det skulle sikre, at de gennemførte besparelser var forenelige med, at projektet fortsat skulle leve op til funktions- og kvalitetskravene for et moderne, publikumsorienteret forskningsbibliotek, samtidig med at kravene til den arkitektoniske udformning blev respekteret.

Primo oktober 1995 forelå der et endeligt forslag til reduktioner, og den nye licitation blev afholdt i december 1995. Omprojekteringen omfattede en reduktion af projektet med 54,1 mio. kr.

Ved den nye licitation var de 32 storentrepriser fra 1. licitation blevet opdelt på 46 fagentrepriser med den begrundelse, at det ville give flere entreprenører mulighed for at afgive tilbud.

10. Råhusentreprisen var en af de entrepriser, som blev aflyst. Ved den 1. licitation i juni 1995 var overslaget på 89,3 mio. kr. og tilbudet på 92,6 mio. kr. Ved den 2. licitation i december 1995 blev overslaget fastsat til 90,7 mio. kr. bl.a. som følge af ændringer i tidsplanen, mens tilbudet var på 100,8 mio. kr.

Rigsrevisionen har konstateret, at for råhusentreprisen blev licitationsresultatet fra 1. til 2. licitation fordyret med 8,2 mio. kr. på trods af de tilrettede forhold.

Kulturministeriet har efterfølgende oplyst, at det lavere resultat af 2. licitation var et resultat af dels egentlige reduktioner i selve byggeriet i form af andet materialevalg mv., dels at reduktionerne og den ændrede entrepriseopdeling samtidig indeholdt forventede besparelser som følge af en øget priskonkurrence på de omfattende entrepriseområder. Endelig har Kulturministeriet oplyst, at det reviderede budget forud for 2. licitation indeholdt en forventning om en vis modsatrettet effekt som følge af den tidsmæssige forsinkelse, som hele den fornyede licitation forårsagede.

11. Rigsrevisionen har ligeledes konstateret, at resultatet af den 2. licitation med 326,5 mio. kr. relativt lå på linje med resultatet af den 1. licitation med 381,7 mio. kr., når der henses til, at der ved den 2. licitation var foretaget en reduktion i arbejderne på ca. 54 mio. kr.

Den fornyede licitation muliggjorde, at den indarbejdede reduktion i byggeriet på 54,1 mio. kr. kunne udmøntes, men herudover blev der ikke opnået besparelser. Samtidig betød opdelingen på de mange entrepriser en vanskeligere styring af det samlede projekt.

Besparelsesmålet med 2. licitation blev imidlertid ikke nået, idet prisniveauet fra 1. licitation blev bekræftet. Hertil kom at der samtidig blev afsat yderligere midler i byg-

gesagen til uforudsete udgifter og rådgiverhonorarer, så den samlede budgetterede totaludgift steg med ca. 13 mio. kr.

12. I kap. III.C.a gives der en oversigt over det bevillingsmæssige forløb. Det bevillingsmæssige grundlag består af 5 aktstykker: Akt 159 10/3 1993 med bevilling til afholdelse af arkitektkonkurrence, Akt 46 10/11 1993 med bevilling til planlægning og programmering, Akt 204 27/4 1994 med bevilling til detailprojektering og iværksættelse af byggeriet, Akt 163 7/2 1996 med en merbevilling på 50 mio. kr. samt Akt 238 24/6 1998 med en yderligere merbevilling på 21 mio. kr. Herudover er der på tillægsbevillingsloven for 1999 tilført byggesagen 1 mio. kr. til dækning af Kulturministeriets udgifter til voldgiftssager.

13. Ved gennemgangen af den generelle bevillingsoverholdelse har Rigsrevisionen foretaget en omregning af byggesagens udgifter fra løbende priser til faste priser. Indeks 133 blev valgt som fast indeks, idet det var niveauet i 1994, hvor Finansudvalget tiltrådte igangsættelsesaktstykket Akt 204 2/4 1994 med en budgetteret totaludgift på 358 mio. kr. Gennemgangen har vist, at totaludgiften som følge af de 2 merbevillinger og udgifter afholdt uden for byggesagen i faste priser er steget med 80,4 mio. kr. fra 358 mio. kr. til 438,4 mio. kr., svarende til ca. 22 %.

Ved Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 163 7/2 1996 blev der etableret et nyt bevillingsmæssigt grundlag med en totaludgift på 404,8 mio. kr. i faste priser, altså prisniveauet fra 1994. Inkl. merbevillingerne i 1998 og 1999 samt udgifter afholdt uden for byggesagen er totaludgiften i byggeperioden steget med 33,6 mio. kr. svarende til ca. 8 %.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at totaludgiften kan stige med 8 % i faste priser, efter at byggesagen har været i udbud i 2 omgange med en mellemliggende omprojektering og dermed en yderligere bearbejdning af de bevillingsmæssige forudsætninger.

14. Byggesagens økonomi udviklede sig problematisk i efteråret 1997 og de første måneder af 1998. Den 15. maj 1998 fremsendte Kulturministeriet en orientering til Finansudvalget, og den 9. juni 1998 forelagde ministeriet

aktstykke 238 med en ansøgning om en merbevilling på 21 mio. kr.

Rigsrevisionens gennemgangen har vist, at bygherregruppen i oktober 1997 kunne forudse vanskeligheder med bevillingsoverholdelsen. Styregruppen var bekendt med dette fra primo december 1997, idet der til styregruppemødet på dette tidspunkt var udarbejdet oversigter over merforbruget af uforudsete udgifter og byggesagens økonomi samt et notat om mulige økonomitilpasninger. På styregruppemødet blev det besluttet, at projektet skulle gennemgås for mulige besparelser. I marts 1998 besluttede styregruppen, at der fortsat skulle arbejdes mod besparelser, men i slutningen af april 1998 kunne man konstatere, at byggesagens økonomi stadig blev forringet. Kulturministeriet besluttede herefter, at man ville udarbejde et aktstykke til Finansudvalget.

Kulturministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at man har tilstræbt at orientere de bevilgende myndigheder, så snart det kunne konstateres, at budgettet ikke kunne overholdes. Ministeriet har i den forbindelse henvist til finansministerens skrivelse af 6. november 1995, hvoraf det fremgik, at det var vigtigt at sikre, at problemernes omfang var belyst, og at der om muligt var fundet løsninger, inden der skete henvendelse til Finansudvalget.

Rigsrevisionen ville have fundet det rigtigst, om man på et tidligere tidspunkt end den 15. maj 1998 havde orienteret de bevilgende myndigheder om, at budgettet ikke kunne holde. Det burde være sket, da det stod klart, at projektet ville blive væsentligt dyrere end den totaludgift, bevillingsmyndighederne tidligere havde godkendt.

Endelig finder Rigsrevisionen, at det er udtryk for en utilstrækkelig bevillingsmæssig styring, når man først den 9. juni 1998 (med Akt 238 24/6 1998) ansøgte om en merbevilling på 21 mio. kr. Der skal i den forbindelse peges på, at projektet allerede ved tilpasningen i efteråret 1995 var blevet nøje gennemgået med henblik på besparelser, og at mulighederne for at finde yderligere besparelser dermed måtte anses for begrænsede. Det sene forelæggelsestidspunkt medførte, at de bevilgende myndigheder ikke havde reel mulighed for at overveje og tage stilling til alternative løsninger.

15. Som det fremgik af statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration havde biblioteket med driftsmidler finansieret dele af byggesagen med 1,6 mio. kr., ligesom Det Elektroniske Bibliotek ville finansiere anskaffelse af pc'ere for 4,1 mio. kr.

En byggebevilling forudsættes at skulle dække anskaffelser af inventar, der har en direkte tilknytning til byggeriet. Ifølge statens konteringsregler gælder det, at erhvervelser af maskiner, inventar og andet materiel i forbindelse med nybyggeri i alle tilfælde skal afholdes som en del af anlægsudgiften.

Rigsrevisionens fornyede gennemgang har vist, at bibliotekets inventaranskaffelser mv. på 12,2 mio. kr. og pc-anskaffelser på 4,1 mio. kr. vedrører udgifter, der burde være konteret som byggeudgifter, og de indgik også oprindeligt i byggesagens budget. Rigsrevisionen må derfor konkludere, at disse anskaffelser indebærer en fordyrelse af byggeriet på i alt ca. 16,3 mio. kr.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at fremgangsmåden med at gennemføre dele af byggesagen for bibliotekets driftsmidler er fortsat efter afgivelsen af statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration.

Rigsrevisionen finder – under hensyn til, at bevillingsløftet i 1998 bl.a. var begrundet i ønsket om at undgå reduktion i byggeriets inventarkonto – at beslutningen om at lade 4 mio. kr. afholde over bibliotekets driftsbevilling er udtryk for en byggestyring i strid med bevillingsforudsætningerne for Akt 238 24/6 1998.

Endelig har Rigsrevisionen noteret sig, at Kulturministeriet finder reglerne vedrørende adskillelsen mellem drifts- og anlægsudgifter uklare, og at ministeriet vil tage initiativ til en drøftelse med Finansministeriet.

16. Byggeriet var oprindeligt planlagt færdigt i slutningen af 1996, så det kunne indgå i markeringen af København som europæisk kulturby i 1996. Byggeriet blev indviet den 7. september 1999.

Af den samlede forsinkelse kan mere end 1 år henføres til byggeprojektets indledende faser, mens afholdelse af den 2. licitation i 1995 betød en forsinkelse på yderligere ca. 1 år. Endvidere har der i selve byggeprocessen været

en forsinkelse på 4-5 måneder, som har udløst krav fra de berørte entreprenører på grund af forlænget byggetid.

Rigsrevisionen har vedrørende den tidsmæssige styring konstateret, at udbygningen af biblioteket er forsinket med knap 3 år i forhold til det oprindeligt forventede.

17. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen foretaget en gennemgang af det bygningsmæssige resultat. Den supplerende undersøgelse har vist, at styregruppen mv. har været i stand til at få de fornødne reduktioner indarbejdet på en måde, der ikke har medført større funktionelle kvalitetsmangler ved byggeriet. Der er dog sket en reduktion vedrørende antallet af studiepladser, ligesom kapaciteten i Diamantens åbne magasiner og sikringsboks er reduceret.

Endvidere har undersøgelsen vist, at sikringsrummet til Dansk Folkemindesamling ikke opfyldte kravene til institutionens krav til opbevaring.

Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at der endnu udestår enkelte uafklarede forhold. En entreprenør har således taget de indledende skridt til en voldgiftssag, som har været varslet i en længere periode, ligesom der er taget de indledende skridt til en syns- og skønssag vedrørende Fiskens facadesten. Endvidere har der efter ibrugtagningen vist sig problemer med solafskærmningen i Fisken og med en manglende solafskærmning i Diamanten.

Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at byggeriet funktions- og indretningsmæssigt i det store og hele er realiseret i overensstemmelse med de bevillingsmæssige forudsætninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist

- at den økonomiske styring ikke fungerede optimalt i hele byggesagens forløb,
- at resultatet af den 2. licitation med 326,5 mio. kr. relativt lå på linje med resultatet af den 1. licitation med 381,7 mio. kr., når der henses til, at der ved den 2. licitation var foretaget en reduktion i arbejderne på ca. 54 mio. kr.,
- at besparelsesmålet med 2. licitation ikke blev nået, idet prisniveauet fra 1. licitation blev bekræftet,
- at byggeriets totaludgift som følge af de 2 merbevillinger og udgifter afholdt uden for byggesagen i faste priser i

1994 niveau steg med 80,4 mio. kr. fra 358 mio. kr. til 438,4 mio. kr., svarende til ca. 22 %,

- at byggeriets totaludgift i selve byggeforløbet i faste priser i 1994 niveau steg med 33,6 mio. kr. fra 404,8 mio. kr. til 438,4, svarende til ca. 8 %,
- at det er udtryk for en utilstrækkelig bevillingsmæssig styring, at man efter længere tids vanskeligheder ansøgte om en merbevilling på 21 mio. kr. på et så sent tidspunkt i byggeforløbet, at de bevilgende myndigheder ikke havde reel mulighed for at overveje og tage stilling til alternative løsninger,
- at den uheldige fremgangsmåde med at gennemføre dele af byggesagen for bibliotekets driftsmidler fortsætter og indebærer en reel fordyrelse af byggeriet på i alt 16,3 mio. kr., og at dette udover at være i strid med konteringsreglerne er udtryk for en byggestyring i strid med bevillingsforudsætningerne for Akt 238 24/6 1998,
- at udbygningen af biblioteket er forsinket med knap 3 år i forhold til det oprindeligt forventede, og
- at byggeriet funktions- og indretningsmæssigt i det store og hele er realiseret i overensstemmelse med de bevillingsmæssige forudsætninger.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

18. Udbygningen af Det Kgl. Bibliotek på Christians Brygge blev behandlet i statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration. Beretningen blev offentliggjort den 5. maj 1998 og behandlet på statsrevisormødet den 4. juni 1998. På mødet tilkendegav statsrevisorerne, at de ønskede en yderligere undersøgelse af udbygningen. I rigsrevisors § 18, stk. 4-notat af 3. december 1998 til beretningen blev det tilkendegivet, at udbygningen af Det Kgl. Bibliotek på Christians Brygge ville blive genstand for en supplerende undersøgelse. I rigsrevisors notat af 4. januar 2000 blev statsrevisorerne orienteret om, at resultatet af den supplerende undersøgelse af udbygningen havde vist sig at være ret omfattende, og at den kom ind på en række spørgsmål, som rigsrevisor fandt det rigtigst, at ministeren gennem beretningsproceduren fik

mulighed for at kommentere. Resultatet af den supplerende undersøgelsen ville derfor blive præsenteret for statsrevisorerne i en beretning.

19. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen vedrører på Kulturministeriets budgetområde finanslovens hovedkonto 21.31.71. Anlægsprogram, biblioteker – underkonto 55. Det Kongelige Bibliotek, udbygning mod havnefronten.

20. Udbygningen af Det Kgl. Bibliotek på Christians Brygge i København består af 2 nybygninger på vandsiden af Christians Brygge i København (Diamanten og Fisken) samt ombygning og renovering af den oprindelige hovedbygning fra 1906 (Holm bygningen) og en senere tilbygget kontorfløj fra 1968 (Hansen bygningen).

En skitse over byggeriets grundplan fremgår af bilag 1.

Diamanten er bibliotekets nye hovedbygning og er forbundet med de eksisterende bygninger med gangbroer. Diamanten gennemskæres fra gulvet og helt op til glastaget af Skåret og deles således i 2 nærmest selvstændige bygninger. Mod vandsiden har Skåret et stort glasparti, mens det på landsiden via udlånsbroen forbinder Diamanten med Hansen bygningen. Fisken er en østvendt bygning, som er bygget sammen med Diamanten. I Fisken er der lokaliseret de 4 kulturinstitutioner: KVINFO (Center for tværfaglig information om kvindeforskning), Dansk Folkemindesamling, Dansk Litteraturinformationscenter samt Det Danske Sprog- og Litteraturselskab.

I tilknytning til Det Kgl. Bibliotek er Søren Kierkegaards Plads ved Christians Brygge havnefront blevet etableret. Pladsen blev afleveret til Kulturministeriet den 8. december 1999.

21. Rigsrevisionens undersøgelse af den statslige byggeadministration i beretning nr. 7/97 fulgte i hovedtræk byggesagen frem til årsskiftet 1997/98. Det fremgik af Rigsrevisionens bemærkninger i beretningen, at der var en forskel på ca. 103 mio. kr. mellem den budgetterede totaludgift forud for den 1. licitation og licitationsresultatet efter den 2. licitation. Efterfølgende blev der tilført projektet en

merbevilling på 50,0 mio. kr. og indarbejdet besparelser på ca. 53,3 mio. kr. Besparelserne medførte bl.a., at standarden blev reduceret til mere standardprægede løsninger i forhold til, hvad der oprindeligt var planlagt. Dette gjaldt både den byggetekniske udførelse samt valg af materialer og udstyr, hvor unikke løsninger blev erstattet af mere standardprægede løsninger.

Endvidere blev det i beretningen bemærket, at der var sket en uheldig sammenblanding af drifts- og anlægsmidler, idet flere arbejder, der var udført for bibliotekets egne driftsmidler, måtte anses for at være almindelige dele af et nybyggeri. Hertil kom at en række ønsker om inventar, fx pc'ere, var udeladt eller finansieret af andre midler end byggesagens. Endelig blev det bemærket, at det havde medført forsinkelse af byggesagen, at det havde været nødvendigt med 2 udbudsrunder med en mellemliggende omprojektering. Rigsrevisionen konstaterede, at projektets totaludgift samlet ville stige med mere end de 103,3 mio. kr.

22. Totaludgiften for Diamanten, Fisken samt renoveringen af Hansen og Holm bygningerne blev oprindeligt anslået til 350 mio. kr., men bevillingen blev siden forøget med henholdsvis 50 mio. kr. i 1996 og 21 mio. kr. i 1998. Endvidere er der på tillægsbevillingsloven for 1999 tilført byggesagen 1 mio. kr. til dækning af Kulturministeriets udgifter til voldgiftssager. I forhold til det oprindelige projekt er der ligeledes indarbejdet en række besparelser, der reducerede projektet i forhold til det oprindeligt planlagte. Byggeriets totaludgift forventes at blive på 465 mio. kr. i løbende priser, hvortil kommer 16,3 mio. kr. afholdt af bl.a. bibliotekets driftsmidler.

Det var oprindeligt forventet, at byggeriet kunne indgå i markeringen af København som kulturby i 1996. Fisken blev afleveret i juli 1997 og Holm bygningen i efteråret 1998. Hansen bygningen blev taget i brug i foråret 1998 og afleveret sammen med Diamanten i januar 1999. Det nye kongelige bibliotek blev indviet den 7. september 1999 og åbnet for offentligheden den 15. september 1999.

B. Formål

23. Ifølge § 1 i lov nr. 228 af 19. maj 1971 om statens byggevirksomhed mv. (statsbyggeloven) skal statslige byggearbejder udføres på den for staten mest fordelagtige

måde, når der tages hensyn til fremtidig anvendelse og drift.

Dette skal bl.a. sikres ved, jf. Byggestyrelsens cirkulære af 1. november 1986 om gennemførelse af statslige byggearbejder (skemacirkulæret), at byggesagen gennemføres ved en nøje planlagt økonomisk styring, og at der foretages en hensigtsmæssig regnskabsmæssig behandling af byggesagerne. Endvidere skal de bevillingsmæssige regler overholdes.

24. Hovedformålet med undersøgelsen har været, at undersøge den økonomiske og bevillingsmæssige styring af byggesagen samt om det bygningsmæssige resultat lever op til forudsætningerne for iværksættelse af byggeriet. Undersøgelsen har således koncentreret sig om,

- at undersøge og vurdere tilrettelæggelsen af byggesagens økonomiske styring og den regnskabsmæssige tilrettelæggelse,
- at undersøge og beskrive licitationsforløbet i 1995,
- at undersøge og vurdere den bevillingsmæssige styring af byggesagen, samt
- at vurdere det bygningsmæssige resultat i relation til de bevillingsmæssige forudsætninger.

C. Afgrænsning

25. Den samlede udbygning af Det Kgl. Bibliotek omfattede udover udbygningen på Christians Brygge opførelsen af en biblioteks- og magasinbygning i 2 etaper i tilknytning til Det Kgl. Biblioteks universitetsbiblioteksfunktioner på Københavns Universitet Amager. Den 1. etape er færdig, mens den 2. etape bygges samtidig med, at Københavns Universitet udbygges. Endvidere har biblioteket overtaget et lejemål i bygningen Lergravsvej 57-63 til bogmagasin, og endelig er Universitetsbiblioteket i Fiolstræde blevet ombygget og renoveret. I tilknytning til Bibliotekets udbygning på Christians Brygge blev Søren Kierkegaards Plads anlagt.

26. Nærværende gennemgang omfatter udbygningen på Christians Brygge med opførelsen af Diamanten og Fisken

samt ombygningen og renoveringen af Hansen og Holm bygningerne.

Med hensyn til vurderingen af det bygningsmæssige resultat er det alene vurderet, om der er etableret de bygningsmæssige funktioner, som indgik i forudsætningerne for byggeriet – herunder de bevillingsmæssige. Rigsrevisionen har således ikke foretaget en byggeteknisk gennemgang af det bygningsmæssige resultat.

Det endelige regnskab for byggeriet foreligger ikke fuldt ud på nuværende tidspunkt, ligesom der udestår enkelte uafklarede forhold.

Den statslige byggeadministrations regelgrundlag blev behandlet i statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration, og er derfor i nærværende beretning alene behandlet i forbindelse med konkrete problemstillinger.

D. Metode

27. Rigsrevisionen har gennemgået den økonomiske styring og har i forbindelse hermed vurderet, om der gennem byggesagens forløb har været en tæt styring af byggesagens økonomi, og om det fornødne beslutningsgrundlag har været til stede.

Det er ligeledes i forbindelse med gennemgangen af den bevillingsmæssige styring blevet vurderet, om bevillingerne til byggeriet er styret og anvendt på en måde, som er i overensstemmelse med de bevillingsmæssige regler og de givne bevillinger til byggeriet.

En byggebevilling gives i årets byggeindeks, og de endnu ikke afholdte dele af totaludgiften kan ifølge de bevillingsmæssige regler reguleres til næste års indeks. I beretningen er der anvendt løbende indeks, dvs. løbende priser, hvis ikke andet er oplyst.

Endelig er det ved gennemgangen af det bygningsmæssige resultat blevet vurderet, om det bygningsmæssige resultat udfylder de funktioner, som var en del af de bevillingsmæssige forudsætninger for iværksættelsen af byggeriet.

28. Rigsrevisionens fortsatte undersøgelse af byggeriet baserer sig metodemæssigt på gennemgang af aktstykker, entreprisekontrakter, mødereferater, regnskabsoversigter samt andet relevant dokumentationsmateriale. I tilknytning til denne gennemgang har Byggedirektoratet og Det Kgl.

Bibliotek på anmodning af Rigsrevisionen fremsendt en række supplerende oplysninger og tilkendegivelser.

Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen foretaget besigtigelser af byggeriet den 25. november 1998, den 14. juni 1999 samt den 30. august 1999. I forbindelse med disse besigtigelser har Rigsrevisionen drøftet en række forhold vedrørende byggeriet med Byggedirektoratet og Det Kgl. Bibliotek.

Byggesagens styringsmæssige tilrettelæggelse belyses ved beskrivelse af den faktiske organisering og styring samt ved omtale af forskellige enkeltsager og enkeltlementer i byggeforløbet.

29. Resultatet af den supplerende undersøgelse har i udkast været forelagt Kulturministeriet og Forskningsministeriet. Ministeriernes bemærkninger er indarbejdet i videst muligt omfang.

III. Byggeriets styring

30. Hovedformålet med den supplerende undersøgelse har været at undersøge og vurdere tilrettelæggelsen af den økonomiske og den bevillingsmæssige styring af byggesagen.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at styringen i en så stor og kompliceret byggesag som udbygningen af Det Kgl. Bibliotek på Christians Brygge er tilrettelagt og udført, så det sikres, at det bygningsmæssige resultat inden for de økonomiske rammer lever op til forudsætningerne for byggeriet og dets iværksættelse.

A. Økonomisk styring

31. Formålet med dette afsnit er at undersøge byggesagens økonomiske styring. Undersøgelsen omfatter en gennemgang af byggesagens organisering, den økonomiske rapportering samt den løbende økonomiske styring.

I afsnittet om den økonomiske rapportering er den økonomiske registrering også inddraget, idet den er en væsentlig forudsætning for tilvejebringelsen af et dækkende og opdateret beslutningsgrundlag for styringen af byggesagen samt en korrekt regnskabsmæssig registrering.

Byggesagens løbende økonomiske styring er belyst ved en gennemgang af forløbet fra efteråret 1997 og frem til

foråret 1998, da denne periode var en kritisk fase i udviklingen i byggesagens økonomi.

a. Byggesagens organisering

32. Kulturministeriet er bygherre i sagen, mens Det Kgl. Bibliotek og de 4 institutioner i Fisken er brugere. Endvidere blev Forskningsministeriets Byggedirektorat, der arbejder efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed, tilknyttet som bygherrerådgiver.

Selve byggesagen blev organiseret med en styregruppe, en bygherregruppe, en økonomigruppe samt byggemøder. Hertil kom en række interne grupper mv. i selve biblioteket.

33. Styregruppen blev nedsat i september 1993, og den har varetaget den overordnede styring af byggesagen. Styregruppens opgaver omfattede bl.a. det overordnede ansvar for byggeriets tids- og kvalitetsmæssige samt økonomiske gennemførelse samt for rapportering om byggesagen til bl.a. ministeren, bevillingsmyndigheder og offentligheden. Kulturministeriets departement, Det Kgl. Biblioteks ledelse, Byggedirektoratet samt de tekniske rådgivere var repræsenteret i styregruppen.

34. Under styregruppen blev der nedsat en bygherregruppe, som begyndte sit arbejde i november 1993. Bygherregruppen havde inden for de rammer, der var fastlagt af styregruppen, ansvaret for byggesagens gennemførelse og var kontakled til økonomigruppen og byggeledelsen. Bygherregruppen skulle bemyndige rådgiverne til at disponere inden for de afsatte beløb til fx forudsete og uforudsete udgifter, og skulle sørge for opfølgning af dispositioner og behandle oplysninger fra byggeledelsen om forhold af betydning for projektet. Endvidere skulle bygherregruppen afklare tekniske og juridiske spørgsmål og varetage den løbende koordinering med biblioteket om den del af byggeriet, der vedrørte den eksisterende bygning. Endelig udarbejdede bygherregruppen beslutningsoplæg og indstillinger til styregruppen.

Det Kgl. Bibliotek forestod ledelsen af bygherregruppen. Gruppen bestod endvidere af en repræsentant for de 4 institutioner i Fisken samt repræsentanter fra Byggedirektoratet og de tekniske rådgivere.

35. Under bygherregruppen blev der efter selve byggefases start nedsat en økonomigruppe, som skulle følge byggesagens økonomiske udvikling og referere til bygherregruppen. Gruppen var sammensat af repræsentanter fra Det Kgl. Bibliotek, Byggedirektoratet, de tekniske rådgivere samt byggelederen.

36. Endelig afholdt byggeledelsen ugentlige byggemøder med entreprenørerne. I disse møder var hverken biblioteket eller Byggedirektoratet repræsenteret, men referater fra møderne skulle fremsendes til både bygherre- og økonomigruppens medlemmer.

37. Styregruppens og bygherregruppens opgaver og kompetence blev beskrevet i referater og notater udarbejdet i forbindelse med nedsættelsen i efteråret 1993.

Ifølge statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration fremgik det af styregruppereferaterne, at Kulturministeriet i perioder ikke var tilfreds med de dele af den samlede bygherrerådgivningsopgave. Den manglende tilfredshed vedrørte det forhold, at Byggedirektoratets materiale til styregruppemøderne i en periode ikke forelå i rimelig tid, samtidig med at der ikke var de nødvendige opgørelser. Kulturministeriet oplyste i sit høringssvar til statsrevisorernes beretning nr. 7/97, at Byggedirektoratet havde forbedret sin indsats på disse områder. Som følge af disse og lignende problemer udarbejdede Byggedirektoratet i september 1996 "NOTAT om kompetencefordelingen i arbejdsgrupper. Det kongelige Biblioteks udbygning på Havnefronten. Det kongelige Biblioteks udbygning – Bibliotekspladsen". I notatet anførtes bl.a. opgavefordelingen mellem styre-, bygherre- og økonomigruppen samt byggemøderne.

38. Det er Rigsrevisionens opfattelse af det faktiske forløb, at den beskrivelse af ansvars- og kompetencefordelingen, som blev aftalt i 1993, og yderligere præciseret i notatet i 1996, efter at der var konstateret visse problemer, har været dækkende for gruppernes opgavevaretagelse og har været fulgt i det praktiske arbejde.

b. Den økonomiske rapportering

39. I tilknytning til skemacirkulæret vedrørende gennemførelsen af statslige byggearbejder fra 1986 blev der udsendt en byggesagsrapport med tilhørende vejledning. Byggesagsrapporten består af et hovedskema med bilag, som anvendes i planlægnings- og projekteringsfasen, en licitationsoversigt med bilag, en regnskabsoversigt med bilag samt en honoraroversigt.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at den økonomiske rapportering til styregruppen omfattede bl.a. byggesagsrapportens hovedskemaer, budgetoversigter, tidsplaner etc.

Endvidere var der til hvert styregruppemøde bilagt hovedskemaet fra byggesagsrapportens regnskabsoversigt samt samlesiderne fra økonomigruppens dispositionsregnskab. Fra marts 1998 blev der endvidere til hvert styregruppemøde udarbejdet en særskilt redegørelse for byggesagens økonomi omfattende den økonomiske og den bevillingsmæssige situation.

I redegørelsen om sagens økonomi blev der redegjort for udviklingen i byggesagens økonomiske situation i forhold til den forrige redegørelse samt den økonomiske status på centrale elementer.

I tilknytning til redegørelsen var der et notat vedrørende bevillingsoverholdelsen i byggesagen. I notatet var der en oversigt over bevillingen i løbende priser og det styrende budget. Endvidere blev udviklingen i nogle afsætningsløb samt forbruget heraf beskrevet. Endelig blev udviklingen og de mulige konsekvenser af eventuelle krav og uløste problemer kort beskrevet. Til redegørelsen var der herudover nogle bilag, som bl.a. omfattede en oversigt over Totaludgiften/Forbrug/Bevillinger og dispositionsregnskabs samleside.

40. Kulturministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at inden for rammerne af projektets totaludgift og med den budgetpost til uforudsete udgifter, som rådgiverne på givne tidspunkter havde skønnet nødvendig, traf styregruppen beslutning om projektønsker, der havde kunnet indfries i tilfælde af eventuelle licitationsgevinster eller mindre forbrug. Beslutninger om disse projektønsker blev truffet på grundlag af drøftelser, hvor man vurderede det styrende budget i sammenhæng med en beslutningsoversigt over

ønsker, der ikke var indarbejdet i det styrende budget. I takt med den løbende opdatering af det styrende budget, og herunder budgetposten for uforudsete udgifter, blev beslutningsoversigten over projektønsker opdateret.

41. Rigsrevisionens gennemgang af økonomigruppens løbende økonomiske styring af byggesagen viste, at styringen blev foretaget med udgangspunkt i et særskilt dispositionsregnskab med oplysninger om de enkelte entrepriser og udmøntningen af fx forudsete og uforudsete udgifter samt prisstigninger. Byggeledelsen havde ansvaret for, at dispositionsregnskabet blev ført.

Proceduren var nærmere, at byggelederen skulle redegøre for de ønskede dispositioner, og økonomigruppens eventuelle godkendelse omfattede en bemyndigelse til, at byggelederen kunne indgå aftale med entreprenørerne om udførelse af arbejdet.

Dispositionerne var udspecificeret i et særligt skema, indtil den faktiske udgift var kendt, og der var indgået en tillægsaftale. Derefter blev udgiften bogført og fremgik herefter af regnskabsoversigten, som ved sammenholdelse af regnskabsoversigten og dispositionsregnskabet kunne give et samlet overblik over byggesagens økonomi.

Byggedirektoratet udarbejdede referat fra økonomimøderne, og alle godkendte dispositioner fremgik af økonomiopstillingen. Referaterne blev sendt til byggehergruppen, der havde godkendelse af dispositionsregnskabet som et standardpunkt på dagsordenen.

42. I slutningen af september 1997 udtrykte Byggedirektoratet på et byggergruppemøde sin skepsis med hensyn til, om byggeledelsen havde fået medtaget alle tidligere dispositioner hos fagtilsynene i dispositionsregnskabet. Det blev herefter besluttet, at opretning af disse mangler skulle have højeste prioritet.

På økonomigruppens møde primo oktober 1997 blev en opdateret udgave af dispositionsregnskabet behandlet. Byggedirektoratet var stærkt utilfreds med, at der i regnskabet nu var medtaget en lang række arbejder, som skulle have været behandlet på et tidligere tidspunkt.

Ansvaret for, at dispositionsregnskabet blev ført korrekt, lå som nævnt hos byggeledelsen, hvorefter regnskabet skulle godkendes af økonomigruppen.

43. Byggeriet af Diamanten og renoveringen af Hansen bygningen var omfattet af fælles entreprisekontrakter, mens byggeriet af Fisken var udskilt på særskilte kontrakter og dermed selvstændige konti i byggeregnskabet. I oktober 1996 besluttede økonomigruppen, at alle forudsete og uforudsete udgifter skulle konteres samlet under byggeregnskabet konti for Diamanten og Hansen bygningen.

Den regnskabsmæssige registrering for de 3 bygninger blev foretaget under et, selv om der var tale om 3 forskellige byggeopgaver med forskellige færdiggørelsestidspunkter. Fisken var et mere konventionelt nybyggeri, som blev færdigt i sommeren 1997. Hansen opgaven var en omfattende ombygning og renovering af en eksisterende bygning, som blev færdig primo 1998. Endelig var Diamanten et stort og utraditionelt nybyggeri, som blev afleveret i januar 1999.

Kulturministeriet har efterfølgende oplyst, at det burde have været muligt regnskabsmæssigt at adskille de 3 byggerier, men at behandlingen af de 3 byggerier i en og samme byggesag har givet større fleksibilitet og handlemuligheder i den økonomiske styring.

Ministeriet har videre anført, at det er ministeriets opfattelse, at dispositionsregnskabet generelt er et svagt punkt i den økonomiske styring af byggesager. På den baggrund har ministeriet haft en dialog med bl.a. Byggedirektoratet og Slots- og Ejendomsstyrelsen om at få tilvejebragt en række forbedringer af dispositionsregnskaberne.

44. Rigsrevisionen har konstateret, at den anvendte rapporteringsform med diverse forskellige oversigter har haft visse begrænsninger med hensyn til overskuelighed og dermed som styringsredskab.

Rigsrevisionen finder det dog positivt, at man i den økonomiske rapportering har suppleret byggesagsrapporten med bl.a. et særskilt dispositionsregnskab og diverse andre økonomiske oversigter.

Rigsrevisionen har desuden kunnet konstatere, at proceduren vedrørende dispositionsregnskabet ikke har fungeret tilfredsstillende i hele forløbet, og at der således ikke forelå et opdateret dispositionsregnskab i en periode i 1997.

Rigsrevisionen finder, at det svækkede den økonomiske rapportering, at der ikke blev foretaget en selvstændig regnskabsmæssig registrering af alle udgifter for hver af

de 3 bygninger. Styringen af hvert af de 3 byggeforløb blev herved mere uoverskuelig og gjorde det vanskeligere at reagere rettidigt.

c. Den økonomiske styring

45. Rigsrevisionen har i sin gennemgang kunnet konstatere, at byggesagens økonomi udviklede sig problematisk i efteråret 1997. I august 1997 kunne bygherregruppen konstatere, at budgetmæssige muligheder for nye ønsker og projektændringer var opbrugt. Hovedårsagen til disse problemer skyldtes ekstraudgifter til renoveringen af Hansen bygningen.

46. I februar 1994 havde et særligt beregnerfirma opgjort udgiften til renovering af Hansen/Holm bygningerne til 42,4 mio. kr., men da man senere i forløbet havde besluttet, at der skulle ske en større genanvendelse af bygningsdele, som fx lofter, belysningsarmaturer samt kvalitetsreduktion ved en ringere overfladebehandling, var de faste entrepriseudgifter for Hansen bygningen blevet opgjort til ca. 31,6 mio. kr.

Renoveringen af Hansen bygningen startede ultimo 1996, og det viste sig efterhånden som konstruktioner mv. blev afdækket, at bygningen var i væsentlig dårligere stand end forudset, ligesom der i det reducerede projekt efter omprojekteringen i efteråret 1995 ikke i tilstrækkelig grad var taget højde for mulige problemer.

47. I november 1997 blev der udarbejdet et notat til styregruppen om forbruget af uforudsete udgifter i Hansen bygningen, og det blev opdateret i april 1998. På det tidspunkt blev de uforudsete udgifter til Hansen bygningen opgjort til ca. 11,5 mio. kr. eller 33 % af entrepriseudgifterne. Dette kan sammenholdes med, at der normalt afsættes ca. 10 % til uforudsete udgifter ved ombygningsarbejder.

Af de 11,5 mio. kr. var ca. 3 mio. kr. afsat i budgettet til uforudsete udgifter. Herudover var der anvendt ca. 5,5 mio. kr. til arbejder, der ikke kunne eller ikke var blevet forudset. Det gjaldt bl.a. udgifter til ekstrarundering, idet funderingen af bygningen viste sig mangelfuld samt til murerarbejder. Endvidere var der ekstra myndighedskrav på godt 0,5 mio. kr. omfattende bl.a. krav om teleskopdøre i elevatorer og lovliggørelse af el-installationer. Endelig

var der brugerønsker på knap 0,8 mio. kr., hvor bl.a. nye lofter udgjorde en væsentlig del samt ca. 1 mio. kr. til omkostninger til rådgiverhonorarer mv.

I notatet blev det konkluderet, at de samlede håndværkerudgifter på ca. 40 mio. kr. svarede til ca. 65 % af prisen på en tilsvarende nybygning.

48. Der foreligger endnu ikke en endelig opgørelse af forbruget af uforudsete udgifter til Hansen bygningen, idet der i Byggedirektoratet skal foretages en detaljeret bilagsgennemgang, før en dækkende opgørelse kan foretages.

49. Rigsrevisionen må konstatere, at nedskæringen i budgettet for Hansen bygningens reovering, der skete i forbindelse med omprojekteringen i efteråret 1995, var for optimistisk. Dette skal ses i sammenhæng med, at tilstandsvurderingen alene var foretaget som en visuel gennemgang af bygningen, og at gennemgangen yderligere havde været hæmmet af, at bygningen var fyldt med inventar, som ifølge tilstandsrapporten havde vanskeliggjort registreringen. Herved blev det budgetmæssige grundlag for usikkert.

50. Efter at dispositionsregnskabet var blevet opdateret i starten af oktober 1997, kunne det på bygherregruppemødet i slutningen af oktober 1997 konstateres, at forskellige besparelsesmuligheder nu måtte vurderes. Til bygherregruppemødet i november havde rådgiverne udarbejdet en række notater, som var udgangspunkt for drøftelse af byggesagens alvorlige økonomiske situation.

I god tid inden styregruppemødet den 4. december 1997 havde Byggedirektoratet udarbejdet en opgørelse over forbruget af uforudsete udgifter i Hansen bygningen, og de tekniske rådgivere havde udarbejdet oversigt over henholdsvis byggesagens økonomi og et notat om mulige økonomitilpasninger.

51. Notatet om de mulige økonomitilpasninger omfattede et besparelseskatalog med forslag til en nettobesparelse på knap 15 mio. kr., hvilket forudsatte at der blev udtaget arbejder for i alt ca. 20 mio. kr.

Oversigten over økonomien viste, at der medio september 1997 havde været 2,8 mio. kr. til disposition inden øv-

rige varslede udgifter. Det disponible beløb havde medio november 1997 udviklet sig til et forventet merforbrug på knap 6 mio. kr. Hertil kom ifølge rådgivernes opgørelse mulige øvrige varslede følgeudgifter. De omfattede bl.a. forsinkelseskrav på skønsmæssigt 7 mio. kr., hvoraf noget dog forventedes dækket af dagbodskrav. Endvidere var der medtaget 7,5 mio. kr. vedrørende den voldgiftssag, som i foråret 1999 blev vundet af Kulturministeriet samt mulige udgifter til en varslet, men ikke rejst voldgiftssag. Det maksimale merfinansieringsbehov kunne således opgøres til 34,4 mio. kr.

52. På styregruppemødet i december 1997 blev det besluttet, at bygherregruppen skulle gennemgå mulighederne for besparelser på ca. 6,3 mio. kr. til dækning af det forventede merforbrug. Besparelsen skulle dog ske på en måde, så der ikke opstod uoprettelige forhold med hensyn til bygningen eller indretningen.

Efter at bygherregruppen havde arbejdet med problemerne, blev byggesagens økonomiske situation behandlet på styregruppemødet den 18. marts 1998. På dette møde kunne det konstateres, at kravet til de nødvendige besparelser var øget fra 6,3 mio. kr. til 7,2 mio. kr. Endvidere var der nu indarbejdet krav om godtgørelse for forsinkelser på 3,1 mio. kr., hvorved det samlede sparekrav var på 10,3 mio. kr.

På mødet blev det besluttet, at der skulle udarbejdes besparelsesforslag på 7,2 mio. kr. på inventarkontoen, og at Kulturministeriet ville søge at finde dækning for forsinkelseskravene på 3,1 mio. kr. Endvidere ville ministeriet søge at afsætte ekstra midler til inventar, men det blev understreget, at planlægningen skulle ske ud fra, at der ikke blev tilført en merbevilling til dækning af inventarbehovet på 7,2 mio. kr.

Endelig bad Kulturministeriet på mødet om, at der blev udarbejdet en samlet vurdering af det sandsynlige merfinansieringsbehov inkl. risikovurdering af mulige tab ved voldgiftssager, og samtidig blev muligheden for at udarbejde et redegørelsesaktstykke berørt.

53. På styregruppens møde den 24. april 1998 kunne det konstateres, at besparelseskravet var øget til 9,2 mio. kr., hvoraf det var muligt at spare de 8,1 mio. kr. på inventar-

budgettet. De øvrige 1,1 mio. kr. måtte omfatte bygningsmæssige foranstaltninger, som rådgiverne skulle udarbejde forslag til.

Kulturministeriet konstaterede, at man efter det seneste styregruppemøde troede, at man havde fået overblik over økonomien, men at udgiften nu steg med 1 mio. kr. månedligt. Bygherregruppen blev pålagt en grundig gennemgang af alle entrepriser. Endelig kunne Kulturministeriet oplyse, at det ikke var muligt at tilføje byggesagen ekstra midler til inventar. Det blev besluttet, at der skulle udarbejdes et aktstykke til forelæggelse for Finansministeriet.

Til styregruppemødet var der udarbejdet 3 redegørelser, som omfattede en opdatering af redegørelsen fra november måned 1997 vedrørende forbruget af uforudsete udgifter i Hansen bygningen på i alt 11,5 mio. kr., udgifter på grund af forlænget byggetid, som blev skønnet til 8,8 mio. kr. samt et skønnet merforbrug til særlige vinterforanstaltninger på ca. 3 mio. kr. I alt samlede merudgifter på ca. 20,3 mio. kr.

54. Forud for den 1. licitation i juni 1995 var der i det styrende budget afsat ca. 14,4 mio. kr. til uforudsete udgifter. I det styrende budget efter den 2. licitation var der efter indgåelsen af entreprisekontrakter budgetteret med 24,5 mio. kr. til uforudsete udgifter, som alle er anvendt.

Efter tilførslen af merbevillingen på 21 mio. kr. blev der i byggeregnskabet oprettet yderligere en konto vedrørende uforudsete udgifter. Ifølge Byggedirektoratet er der i alt tilført denne konto knap 9,2 mio. kr. Det fremgår imidlertid, at der over kontoen også afholdes udgifter til fx forsinkelser.

Hertil kommer, at de seneste uforudsete udgifter er konteret på en række konti som andre ændringer i regnskabet, og de kan således ikke umiddelbart opgøres. Det har derfor ikke været muligt for Rigsrevisionen på nuværende tidspunkt at få opgjort de samlede uforudsete udgifter i byggesagen, men ifølge dispositionsregnskabet er der pr. 1. november 1999 anvendt eller disponeret 30,1 mio. kr.

Rigsrevisionen finder, at det var en svaghed ved styringen af byggesagens økonomi, at der sidst i byggeforløbet ikke var fuld klarhed over forbrugte og disponerede midler til uforudsete udgifter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens opfattelse af det faktiske forløb, at den beskrivelse af ansvars- og kompetencefordelingen, som blev aftalt i 1993 og yderligere præciseret i notatet i 1996, efter at der var konstateret visse problemer, har været dækkende for gruppernes opgavevaretagelse og har været fulgt i det praktiske arbejde.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at den økonomiske styring ikke fungerede optimalt i hele byggesagens forløb. I en periode i efteråret 1997 forelå der således ikke et opdateret dispositionsregnskab, hvilket medførte, at der ikke var et ajourført beslutningsgrundlag for den økonomiske styring af byggesagen.

Rigsrevisionen må konstatere, at nedskæringen i budgettet for Hansen bygningens reovering, der skete i forbindelse med omprojekteringen i efteråret 1995, var for optimistisk. Dette skal ses i sammenhæng med, at tilstandsvurderingen alene var foretaget som en visuel gennemgang af bygningen, og at gennemgangen yderligere havde været hæmmet af, at bygningen var fyldt med inventar, som ifølge tilstandsrapporten havde vanskeliggjort registreringen. Herved blev det budgetmæssige grundlag for usikkert.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den manglende opdeling af regnskabsmæssige registrering på de 3 byggerier endvidere svækkede muligheden for en hurtig identifikation af årsagerne til den problematiske udvikling i byggesagens økonomi i efteråret 1997 og de første måneder af 1998.

Rigsrevisionen finder, at det var en svaghed ved styringen af byggesagens økonomi, at der ikke også sidst i forløbet var fuld klarhed over forbrugte og disponerede uforudsete udgifter.

B. Projektering og udbud af projektet

55. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det i forbindelse med projekteringen er vigtigt, at det endelige projekt, som udbydes, er i overensstemmelse med de givne behov, som var grundlaget for byggesagens begyndelse og med de givne bevillingsmæssige forudsætninger. Endvidere skal gældende love og regler overholdes i forbindelse med afholdelsen af licitationer.

Det udbudte projekt skal således være i overensstemmelse med forudsætningerne for byggeriet og dets iværksættelse og samtidig skal det endelige licitationsresultat kunne holdes inden for de bevillingsmæssige rammer.

a. Byggeriets planlægning

56. I 1987 fremlagde en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Kulturministeriet, Det Kgl. Bibliotek og Byggedirektoratet en udbygningsplan ("Det kongelige Bibliotek i fremtiden, Modernisering i historiske rammer 1, 1987"), hvori der dels blev redegjort for bibliotekets behov, dels blev beskrevet forskellige løsningsmuligheder. Arbejdsgruppen pegede på, at kun 2 af løsningsforslagene kunne imødekomme alle bibliotekets rimelige behov. Det ene var en udbygning på havnefronten kombineret med et centralmagasin, mens det andet var opførelsen af et helt nyt kongeligt bibliotek. Arbejdsgruppen vurderede, at det ville være 140-200 mio. kr. billigere at kombinere et byggeri på havnefronten med et centralt magasin end at bygge helt nyt. Det vurderedes, at driftsomkostningerne ikke ville være væsentligt forskellige ved de 2 løsninger.

I 1990 lancerede Kulturministeriet Plan 2000 som en samlet ramme for udviklingen af nogle af de største og mest markante kulturinstitutioner, og den omfattede bl.a. udbygning af Det Kgl. Bibliotek på Christians Brygge.

57. Arkitektkonkurrence blev udskrevet i 1993 og i konkurrenceprogrammet var det forudsat, at etagearealet skulle fordobles med 12.500 m² netto, at de publikumsvendte arealer skulle tredobles, at der skulle indrettes en multifunktionel sal til møder, musikformål mv. samt at der blev givet mulighed for at huse beslægtede institutioner. Arkitektkonkurrencen blev afsluttet med dommerkomiteens indstilling i september 1993.

Med Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 46 10/11 1993 kunne planlægningen og programmeringen af byggeriet iværksættes.

58. I forbindelse med planlægningen og projekteringen af byggeriet foretog Byggedirektoratet overvejelser og en vurdering af de afledte bygningsdriftsudgifter. Disse overvejelser blev forelagt Kulturministeriet i et notat i slutningen af januar 1995.

Der blev ikke foretaget totaløkonomiske beregninger, hvilket Byggedirektoratet kun anvendte i begrænset omfang, jf. Rigsrevisionens bemærkninger i statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration.

b. Licitationsforløbet

59. I beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration indgik der en oversigt over licitationsforløbet i 1995. I nærværende afsnit er der foretaget en supplerende gennemgang af de 2 afholdte licitationer i 1995.

60. I april 1995 blev det samlede projekt sendt i udbud i overvejende offentlige licitationer. Totaludgiften i det styrende budget forud for licitationen var i overensstemmelse med den bevilgede totaludgift på 358 mio. kr. i indeks 133. Endvidere havde Byggedirektoratet i starten af 1994 inddraget det private beregnerfirma, som i februar 1994 udarbejdede en særskilt prisoversigt over de enkelte bygningsdele – en såkaldt bygningsdelsoversigt.

61. Beregnerfirmaet udarbejdede i februar 1994 et bygningsdelsoverslag på grundlag af byggeprogrammet. Beregningerne blev foretaget særskilt for henholdsvis Diamanten, Hansen/Holm bygningen samt Fiskeriet. Resultatet af beregningerne blev angivet som en middelværdi samt et udsving på 2 gange standardafvigelsen. Bygningsdelsoverslagets middelværdi var for alle 3 bygninger på knap 250 mio. kr., mens den maksimale udgift var ca. 281 mio. kr. I Akt 204 27/4 1994 blev bygningsudgifterne inkl. uforudsete udgifter opgjort til knap 280 mio. kr., hvilket vil sige, at bevillingsansøgningen lå tæt på det maksimale i bygningsdelsoverslaget.

62. Udbudet omfattede 23 af projektets 32 storentrepriser. Resultatet af licitationen i juni 1995 var utilfredsstillende for Kulturministeriet, idet det i væsentlig grad overskred den budgetterede totaludgift. Dog blev der for at overholde tidsplanen, indledt kontraktforhandlinger vedrørende havne- og byggegrubeentreprisen, hvor tilbudet lå 2,2 mio. kr. under det budgetterede. Endvidere blev de lavestbydende på 12 af entrepriserne anmodet om at vedstå deres bud, enten fordi tilbudet var lavere end overslaget, eller fordi der var afgivet så mange bud, at tilbudet måtte anses for at være niveauet. Efter at der i februar 1996 var tilført byggesagen en merbevilling på 50 mio. kr. blev entreprisekontrakterne indgået.

Da udbudsreglerne ikke giver mulighed for forhandlinger om grundlæggende elementer i tilbudene herunder pri-

ser, blev de øvrige entrepriser aflyst og udbudt i en fornyet licitation.

63. I **tabel 1** har Rigsrevisionen opstillet en oversigt over udsvinget ved 5 udvalgte entrepriser. De 5 entrepriser er valgt som eksempler på større entrepriser, hvor der var en væsentlig afvigelse mellem tilbud og overslag.

Tabel 1. Oversigt over udvalgte entrepriser ved den 1. licitation i juni 1995

Entreprise	Tilbud	Overslag	Afvigelse	Afvigelse
	----- Mio. kr. -----			%
E3 Råhus.....	94,9	89,3	5,6	6
E5A Lukning	51,9	29,3	22,6	77
E5B Lukning	51,1	21,9	29,1	133
E9 Snedker.....	22,7	9,6	13,1	136
E11 Smed.....	8,7	3,4	5,3	155
Udvalgte entrepriser i alt	229,3	153,5	75,7	49
Udbudte entrepriser i alt.....	343,2	267,3	75,9	28

Tabel 1 viser, at de indkomne tilbud på de 5 udvalgte entrepriser oversteg overslaget med 75,8 mio. kr. – heraf 51,7 mio. kr. på de 2 lukningsentrepriser.

64. Styregruppen igangsatte umiddelbart efter licitationen en nærmere gennemgang af licitationsresultatet i samarbejde med beregnerfirmaet. Denne gennemgang gav dog ikke nogen entydig forklaring på den væsentlige afvigelse mellem overslaget og tilbudene.

Med hensyn til lukningsentrepriserne var det Byggedirektoratets vurdering, at årsagen til den voldsomme overskridelse dels skyldtes en fejlkalkulation af de tekniske rådgivere (kompleksiteten og sværhedsgraden i opgaven blev trods omfattende forstudier undervurderet), dels forsigtighed/sikring af dækningsbidrag fra tilbudsgiverne samt en udnyttelse af markedet vedrørende materialeleverancer. For snedkerentreprisen var det opfattelsen, at afvigelsen dels skyldtes et højt detaljeringsniveau, dels for lille konkurrence med kun 3 tilbud. På smedeentreprisen blev konkurrencen ligeledes vurderet som utilstrækkelig, idet der kun var afgivet et tilbud.

65. Kulturministeriet har tidligere over for Rigsrevisionen oplyst, at rådgiverne efterfølgende kunne konstatere en række forklaringer på det utilfredsstillende licitationsresultat:

- licitationens beregningsgrundlag havde ikke kunnet tage højde for de prisstigninger, som ramte byggesektoren i foråret 1995,
- en række entreprenører havde med deres tilbud villet beskytte sig mod omkostningerne ved en vanskelig opgave,
- konkurrencen havde været for lille på visse entreprisområder, og
- rådgiverne havde undervurderet projektets vanskelighed og herunder behov for at afsætte fornødne midler til uforudsete udgifter.

66. Rigsrevisionen har konstateret, at styregruppen herefter tog initiativ til, at der i sommeren og efteråret 1995 blev foretaget en omprojektering af byggesagen, som bl.a. omfattede gennemgang af byggespecifikationer.

Kulturministeriet fremsatte i et notat af 19. oktober 1998 supplerende bemærkninger til ministerens redegørelse til beretningen, og heri har ministeriet over for Rigsrevisionen oplyst, at efter den 1. licitation var det nødvendigt dels at gennemføre besparelser i projektet, dels at tilføre byggesagen ekstra midler. Det skulle sikre, at de gennemførte besparelser var forenelige med, at projektet fortsat skulle leve op til funktions- og kvalitetskravene for et moderne, publikumsorienteret forskningsbibliotek samtidig med at kravene til den arkitektoniske udformning blev respekteret.

Primo oktober 1995 fremlagde rådgiverne for styregruppen det endelige forslag til reduktioner i projektet for i alt 54,1 mio. kr. I december 1995 blev der afholdt en ny licitation. Projektet var nu opdelt på 46 fagentrepriser mod tidligere 32 storentrepriser.

Ved både fag- og storentrepriser påhviler styringen af byggesagen bygherren og dennes rådgivere. Brugen af fagentrepriser medfører flere selvstændige led i byggeprocessen, ligesom antallet af kontrakter øges. Bygherrens sty-

ringsopgave forøges, idet der stilles større krav til tilrettelæggelsen og styringen af byggeprocessen.

Imidlertid vil opdelingen på et større antal entrepriser medføre, at flere mindre virksomheder vil kunne løse opgaverne, og derfor vil konkurrencemomentet blive større. Der var således mulighed for, at en øget konkurrence kunne indebære besparelser ud over reduktionerne.

Kulturministeriet har efterfølgende oplyst, at det lavere resultat af 2. licitation var et resultat af dels egentlige reduktioner i selve byggeriet i form af andet materialevalg mv., dels at reduktionerne og den ændrede entrepriseopdeling samtidig indeholdt forventede besparelser som følge af en øget priskonkurrence på de omfattende entrepriseområder. Endelig oplyste Kulturministeriet, at det reviderede budget forud for 2. licitation indeholdt en forventning om en vis modsatrettet effekt som følge af den tidsmæssige forsinkelse, som hele den fornyede licitation forårsagede.

67. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at de indarbejdede reduktioner fordelte sig på en lang række entrepriser. De største reduktioner vedrørte lukningsentrepriser for facade- og tagpartier mv. på Diamanten på i alt 16,4 mio. kr., naturstensfacadeentreprisen på 5,1 mio. kr. og en snedkerentreprise vedrørende vægpaneler mv. på 4,6 mio. kr. De øvrige reduktioner ved omprojekteringen lå i udgiftsintervallet ned til 40.000 kr.

68. Udover projektændringerne blev afsætningen til uforudsete udgifter væsentligt forøget. Forud for den 1. licitation var der afsat ca. 14 mio. kr. eller ca. 4 % til uforudsete udgifter, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse var forholdsvis lavt, idet der normalt afsættes 5 % ved nybygninger og 10 % ved ombygninger.

I det styrende budget forud for den 2. licitation i december 1995 blev afsat 25,5 mio. kr. svarende til ca. 8 % til uforudsete udgifter, hvilket lagde en mere rimelig sikkerhedsmargen ind i budgettet.

69. I **tabel 2** har Rigsrevisionen udarbejdet en oversigt over udsvinget ved udvalgte entrepriser ved den 2. licitation, som blev afholdt i december 1995.

Tabel 2. Oversigt over udvalgte entrepriser ved den 2. licitation i december 1995

Entreprise	Tilbud	Overslag	Afvigelse	Afvigelse
	----- Mio. kr. -----			%
E3 Råhus	100,8	90,7	10,1	11
E5 Naturstensfacade ¹⁾	18,9	18,9	0,0	0
E31 Lukning A.....	12,6	8,5	4,1	48
E32 Lukning B.....	3,2	3,4	÷0,2	÷6
E33 Lukning C	4,6	3,6	1,0	28
E34 Lukning D	15,2	21,8	÷6,6	30
E35 Lukning E.....	2,8	5,4	÷2,6	÷48
E36 Lukning F.....	5,8	5,3	0,5	9
E37 Solafskærmning ¹⁾	2,6	2,6	0,0	0
E42 Snedker A.....	3,2	3,7	÷0,5	÷14
E43 Snedker B.....	3,5	4,2	÷0,7	÷17
E11+13+45+46 Smed (storentreprise).....	6,0	6,9	÷0,9	÷13
Udvalgte entrepriser i alt.....	179,2	175,0	4,2	2
Udbudte entrepriser i alt.....	312,3	319,4	÷7,1	÷2
¹⁾ Både naturstensfacade- og solafskærmningsentreprisen indgik i lukningsentrepriserne A og B ved den første licitation.				

Det fremgår af tabel 2, at afvigelserne mellem overslag og tilbud svingede en del, men at det samlede licitationsresultat blev ca. 7 mio. kr. bedre end budgetteret.

Der var imidlertid stadig behov for en merbevilling til projektet. Med Akt 163 7/2 1996 tiltrådte Finansudvalget en merbevilling på 50 mio. kr., således at totaludgiften blev forøget fra 375,5 mio. kr. til 425,5 mio. kr. i løbende priser. Heraf dækkede de 43 mio. kr. den direkte budgetmæssige underdækning, mens de 7 mio. kr. omfattede en merbevilling til ikke udbudte arbejder.

70. Rigsrevisionen har foretaget en yderligere gennemgang af forløbet vedrørende råhusentreprisen, som var en af de entrepriser, der blev afløst.

I **tabel 3** har Rigsrevisionen opstillet en oversigt over budgetoverslag og licitationsresultat for råhusentreprisen ved henholdsvis den 1. og den 2. licitation i 1995.

Tabel 3. Oversigt over budgetoverslag og licitationsresultat for råhusentreprisen ved den 1. og 2. licitation i 1995

	Tilbud ved	Overslag ved	Tilbud ved	Overslag ved
	----- 1. licitation -----		----- 2. licitation -----	
	----- Mio. kr. -----			
Råhusentreprisen.....	92,6 ¹⁾	89,3	100,8	90,7
¹⁾ Tilbudet var oprindeligt på 94,9 mio. kr., men Byggedirektoratet har over for Rigsrevisionen oplyst, at der i tilbudet var indarbejdet et så stort forceringstillæg, at tilbudet kunne reduceres til 92,6 mio. kr.				

Tabel 3 viser, at ved den 1. licitation i juni 1995 var råhusentreprisen budgetteret til 89,3 mio. kr., mens tilbudet var på 92,6 mio. kr. Ved den 2. licitation i december 1995 var entrepriseoverslaget steget til 90,7 mio. kr., mens tilbudet var på 100,8 mio. kr.

Ifølge Byggedirektoratet kan stigningen fra 92,6 mio. kr. til 100,8 mio. kr. kun vanskeligt forklares som andet end stigning i råhusentreprenørernes avancer samt prisstigninger inden for en række af de komponenter, som indgår i råhusarbejder, herunder kran-, stillads-, form- og skurleje samt materialer og løn. Udviklingen skyldtes det store antal udbud på daværende tidspunkt.

Mens tilbudet vedrørende 1. licitation således lå 3,3 mio. kr. over entrepriseoverslaget, lå tilbudet ved den 2. licitation 10,1 mio. kr. over den budgetterede pris på råhuset. Denne tendens var imidlertid ikke typisk for licitationerne vedrørende de øvrige entrepriseopgaver.

71. Ministeriets begrundelse for aflysningen af den 1. licitation vedrørende råhusentreprisen i juni 1995 var bl.a., at tilbudet på råhuset oversteg overslaget med 3,3 mio. kr., og at man ønskede at undersøge mulighederne for besparelser og reduktioner i entreprisen. Herunder ønskede man at vurdere muligheden for ændringer i betonoverflader med genbrug af forskallingselementer, ligesom man ønskede en forøgelse af tidsplanen med 4 måneder. Dette var begrundet dels i, at den lavestbydende ved den 1. licitation havde taget forbehold for tidsplanen, hvilket efter det nu oplyste gjorde tilbudet ukonditionsmæssigt, dels i en generel indsigelse fra Entreprenørforeningen, som blev efterkommet ved den 2. licitation.

72. Byggedirektoratet har vedrørende råhusentreprisen supplerende oplyst, at den tredje lavest bydende umiddelbart efter den 1. licitation gjorde gældende, at tilbudene fra såvel den lavest bydende som den næstlavestbydende måtte være ukonditionsmæssige. Det skyldtes de forbehold vedrørende tidsplanen, som blev læst op samtidig med tilbudssummen.

Dette var sammen med Entreprenørforeningens henvendelse med en generel anmodning om længere byggetid medvirkende til at skabe tvivl om tidsplanen, og var dermed ifølge Byggedirektoratet en medvirkende, men ikke den væsentligste årsag til beslutningen om at aflyse licitationen vedrørende råhusentreprisen. Byggedirektoratet har endvidere oplyst, at der derfor officielt ikke blev taget stilling til en forkastelse af det nominelt laveste tilbud som ukonditionsmæssigt.

Byggedirektoratet har endelig oplyst, at oplysningerne, om at den tredje lavest bydende havde indregnet et betydeligt overarbejdstillæg for at kunne opfylde tidsplanen, af fødte en indstilling fra de tekniske rådgivere om, at overslaget forud for den 2. licitation kunne reduceres fra 92,6 mio. kr. til 90,7 mio. kr.

73. Det fremgår af tabel 3, at på trods af de tilrettede forhold i råhusentreprisen, blev licitationsresultatet fordyret med 8,2 mio. kr. fra 1. til 2. licitation.

Rigsrevisionen kan konstatere, at forløbet af byggesagen har vist, at udførelsen af råhusentreprisen har forårsaget en forsinkelse i selve byggeprocessen, samt at den endelige udgift til råhusentreprisen, som følge af bl.a. supplerende ydelser og uforudsete udgifter er steget fra 100,8 mio. kr. til i alt 115,3 mio. kr.

74. I **tabel 4** har Rigsrevisionen foretaget en sammenligning af resultatet af den 1. licitation i juni 1995 med resultatet af den 2. licitation i december 1995.

Tabel 4. Sammenligning af resultatet af den 1. licitation i juni 1995 og den 2. licitation i december 1995

	Resultat af 1. licitation juni 1995	Resultat af 2. licitation december 1995	Ændringen fra 1. licitation til 2. licitation
----- Mio. kr. indeks 140 -----			
Entrepriseudgifter inkl. budgetover- slag for ikke-udbudte arbejder samt bygherreudgifter og inventar	381,7	326,5	55,2
Omkostninger inkl. rådgivning	60,3	64,0	÷3,7
Uforudsete udgifter	14,4	25,0	÷10,6
Ikke-momspligtige ydelser	5,3	5,3	0,0
I alt	461,7	420,8	40,9
Indarbejdede reduktioner	-	54,1	÷54,1
Totaludgift	461,7	474,9	÷13,2

Tabel 4 viser, at entrepriseudgifterne fra 1. til 2. licitation faldt med ca. 55,2 mio. kr., hvoraf de indarbejdede reduktioner udgjorde 54,1 mio. kr. Det relative resultat af 2. licitation lå dermed 1,1 mio. kr. under resultatet fra den 1. licitation.

Det samlede licitationsresultat ved den 2. licitation dækker imidlertid over både fordyrelser og besparelser på de enkelte entrepriser, og som nævnt ovenfor steg fx tilbudet på råhusentreprisen fra den 1. og til den 2. licitation med 8,2 mio. kr., mens der omvendt blev opnået besparelser på andre entrepriser herunder lukningsentrepriserne.

Der kan ikke foretages en direkte sammenligning mellem resultatet af de enkelte entrepriser ved henholdsvis den 1. og 2. licitation i 1995. Det skyldes, at der ikke var tale om det samme udbud, idet der dels var foretaget projektilpasninger og indarbejdede reduktioner på en lang række punkter, dels var der foretaget en yderligere opdeling af projektets entrepriser fra 32 til 46.

Tabel 4 viser endvidere, at omkostningerne steg med ca. 3,7 mio. kr., samt at der blev afsat yderligere ca. 10,6 mio. kr. til uforudsete udgifter. Dette gav en samlet reduktion af byggeriets budgetterede totaludgift på ca. 40,9 mio. kr. Sammenligningen viser herefter, at totaludgiften efter den 2. licitation var ca. 13,2 mio. kr. højere end efter den 1. licitation.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at det samlede resultat af den 2. licitation med 326,5 mio. kr. relativt lå på linje med resultatet af den 1. licitation med 381,7 mio. kr., når der henses til, at der ved den 2. licitation var foretaget en reduktion i arbejderne på ca. 54 mio. kr.

Den fornyede licitation muliggjorde, at den indarbejdede reduktion i byggeriet på 54,1 mio. kr. kunne udmøntes, men herudover blev der ikke opnået besparelser. Samtidig betød opdelingen på de mange entrepriser en vanskeligere styring af det samlede projekt. Hertil kom at der blev afsat yderligere midler i byggesagen til uforudsete udgifter og rådgiverhonorarer, så den budgetterede totaludgift steg med ca. 13 mio. kr.

C. Den bevillingsmæssige styring

75. Formålet med dette afsnit er at gennemgå tilrettelæggelsen og resultatet af den bevillingsmæssige styring af byggesagen med henblik på at vurdere, om bevillingerne er overholdt, herunder de bevillingsmæssige forudsætninger samt om de bevillende myndigheder er blevet orienteret korrekt og rettidigt.

En byggebevilling gives i årets byggeindeks, og de endnu ikke afholdte dele af totaludgiften kan ifølge de bevillingsmæssige regler reguleres til næste års indeks.

a. Det bevillingsmæssige grundlag

76. Byggesagens bevillingsmæssige grundlag består af 5 aktstykker, og totaludgiften blev budgetteret til 350 mio. kr.

I **tabel 5** er der givet en oversigt over byggesagens bevillingsmæssige grundlag og udviklingen i totaludgiften i løbende priser.

Tabel 5. Oversigt over byggesagens bevillingsmæssige grundlag i løbende priser

	Indeks	Bevilling	Totaludgift
		----- Mio. kr. -----	
Akt 159 10/3 1993.....	130	3,8	ca. 350,0
Akt 46 10/11 1993.....	130	9,5	350,0
Akt 204 27/4 1994.....	133	344,7	358,0
Akt 163 7/2 1996.....	142	50,0	425,5
Akt 238 24/6 1998.....	150	21,0	462,1
TB 1999	156	1,0	464,9

Med Akt 159 10/3 1993 blev der bevilget 3,8 mio. kr. til afholdelse af arkitektkonkurrence, og med Akt 46 10/11 1993 blev der bevilget 9,5 mio. kr. til planlægning og programmering. Med Akt 204 27/4 1994 blev der givet bevilling til detailprojektering mv. og til at iværksætte byggeriet med en uændret totaludgift på 358 mio. kr. i indeks 133, som var niveauet for 1994.

Med Akt 163 7/2 1996 tiltrådte Finansudvalget en merbevilling på 50 mio. kr. således at totaludgiften blev forøget til 425,5 mio. kr. i løbende priser. Hermed var det bevillingsmæssige grundlag for iværksættelse af selve byggeriet tilvejebragt.

Byggeriet fik et nyt bevillingsløft, da Finansudvalget med Akt 238 24/6 1998 gav tilslutning til, at udbygningen kunne tilføres yderligere 21 mio. kr. så totaludgiften steg til 462,1 mio. kr. i løbende priser. Ansøgningen var begrundet med en række forsinkelsesudgifter på i alt ca. 11 mio. kr., og øgede udgifter til reovering af Hansen bygningen på ca. 10 mio. kr. Herudover er der på tillægsbevillingsloven for 1999 tilført byggesagen 1 mio. kr. til dækning af Kulturministeriets udgifter til voldgiftssager.

Ved Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 238 24/6 1998 udtalte udvalget, at det i forbindelse med dets behandling af Akt 163 7/2 1996 om tilslutning til en forhøjelse på 50 mio. kr. af bevillingen til Det Kgl. Bibliotek havde spurgt kulturministeren, om denne kunne garantere, at der ikke blev behov for yderligere forøgelser af budgetrammen for projektet. Ministeren svarede, at vurderingen var, at projektet ville kunne gennemføres med den da ansøgte merbevilling. Det var derfor med beklagelse, udvalget kunne konstatere, at der alligevel havde vist sig behov for en yderligere bevilling på 21 mio. kr.

Efter Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 238 24/6 1998 og tilførslen på 1 mio. kr. på TB 1999 udgjorde den budgetterede totaludgift ultimo 1999 464,9 mio. kr. i løbende priser.

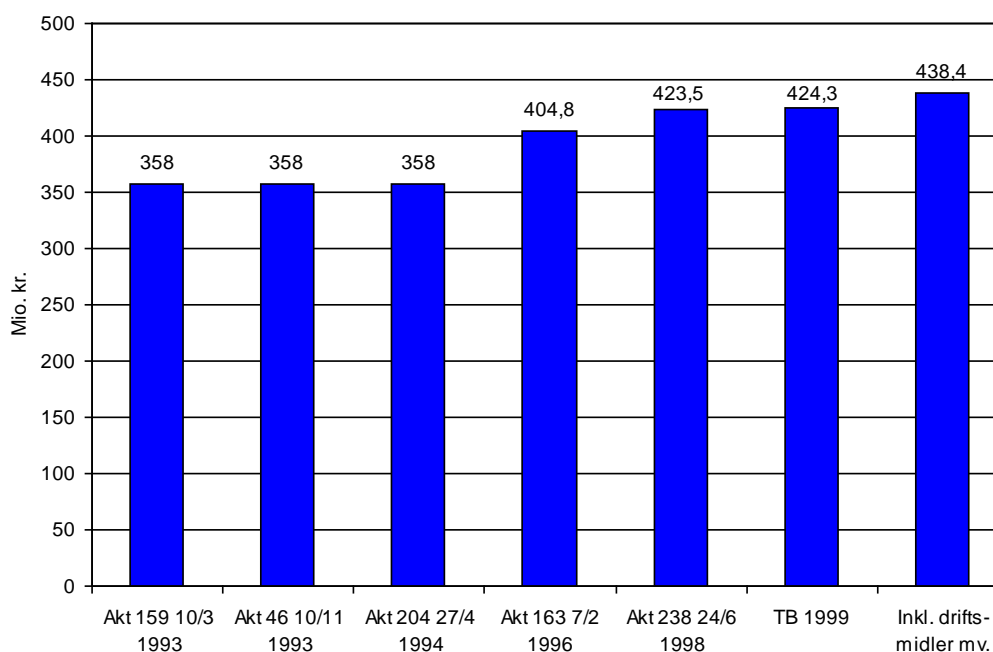
b. Den generelle bevillingsoverholdelse

77. For at belyse resultatet af den bevillingsmæssige styring har Rigsrevisionen foretaget en omregning af totaludgiften fra løbende priser til faste priser. Der er valgt indeks 133 til beregningen i faste priser, idet det var niveauet i 1994, hvor Finansudvalget tiltrådte igangsættelsesaktstykket.

ket Akt 204 27/4 1994. Med dette aktstykke blev der givet bevilling til detailprojektering og iværksættelse af byggeriet. Totaludgiften i Akt 204 27/4 1994 var budgetteret til 358 mio. kr.

I figur 1 er der givet en oversigt over udviklingen i byggesagens totaludgift i faste priser.

Figur 1. Oversigt over byggesagens totaludgift i faste priser i 1994 niveau



Figur 1 viser, på hvilke tidspunkter i projektforløbet der er sket stigninger i totaludgiften.

Inkl. merbevillingerne i henholdsvis 1996 og 1998 samt i 1999 kan projektbevillingen opgøres til ca. 424,3 mio. kr. i faste priser. Byggeregnskabet er endnu ikke endeligt afsluttet, men de samlede udgifter kan på nuværende tidspunkt – inkl. den budgetterede udgift i 2000 på ca. 5 mio. kr. – opgøres til en totaludgift på ca. 424,3 mio. kr. i faste priser.

78. I forhold til den oprindeligt budgetterede totaludgift på 358 mio. kr. er udgiften som følge af merbevillingerne steget med ca. 66,3 mio. kr. fra 358 mio. kr. til ca. 424,3 mio. kr., svarende til godt 18 %.

Herudover er byggeriet reelt fordyret ved, at der uden for byggesagen er afholdt udgifter af henholdsvis bibliote-

ket selv på 12,2 mio. kr. og af Det Elektroniske Bibliotek på 4,1 mio. kr., som i faste priser udgør i alt knap 14,1 mio. kr. Hermed kan stigningen i totaludgiften opgøres til 80,4 mio. kr. til i alt 438,4 mio. kr. i faste priser, svarende til en stigning på ca. 22 %.

c. Bevillingsoverholdelse i byggeforløbet

79. Ved Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 238 7/2 1996 var det bevillingsmæssige grundlag for iværksættelse af selve byggefasen tilvejebragt med en totaludgift på 404,8 mio. kr. i faste priser.

I faste priser er stigningen i totaludgiften fra etableringen af det fornyede bevillingsmæssige grundlag i 1996 på ca. 33,6 mio. kr. inkl. de udgifter, der er finansieret af bibliotekets drift og pc-anskaffelserne finansieret af Det Elektroniske Bibliotek. Fordyrelsen i byggeperioden har således udgjort ca. 8 %.

80. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse uheldigt, at det efter fornyelsen af det bevillingsmæssige grundlag med en merbevilling på 50 mio. kr. i februar 1996 ikke var muligt at overholde den nye bevillingsmæssige ramme. Det må i den forbindelse tages i betragtning, at byggeriet havde været i udbud i 2 omgange i 1995 med en mellemliggende omprojektering og dermed gennem en yderligere bearbejdning med belysning af de bevillingsmæssige forudsætninger.

d. Sen orientering af de bevilgende myndigheder

81. Som omtalt ovenfor i afsnit III.A.c udviklede byggeriets økonomi sig problematisk i efteråret 1997 og i de første måneder af 1998. De samlede merudgifter blev opgjort til ca. 20,3 mio. kr.

Den 15. maj 1998 fremsendte Kulturministeriet en orientering om anlægsprojekter til Finansudvalget. Heraf fremgik det bl.a., at ministeriet hidtil havde vurderet, at projektet kunne gennemføres inden for den godkendte ramme, men på baggrund af de seneste opgørelser over totaludgiften ville ministeriet snarest forelægge et aktstykke med anmodning om merbevilling. Dette aktstykke blev forelagt Finansudvalget den 9. juni 1998 som aktstykke nr. 238 med en ansøgning om en merbevilling på 21 mio. kr.

82. Kulturministeriet har efterfølgende oplyst, at man havde tilstræbt at underrette de bevilgende myndigheder, så snart det kunne konstateres, at budgettet ikke kunne overholdes.

Ministeriet henviste i den forbindelse til finansministerens brev af 6. november 1995 til samtlige ministre om underretning af Finansudvalget. Det fremgik heraf, at forelæggelse vedrørende ændrede projektforslag mv. skulle ske så hurtigt som muligt, men også at det var vigtigt at sikre, at problemernes omfang var tilstrækkeligt belyst, og at der om muligt var fundet løsninger, inden der skete henvendelse til Finansudvalget.

Kulturministeriets henvendelser til Finansudvalget skete derfor først, da det efter grundige drøftelser med brugere og rådgivere stod klart, at byggeriet ikke kunne gennemføres inden for de godkendte rammer.

83. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at bygherregruppen allerede i oktober 1997 kunne forudse vanskeligheder med bevillingsoverholdelsen, og at byggesagens økonomi ville blive forringet fra efteråret 1997 og frem til foråret 1998. Styregruppen var bekendt med dette fra primo december 1997.

Rigsrevisionen ville derfor have fundet det rigtigst, at man på et tidligere tidspunkt end den 15. maj 1998 havde orienteret de bevilgende myndigheder om risikoen for, at budgettet ikke kunne holde. Det burde være sket, da det stod klart, at projektet ville blive væsentligt dyrere end den totaludgift, bevillingsmyndighederne tidligere havde godkendt.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at det er udtryk for en utilstrækkelig bevillingsmæssig styring, når man først så sent i byggeforslaget som den 9. juni 1998 (med Akt 238 24/6 1998) ansøgte om en merbevilling på 21 mio. kr. Der skal i den forbindelse peges på, at projektet allerede ved tilpasningen i efteråret 1995 var blevet nøje gennemgået med henblik på besparelser, og at mulighederne for at finde yderligere besparelser dermed måtte anses for begrænsede. Det sene forelæggelsestidspunkt medførte, at de bevilgende myndigheder ikke havde reel mulighed for at overveje og tage stilling til alternative løsninger.

e. Finansiering uden for byggesagen og orientering af de bevilgende myndigheder

84. En byggebevilling forudsættes at skulle dække anskaffelser af inventar, der har en direkte tilknytning til byggeriet. Ifølge statens konteringsregler gælder det, at erhvervelser af maskiner, inventar og andet materiel i forbindelse med nybyggeri i alle tilfælde skal afholdes som en del af anlægsudgiften.

I både Akt 204 27/4 1994 og i Akt 163 7/2 1996 er der i den specificerede totaludgift en post til inventarudgifter på 15 mio. kr. Det må derfor anses som en del af byggesagens bevillingsmæssige forudsætninger, at der anskaffes inventar i denne størrelsesorden.

Yderligere oplyste Kulturministeriet i Akt 238 24/6 1998, at eventuelle yderligere besparelser som følge af en budgetmæssig overskridelse uden en merbevilling ville medføre en betydelig kvalitetsmæssig og funktionel forringelse af byggeriets indretning, og det ville være nødvendigt efterfølgende at anskaffe manglende inventar over driftsmidlerne.

Endvidere oplyste ministeren i sit svar til Finansudvalget, at hvis bevillingen ikke kunne opnås, måtte man stoppe en række indretningsarbejder og al anskaffelse af inventar. Bl.a. ville den multifunktionelle sal (nu Dronningesalen) være uden gulv og direkte uanvendelig. Blandt publikumsfaciliteter, som ikke kunne færdiggøres og indrettes, var forhal, informationssal, læsesale, udstillingsrum, og læsesalene ville stå uden reoler og læsepladser. Alt i alt ville en række af de nye publikumsfaciliteter ikke kunne åbnes for publikum.

85. Rigsrevisionen har tidligere i statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration bemærket, at biblioteket i tilknytning til byggeriet fik udført arbejder for 1,6 mio. kr. af egne driftsmidler, og udtalte i den forbindelse, at Rigsrevisionen fandt det uheldigt, at der skete en sammenblanding af drifts- og anlægsmidler, hvoraf flere dele måtte anses for at være almindelige dele af et nybyggeri.

86. Kulturministeriet fremsatte i et notat af 19. oktober 1998 supplerende bemærkninger til ministerens redegørelse til beretningen om den statslige byggeadministration.

Med hensyn til sammenblandingen af drifts- og anlægsmidler blev det vurderet, at de foranstaltninger, der blev taget ud af det styrende budget som følge af besparelser, kunne prioriteres lavt uden væsentligt at forringe byggeriets samlede funktionalitet og kvalitet.

Ministeren oplyste endvidere, at disse lavt prioriterede foranstaltninger ved planlægningen af byggeriet var med i budgettet, fordi de blev betragtet som en naturlig del af byggeriet, og det anførtes, at det derfor på et senere tidspunkt ville blive nødvendigt at gennemføre nogle af disse foranstaltninger. Ministeriet oplyste endelig, at man ikke havde villet forhindre, at biblioteket for egne driftsmidler valgte at gennemføre forbedringer af bygningerne i byggefasen. Det var således efter Kulturministeriets opfattelse udtryk for en hensigtsmæssig økonomisk prioritering, at Det Kgl. Bibliotek fik udført forskellige forbedringsopgaver af de leverandører og rådgivere, der i forvejen var tilknyttet projektet.

87. Rigsrevisionen har efterfølgende kunnet konstatere, at biblioteket fortsat har afholdt betydelige udgifter til inventar samtidig med, at byggeriet var blevet tilført de ønskede ekstrabevillinger for at undgå reduktion af byggeriets inventarbudget på 15 mio. kr.

Vedrørende omfanget af inventaranskaffelser ved egenfinansiering oplyste Det Kgl. Bibliotek på Rigsrevisionens anmodning i juni 1999, at man påregnede at afholde udgifter på 9,9 mio. kr. til ekstraarbejder i forbindelse med byggeprojektet.

Udgiften skyldes bl.a., at det i december 1998 blev besluttet, at biblioteket i væsentligt omfang skulle dække en manko på byggekontoen for inventaranskaffelser ved at foretage anskaffelse af løst inventar for 4 mio. kr. af egne driftsmidler.

Endvidere har biblioteket bl.a. anskaffet supplerende teknisk udstyr til den multifunktionelle sal (Dronningesalen) for 1,2 mio. kr., og har bestilt en "edderkop" lift til vinduespudsning og servicering af bl.a. Diamanten til 1,1 mio. kr. Endelig forventede biblioteket at anvende 0,7 mio. kr. i forbindelse med udstillingsområde, mødesale og boghandel. Ifølge bibliotekets tidligere oplysninger indeholdt de 9,9 mio. kr. endvidere udgifter til ekstraarbejder afholdt i finansårene 1997 og 1998 for i alt ca. 1,6 mio. kr.

Kulturministeriet oplyste i november 1999, at bibliotekets samlede bidrag nu kunne opgøres til ca. 12,2 mio. kr. Ministeriet oplyste endvidere, at af de 12,2 mio. kr. var de 3,4 mio. kr. anvendt til forbedringer og projektændringer herunder sikringsforanstaltninger, som biblioteket havde ønsket. Ifølge Kulturministeriet var Byggedirektoratet af den opfattelse, at byggeriet kunne have været ibrugtaget, uden at disse arbejder blev gennemført. De 8,8 mio. kr. blev anvendt til anskaffelse af inventar og udstyr, som enten havde været sparet i byggeprojektet eller supplerende anskaffet, samt til udgifter i forbindelse med ibrugtagning.

88. Biblioteket har supplerende oplyst, at tilsigtede anskaffelser af pc'ere inden for byggeprojektet var sparet væk, og at anskaffelse af pc'ere til 4,1 mio. kr. ville blive finansieret ved tilskud fra projektet Danmarks Elektroniske Forskningsbibliotek. Forskningsbiblioteket har i alt finansieret 16,1 mio. kr. af bibliotekets edb-anskaffelser, hvoraf der udover 4,1 mio. kr. til pc'ere skulle anvendes 12 mio. kr. til et nyt bibliotekssystem samt udbygning af bibliotekets datakommunikationsnet. De 2 sidstnævnte aktiviteter til 12 mio. kr. var dog ikke en del af byggesagen, men udgjorde ifølge biblioteket en afgørende forudsætning for, at biblioteket kunne fungere som bibliotek.

Kulturministeriet har vedrørende anskaffelse af pc'ere oplyst, at det på et tidspunkt havde været tilsigtet at anskaffe pc'ere inden for byggeprojektet, men at disse anskaffelser ikke havde været en forudsætning for byggeriets færdiggørelse i funktionsdygtig tilstand. Det var derfor Kulturministeriets opfattelse, at investeringerne i informationsteknologi, som blev finansieret af Danmarks Elektroniske Forskningsbibliotek, ikke burde anses som et fordyrende element i byggesagen.

Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at udgiften til pc-anskaffelser indgik i byggesagens budgetter og beslutningsoversigter frem til efteråret 1997, hvor fordyrelser andre steder i byggeriet nødvendiggjorde, at de blev taget ud af budgetter og beslutningsoversigter.

89. Bibliotekets inventaranskaffelser mv. på 12,2 mio. kr. og pc-anskaffelser på 4,1 mio. kr. vedrører udgifter, der indgik i byggesagens budget. Rigsrevisionen må derfor

konkludere, at disse inventaranskaffelser mv. indebærer en samlet fordyrelse af byggeriet på i alt ca. 16,3 mio. kr.

90. Kulturministeriet har efterfølgende oplyst, at baggrunden for Akt 238 24/6 1998 var, at en række forsinkelsesudgifter havde medført en fordyrelse af projektet, og at det bl.a. ville have været nødvendigt helt at fjerne byggeriets inventarkonto, hvis fordyrelserne skulle finansieres ved besparelser.

Videre har ministeriet oplyst, at besparelsen på 4 mio. kr. på inventarkontoen, hvorved denne blev reduceret fra 15,2 mio. kr. til 11,2 mio. kr., efter ministeriets opfattelse ikke var så væsentlig en reduktion af det samlede projekt, at det alene gav anledning til en orientering af de bevilgende myndigheder.

Desuden har Kulturministeriet i februar 2000 vedrørende spørgsmålet om sammenblandingen af drifts- og anlægsmidler oplyst, at ministeriet vil tage initiativ til en drøftelse med Finansministeriet om bevillingsreglerne.

91. Rigsrevisionen finder – under hensyn til, at bevillingsløftet i 1998 bl.a. var begrundet i ønsket om at undgå reduktion i byggeriets inventarkonto – at beslutningen om at lade 4 mio. kr. afholde over bibliotekets driftsbevilling er udtryk for en byggestyring i strid med bevillingsforudsætningerne for Akt 238 24/6 1998.

Rigsrevisionen finder det endvidere utilfredsstillende, at den uheldige fremgangsmåde med at gennemføre dele af byggesagen for bibliotekets driftsmidler er fortsat efter Rigsrevisionens bemærkning i statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration.

Endelig har Rigsrevisionen noteret sig, at Kulturministeriet finder reglerne vedrørende adskillelsen med drifts- og anlægsudgifter uklare, og at ministeriet vil tage initiativ til en drøftelse med Finansministeriet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at byggeriets totaludgift som følge af 2 merbevillinger og udgifter afholdt uden for byggesagen i faste priser i 1994 niveau steg med 80,4 mio. kr. fra 358 mio. kr. til 438,4 mio. kr., svarende til ca. 22 %. Endvidere har undersøgelsen vist, at byggeriets totaludgift i

selve byggeforløbet i faste priser steg med 33,6 mio. kr. fra 404,8 mio. kr. til 438,4 mio. kr., svarende til ca. 8 %.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse uheldigt, at det efter fornyelsen af det bevillingsmæssige grundlag med en merbevilling på 50 mio. kr. i februar 1996 ikke var muligt at overholde den nye bevillingsmæssige ramme.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at bygherregruppen i oktober 1997 kunne forudse vanskeligheder med bevillingsoverholdelsen, og at styregruppen var bekendt med dette fra primo december 1997. Rigsrevisionen ville derfor have fundet det rigtigst, at man på et tidligere tidspunkt end den 15. maj 1998 havde orienteret de bevilgende myndigheder om risikoen for, at budgettet ikke kunne holde. Det burde være sket, da det stod klart, at projektet ville blive væsentligt dyrere end den totaludgift, bevillingsmyndighederne tidligere havde godkendt.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at det er udtryk for en utilstrækkelig bevillingsmæssig styring, når man først den 9. juni 1998 (med Akt 238 24/6 1998) ansøgte om en merbevilling på 21 mio. kr. Der skal i den forbindelse peges på, at projektet allerede ved tilpasningen i efteråret 1995 var blevet nøje gennemgået med henblik på besparelser, og at mulighederne for at finde yderligere besparelser dermed måtte anses for begrænsede. Det sene forelæggelsestidspunkt medførte, at de bevilgende myndigheder ikke havde reel mulighed for at overveje og tage stilling til alternative løsninger.

Bibliotekets inventaranskaffelser mv. på 12,2 mio. kr. og pc-anskaffelser på 4,1 mio. kr. vedrører udgifter, der burde være konteret som byggeudgifter, og de indgik også oprindeligt i byggesagens budget. Rigsrevisionen må derfor konkludere, at disse anskaffelser indebærer en fordyrelse af byggeriet på i alt ca. 16,3 mio. kr.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at fremgangsmåden med at gennemføre dele af byggesagen for bibliotekets driftsmidler er fortsat efter afgivelsen af statsrevisorernes beretning nr. 7/97 om den statslige byggeadministration.

Rigsrevisionen finder – under hensyn til, at bevillingsløftet i 1998 bl.a. var begrundet i ønsket om at undgå reduktion i byggeriets inventarkonto – at beslutningen om at lade 4 mio. kr. afholde over bibliotekets driftsbevilling er udtryk for en byggestyring i strid med bevillingsforudsætningerne for Akt 238 24/6 1998.

Endelig har Rigsrevisionen noteret sig, at Kulturministeriet finder reglerne vedrørende adskillelsen mellem drifts- og anlægsudgifter uklare, og at ministeriet vil tage initiativ til en drøftelse med Finansministeriet.

D. Tidsmæssig styring

92. Byggeriet blev indviet den 7 september 1999 og åbnet for offentligheden den 15. september 1999, men det var oprindeligt planlagt til at være færdigt i slutningen af 1996, så det kunne indgå i markeringen af København som europæisk kulturby i 1996.

Ifølge både Akt 159 11/3 1993 og Akt 46 10/11 1993 var det hensigten at søge byggeriet gennemført, så det kunne indgå i markeringen af kulturbyåret, mens det i Akt 204 27/4 1994 blev oplyst, at byggeriet kunne forventes afsluttet i 1997. Ifølge Akt 163 7/2 1996 kunne byggeriet på baggrund af den 2. licitationsrunde forventes afsluttet i efteråret 1998, og endelig blev det i Akt 238 24/6 1998 oplyst, at byggearbejderne forventedes færdig primo 1999, så biblioteket kunne åbnes for publikum i september 1999.

Af den samlede forsinkelse kan mere end 1 år henføres til byggeprojektets faser, mens afholdelse af den 2. licitation i 1995 betød en forsinkelse på yderligere ca. 1 år.

Endvidere har der i selve byggeprocessen været en forsinkelse på 4-5 måneder, som har udløst krav fra de berørte entreprenører på grund af forlænget byggetid. Udgifterne på grund af forlænget byggetid blev opgjort til ca. 8,8 mio. kr., mens merudgifter til særlige vinterforanstaltninger blev opgjort til ca. 3 mio. kr.

I selve byggesagen er der på grund af forlænget byggetid afholdt udgifter på ca. 4,7 mio. kr., mens de resterende 4,1 mio. kr. forventes dækket af krav om dagbod.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har vedrørende den tidsmæssige styring konstateret, at udbygningen af biblioteket er forsinket med knap 3 år i forhold til det oprindeligt forventede.

IV. Det bygningsmæssige resultat

93. Formålet med dette afsnit er at undersøge, om det bygningsmæssige resultat lever op til forudsætningerne for byggeriet og dets iværksættelse. Undersøgelsen omfatter en gennemgang og vurdering af, om der er etableret de bygningsmæssige funktioner, som indgik i forudsætningerne – herunder de bevillingsmæssige, samt om der er

konstateret åbenlyse fejl og mangler i det bygningsmæssige resultat.

a. Byggeriets omfang

94. Ifølge arkitektkonkurrencens grundlag for udbygningen af Det Kgl. Bibliotek var det en forudsætning, at byggeriet skulle fordoble hovedbygningens samlede nettoetageareal med 12.500 m² til 25.000 m² i tæt sammenhæng med den nuværende hovedbygning. Dette indgik også i de bevillingsmæssige forudsætninger, hvor det yderligere er anført, at de publikumsvendte arealer i form af nye læsesale, udstillingsarealer etc. skulle tredobles, samtidig med at der skulle indrettes en multifunktionel sal.

95. Det foreligger oplyst, at førstepræmieprojektet arealmæssigt er i overensstemmelse med konkurrencegrundlaget og dermed byggeprogrammet, samt at de publikumsvendte arealer er blevet udvidet i væsentligt omfang – herunder indretning af en multifunktionel sal samt udstillings- og mødesale.

Endvidere er der indrettet 2 nye læsesale med i alt 293 læsepladser mod de planlagte 300 læsepladser, og i centrene er der oprettet 79 læsepladser mod de planlagt 92 læsepladser. Der er indrettet 12 studiepladser af de planlagte 50 pladser. Det foreligger oplyst, at der kan indrettes yderligere 12 studiepladser, når der kan afsættes midler til inventar. Alt i alt er der inkl. de 96 læsepladser i den gamle læsesal indrettet 480 af de 538 læsepladser, som indgik i bibliotekets rumprogram fra efteråret 1992, som var indarbejdet i arkitektkonkurrencens konkurrencegrundlag.

Herudover er der indrettet 76 pladser i Informationssalen, hvoraf de 56 har netadgang. I Informationssalen betjenes de brugere, der møder personligt op på biblioteket, med bl.a. faglig vejledning i informations- og litteratursøgning efter hjælp-til-selvhelp princippet.

96. Et væsentligt aspekt i nybygningen var indretningen af åbne magasiner med referencesamlinger. I Diamanten er der oprettet åbne hylder svarende til 190.000 bind mod de planlagte 230.000 bind i konkurrenceprogrammet. Her til kommer imidlertid, at en række hylder i Holm bygningen er blevet omdannet til åbne hylder, hvorved den samlede kapacitet i åbne magasiner bliver på 255.000 bind.

I konkurrencegrundlaget var der endvidere angivet ønske om en sikringsboks med en samlet kapacitet på ca. 3.200 hyldemeter. I Diamantens sikringsboks er der indrettet ca. 2.200 hyldemeter eller en reduktion på godt 30 %.

97. Kulturministeriet har efterfølgende oplyst, at det var ministeriets opfattelse, at det færdige byggeri i alt væsentligt var i overensstemmelse med de forudsætninger og tilpasninger, der var beskrevet i byggesagens aktstykker. Endvidere var det Kulturministeriets opfattelse, at det burde være muligt uden inddragelse af de bevilgende myndigheder at foretage justeringer og tilpasninger, der forekom økonomisk nødvendige i et byggeri af denne karakter, og som ikke ændrede ved de af Finansudvalget tiltrådte forudsætninger.

Kulturministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet havde lagt stor vægt på en tæt styring af projektet, således at de nødvendige tilpasninger kunne foretages, så der kunne afleveres et byggeri, som levede op til de høje bygningsmæssige krav til kvalitet og funktionalitet. Det var således tilstræbt at gennemføre reduktionerne ved at foretage besparelser i løst og fast inventar, som senere kunne anskaffes, uden at der skulle foretages fordyrende ændringer i projektet.

I forudsætningerne for byggeriet indgik det, at der skulle indrettes cafeteria/restaurant som en del af publikumsarealerne. Der er indrettet en egentlig restaurant, men ikke et cafeteria til brug for de daglige brugere af biblioteket.

98. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at byggeriet funktions- og indretningsmæssigt i det store og hele er realiseret i overensstemmelse med de bevillingsmæssige forudsætninger. Der er dog sket reduktioner vedrørende antallet af studiepladser, ligesom kapaciteten i Diamantens åbne magasiner og sikringsboks er reduceret.

b. Fisken

99. Rigsrevisionens besigtigelse omfattede en gennemgang af Fisken og herunder forevisning af et sikringsrum i kælderen til Dansk Folkemindesamling. Det blev oplyst, at det efter indflytningen i Fisken viste sig, at sikringsrummet ikke opfyldte institutionens krav til opbevaring, idet rummet gennemløbes af et fjernvarmerør, samtidig med at

et planlagt klimaanlæg var sparet væk. Det blev videre oplyst, at ønsket om at få sikre arkivrum havde været et af Dansk Folkemindesamlings hovedargument for at flytte til Fiskeriet.

Kulturministeriet har efterfølgende gennemgået byggesagens materiale vedrørende sikringsrummet og er nået til den konklusion, at kravene til magasinerne ikke var beskrevet i planlægningsgrundlaget, og at Folkemindesamlingen ikke havde fået tilstrækkelig rådgivning om, hvilke krav der skulle specificeres. Efter at der var foretaget projekteringer, var det ikke beskrevet i de udarbejdede rumskemaer, hvilke funktioner der skulle varetages i lokalene. Konsekvenserne af ændringerne var dermed ikke blevet beskrevet over for Danske Folkemindesamling, som havde været repræsenteret i bygherregruppen, men heller ikke selv havde været opmærksom på forholdet.

Ministeriet fandt det beklageligt, at der ikke var givet en bedre vejledning, og det forventes ifølge Byggedirektoratet, at udgiften til afhjælpning af problemerne vil være af en størrelsesorden på 1,6 mio. kr. Afhjælpningen vil berøre 4 kælderrum og omfatte udgifter til klimaanlæg, el-installationer, VVS-installationer, CTS styring/alarm samt omkostninger og uforudsete udgifter.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at man ikke i bygherregruppen var opmærksomme på forholdet.

c. Aflevering og 1-års eftersyn

100. Afleveringen af Fiskeriet fandt sted i sommeren 1997, og der har efterfølgende været foretaget 1-års eftersyn. Der udestår stadig problemer vedrørende naturstensfacaden, afhjælpning af utæthed i taget, hvorimod problemer med vandindtrængning i kælderen er løst.

Der er taget indledende skridt til, at der kan afholdes syns- og skønssag vedrørende problemerne med Fiskeriet facadesten, idet sagen er overdraget Kammeradvokaten.

Med henblik på at løse problemet med vandindtrængningen gennem Fiskeriet tag har der været iværksat en række initiativer. Det er endnu ikke afklaret om problemerne endeligt er løst.

101. Afleveringen af Diamanten skete for størsteparten af entreprisernes vedkommende den 14. januar 1999, og de resterende kort tid derefter.

Indflytningen i Diamanten startede primo februar 1999 og fortsatte successivt i de efterfølgende måneder. Biblioteket har i øvrigt oplyst, at med hensyn til fejl og mangler var Diamanten bibliotekets bedste byggeri. Der er afholdt 1-års eftersyn for Diamanten og Hansen bygningen medio januar 2000.

Der har efter bibliotekets åbning vist sig problemer med Diamantens karruseldøre. Der har således været problemer med at dele af dørene blæste i stykker, ligesom det i et par tilfælde ikke har været muligt at starte dem om morgenen. Problemerne skulle blive løst, idet dørene er sendt tilbage til fabrikken.

d. Voldgiftssager

102. Rigsrevisionen har noteret sig, at Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed den 9. april 1999 afsagde kendelse i en entreprenørs anlagte sag mod Kulturministeriet ved Forskningsministeriets Byggedirektorat. Ifølge kendelsen blev Kulturministeriet frifundet og entreprenøren tilpligtet at betale 185.000 kr. i sagsomkostninger til Kulturministeriet samt voldgiftsrettens omkostninger.

Entreprenøren havde krævet ca. 5,5 mio. kr. plus moms og renter for ekstraarbejder forårsaget af uoverensstemmelser mellem aftalegrundlaget og den faktiske udførelse af Skåret. Sagen vedrørte altanerne i Skåret, hvor vægge skulle have hældninger, der var kontinuerligt varierende, dvs. at de var krumt forløbende og vindskæve.

Hovedproblemet i sagen var, om udbudsmaterialet havde været fyldestgørende, hvilket voldgiftsretten vurderede var tilfældet.

103. Den 28. maj 1999 fremsendte kulturministeren en fortrolig redegørelse til Finansudvalget om status for 3 byggesager, heriblandt Det Kgl. Bibliotek på Christians Brygge. Ifølge redegørelsen er der tale om projekter, der er tæt på at kunne afsluttes, men hvor den økonomiske situation ikke endeligt kan gøres op på grund af uafklarede tvister med entreprenører. Ministeriet ønskede at orientere udvalget, da det kunne blive nødvendigt med yderligere midler.

Det fremgår af Rigsrevisionens undersøgelse, at der fortsat udestår enkelte uafklarede spørgsmål i byggesagen, idet en entreprenør har taget de indledende skridt til en

voldgiftssag, som dog endnu ikke er anlagt. Sagen har været varslet i en længere periode, og der påregnes rejst krav fra begge parter i mio. kr. størrelsen. På TB 1999 er der afsat 1 mio. kr. til udgifter vedrørende voldgiftssager.

Endelig er der ikke en fuldstændig afklaring af det endelige honorar til arkitekterne.

e. Solafskærmning

104. Rigsrevisionen konstaterede, at der i Fisken var problemer vedrørende regulering af lamellerne for vinduerne, som var solføler styret.

Problemet var, at også områder i skygge blev afskærmet. Dette var efterfølgende blevet ændret, men der var fortsat ikke mulighed for individuel regulering mellem etagerne, og der var flere steder opsat interimistiske rullegardiner. Institutionerne havde derfor valgt for egen regning at få installeret en mere individualiseret løsning.

105. Ved rundvisningen i Diamanten i juni 1999 kunne det konstateres, at der var opsat forskellige interimistiske afskærmninger for vinduerne en lang række steder i huset. Årsagen var problemer med varme, lysindfald og genskær fra vinduerne. I august 1999 fremsatte biblioteket et forslag til løsning af problemet såvel med solafskærmning og som med luftcirkulation.

Byggedirektoratet har over for Rigsrevisionen oplyst, at udgifterne til en mulig løsning med gardiner vil være på minimum 0,5 mio. kr., men at der ikke var udarbejdet et detaljeret overslag.

f. Kvalitetsmæssige konsekvenser af de indarbejdede reduktioner

106. Byggeriet har, som det fremgår af det ovenstående, flere gange været underkastet større besparelsmæssige tilpasninger og reduktioner. Efter den 1. licitation blev projektet således reduceret med 54,1 mio. kr.

107. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at de indarbejdede reduktioner fordelte sig på en lang række entrepriser. Blandt reduktionerne kan nævnes, at der vedrørende entreprisen for naturstensfacaden på Diamanten blev sparet 5,1 mio. kr. ved bl.a. en forenkling af underlagskonstruktion

og systemophæng, mens solafskærmningen udførtes efter et forenklet system med et besparelsesmål på 1 mio. kr.

Ved lukningsentrepriserne var det samlede besparelsesmål for ændringerne på 16,4 mio. kr., og de omfattede bl.a. ændring af glastyper og forenklet inddækning, en forenklet opbygning af ventilationshuse, reduktion af godstykkelsen på alupaneler fra 2,0 mm til 1,8 mm, en forenklet opbygning af facadekonstruktioner og ændring af serviceringsprincip, så al servicering skal udføres fra lift. Endelig kan det vedrørende lukningsentrepriserne nævnes, at der i Skåret skete en forenkling af fastholdelsen af glasset og inddækningen af tagbjælkerne.

Ved snedkerentrepriserne omfattede besparelsesforslagene på ca. 4,6 mio. kr. bl.a. forenklet udførelse af vægpaneler, ændring fra finer til prælakerede paneler i Hansen bygningen samt at vægpaneler på servicetårne udgik. Besparelsesforslagene på 1,4 mio. kr. vedrørende smedeeentreprisen omfattede forenklinger og ændringer af det oprindelige forslag. De resterende besparelser fordelte sig på en række enkeltforslag på de resterende entrepriser.

Det er vanskeligt at vurdere, om den ændrede udformning af bygningen indebærer konsekvenser for dens kvalitet og levetid. Den største ændring består, ifølge det oplyste i, at granitstenene i Diamantens facadebeklædning nogle steder blev tyndere, ligesom konstruktionen af de store glaspartier blev ændret.

Ifølge Kulturministeriet har dette medført, at en række mere raffinerede løsninger blev erstattet af mere synlige og tunge konstruktioner. Valg af materialer og inventar blev ligeledes reduceret fra unikke løsninger til mere standardprægede løsninger.

108. Det Kgl. Bibliotek har i august 1999 over for Rigsrevisionen oplyst, at reduktioner og besparelser er indarbejdet på en sådan måde, at byggeriets funktioner og kvalitet ikke er blevet reduceret. Man har i den forbindelse henvist til den måde, besparelserne er udmøntet på: Planlagt birkefiner er erstattet af ahorn, planlagte paneler er erstattet af umalede vægge, planlagte stenskranker er erstattet af skranker i ahorn, planlagt specialarmatur i toiletrum er erstattet af standardarmatur, ligesom der er sket genbrug af reoler.

En del af de indarbejdede reduktioner blev modificeret gennem udmøntningen af et beløb på ca. 7,8 mio. kr., der i budgettet var afsat til særlige udgifter uden for udbudene. Det fremgår af byggeriets ønskeliste vedrørende udmøntningen af dette beløb, at der er gennemført ønsker om forbedringer af byggeriet for ca. 9,6 mio. kr., og at differencen på ca. 1,8 mio. kr. er afholdt over byggeriets inventarkonto.

På baggrund af det gennemgåede materiale og de foretagne besigtigelser er det Rigsrevisionens opfattelse, at styregruppen mv. har været i stand til at få de fornødne reduktioner indarbejdet på en måde, der ikke har medført større funktionelle kvalitetsmangler ved byggeriet.

g. Fugtproblemer i Diamantens kælder

109. Efter ibrugtagningen af Diamanten i september 1999 har der vist sig visse fugtproblemer i udstillingslokalerne i Diamantens kælder.

På Rigsrevisionens foranledning har Byggedirektoratet oplyst, at kældervægge og kældergulv er konstateret tætte.

Endvidere er det oplyst, at kælderen bliver ventileret med bygningens almindelige ventilationsanlæg, og at luftfugtigheden derfor varierer med den årstidsbestemte luftfugtighed samt med antallet af besøgende i udstillingslokalerne. I kældrens sikringsboks er der derimod installeret et egentligt klimaanlæg.

Ifølge arkitektkonkurrencens konkurrenceprogram var det en forudsætning, at bibliotekets samlinger skulle sikres de bedst mulige klimatiske forhold, og at udstillingsrum, boksrum og særlige nærmagasiner derfor burde have en effektiv ventilation.

110. Problemerne med luftfugtighed for de mest udsatte og værdifulde genstande forventes, ifølge det oplyste, at blive løst ved anvendelse af klimatiserede montre. Byggedirektoratet har endvidere oplyst, at der ikke foreligger egentlige vurderinger af udgiften til et egentligt klimaanlæg i kældrens udstillingslokaler, men at den skønsmæssigt ligger i størrelsesordenen et par mio. kr.

111. Rigsrevisionen kan konstatere, at det ved udskrivelse af arkitektkonkurrencen ikke var en forudsætning for byggeriet, at der skulle installeres et egentligt klimaanlæg,

men at der skulle sikres en effektiv ventilation af bl.a. udstillingslokalerne i Diamantens kælder.

Det kan på nuværende tidspunkt konstateres, at den valgte løsning ikke har været fuldt tilstrækkelig til at sikre optimale forhold.

Rigsrevisionens bemærkninger

På baggrund af det gennemgåede materiale og de foretagne besigtigelser er det Rigsrevisionens opfattelse, at styregruppen mv. har været i stand til at få de fornødne reduktioner indarbejdet på en måde, der ikke har medført større funktionelle kvalitetsmangler ved byggeriet. Det er dog bemærket, at der er sket reduktioner vedrørende antallet af studiepladser, ligesom kapaciteten i Diamantens åbne magasiner og sikringsboks er reduceret.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at man ikke var tilstrækkelig opmærksom på Dansk Folkemindesamlings behov for sikringsrum.

Det fremgår af Rigsrevisionens undersøgelse, at der fortsat udestår enkelte uafklarede spørgsmål i byggesagen vedrørende afhjælpningen af fejl og mangler samt økonomiske mellemværender.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at byggeriet funktions- og indretningsmæssigt i det store og hele er realiseret i overensstemmelse med de bevillingsmæssige forudsætninger.

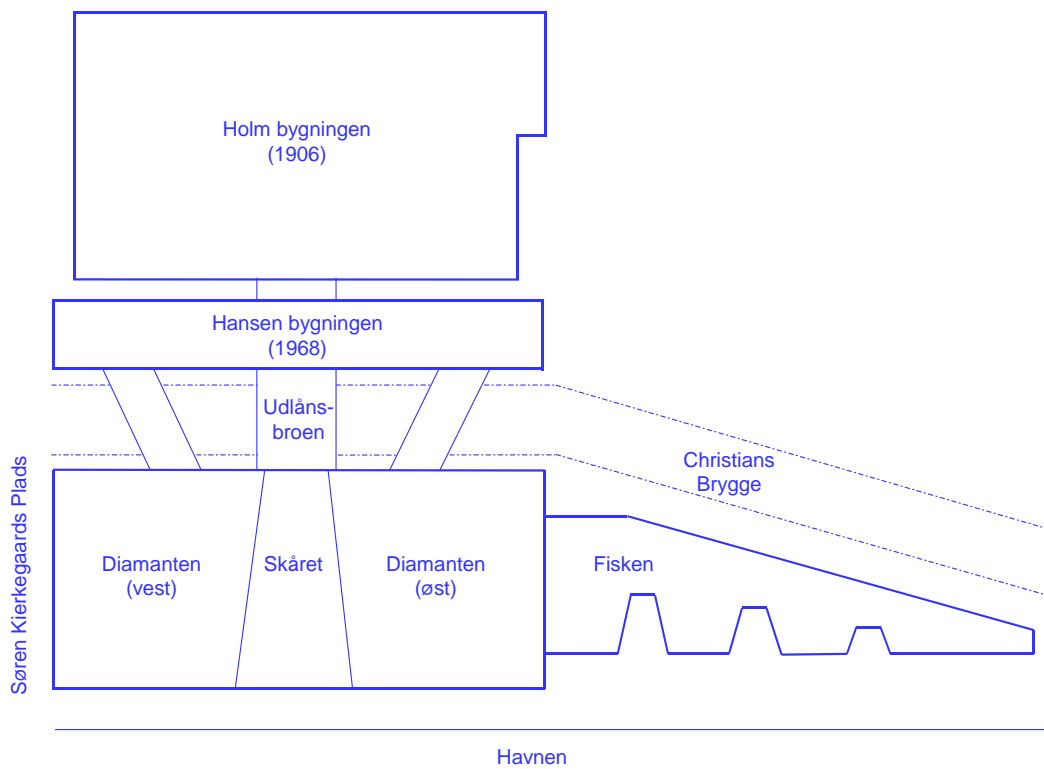
Rigsrevisionen, den 7. marts 2000

Henrik Otbo

/Peter Kock

Bilag 1

Skitse over udbygningen af Det Kgl. Bibliotek – ”Den Sorte Diamant”



Bilag 2

Oversigt over byggesagens forløb

Oversigt over byggesagens tidsmæssige forløb	
Juni 1987	- Rapporten "Det Kongelige Bibliotek i fremtiden – Modernisering i historiske rammer 1
Marts 1993	- Med Akt 159 11/3 1993 bevilges 3,8 mio. kr. til arkitektkonkurrence
September 1993	- Resultatet af arkitektkonkurrencen offentliggøres
November 1993	- Med Akt 46 10/11 1993 bevilges 9,5 mio. kr. til planlægning og programmering
April 1994	- Med Akt 204 27/4 1994 gives bevilling til detailprojektering og iværksættelse af byggeriet med totaludgift på 358 mio. kr.
Juni 1995	- 1. licitation afholdes
December 1995	- 2. licitation afholdes
Februar 1996	- Akt 163 7/2 1996 – merbevilling på 50 mio. kr.
Juli 1997	- Fisken afleveres med indflytning kort tid senere
Maj 1998	- Kulturministeren orienterer Finansudvalget om behovet for en merbevilling
Juni 1998	- Akt 238 24/6 1998 – merbevilling på 21 mio. kr.
Januar 1999	- Diamanten og Hansen bygningen afleveres
September 1999	- Diamanten indvies og åbnes for publikum
Ultimo 1999	- Forventet totaludgift i løbende priser på ca. 465 mio. kr. + 16,3 mio. kr. afholdt via driftsmidler
Januar 2000	- 1-års eftersyn på Diamanten og Hansen bygningen