



Holbergsgade 6
DK-1057 København K

T +45 7226 9000
F +45 7226 9001
M sum@sum.dk
W sum.dk

Sundhedsministeren

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg

Dato: 1. maj 2017
Enhed: SUNDOK
Sagsbeh.: DEPMNH
Sagsnr.: 1602229
Dok. nr.: 351698

Sundhedsministerens redegørelse til Statsrevisorerne vedr. Rigsrevisionens beretning nr. 11/2016 om Region Midtjyllands styring af risici og reserver i to sygehusbyggerier

Statsrevisorerne har 2. marts 2017 fremsendt deres beretning nr. 11/2016 om Region Midtjyllands styring af risici og reserver i to sygehusbyggerier og har samtidig bedt om min redegørelse senest 2. maj 2017.

Jeg vil indledningsvist kvittere for, at beretningen sætter fokus på de udfordringer, der kan opstå i forbindelse med sygehusbyggeri og større offentlige anlægsarbejder i almindelighed. De kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier er med et samlet budget på godt 48 mia. kr. (2017-pl) en historisk stor og ambitiøs investering - ikke bare i forhold til sygehusbyggeri men i forhold til offentligt anlæg i det hele taget. Derfor er det også helt afgørende, at den faste økonomiske ramme forvaltes med fokus på sikker styring af selve byggeprocessen såvel som på at skabe de bedst mulige rammer for at realisere de forventede gevinster i form af bl.a. øget kvalitet og effektivitet.

- . / .
- Jeg har indhentet en udtalelse på baggrund af beretningen fra regionsrådet i Region Midtjylland, *jf. §18, stk. 3 i lov om revisionen af statens regnskaber mv.* Udtalelsen er vedtaget på regionsrådsmødet 26. april 2017 og er vedlagt denne redegørelse som bilag.

Rigsrevisionens beretning og statsrevisorernes bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer, at Region Midtjyllands brug af risikostyring og reservestyring til at forebygge og håndtere økonomisk pres på byggeriet af DNU og DNV samlet set har været utilfredsstillende.

Statsrevisorerne er enige i denne konklusion og noterer, at Statsrevisorerne, Rigsrevisionen, Sundhedsministeriet og regionens egne rådgivere gennem flere år har gjort opmærksom på behovet for, at regionen forbedrer risiko- og reservestyringen i forbindelse med byggeriet af DNU.

Statsrevisorerne peger på risikoen for, at yderligere besparelser og ændringer i byggerierne kan forringe byggeriernes kvalitet og funktionalitet.

Statsrevisorerne bemærker desuden i lighed med Rigsrevisionen,

- a) at risikostyringen i de to byggerier har været forskellig. Risikostyringen på DNU har været mangelfuld og usystematisk, mens den på DNV har været mere systematisk, og
- b) at reservestyringen ikke har kunnet danne grundlag for en vurdering af, om reserverne kan dække byggeriernes risici.

Regionens bemærkninger og tiltag

Regionsrådet finder overordnet, at "Rigsrevisionens konklusioner er for markante i forhold til fakta". Regionsrådet anerkender dog, "at når man bevæger sig ned i nogle enkelte detaljer, er der forhold, som kan forbedres." Disse forhold oplyser regionsrådet at have taget hånd om.

Regionsrådet er ikke enig i, at styringen af de to projekter samlet set har været utilfredsstillende. Regionsrådet vurderer, at både byggeledelser og region "har holdt nøje øje med de udfordringer og risici, der altid opstår i byggeprojekter," og at udfordringerne er blevet håndteret inden de nåede at udvikle sig.

Regionsrådet finder det uhensigtsmæssigt, at Rigsrevisionen og Statsrevisorerne giver en samlet vurdering af risiko- og reservestyring i DNU og DNV, idet konklusionen vedrørende DNV herved bliver uforholdsmæssigt negativ.

I et bilag til regionsrådets udtalelse har regionen kommenteret hovedpunkterne i beretningens delkonklusioner om hhv. risikostyring og reservestyring i de to projekter.

Regionen er overvejende uenig i de enkelte kritikpunkter i delkonklusionerne.

Regionen finder bl.a., at konklusionerne i flere tilfælde er baseret på uhensigtsmæssige forudsætninger. Herunder kritiserer regionen Rigsrevisionen for primært at basere sin vurdering af risikoarbejdet på de formelle retningslinjer i styringsmanualen og projektets registrering af risici i risikoregistre og kvartalsrapporter til regionsrådet, hvorved det løbende risikoarbejde i regi af bl.a. projektledelsesmøder og bygherremøder tillægges for lidt vægt. Regionen anfører desuden, at Rigsrevisionen i flere tilfælde vurderer DNU efter kriterier, der ikke fremgår af regnskabsinstruksen.

Regionen medgiver ift. DNU, at det er relevant at understrege forskellen mellem hændelser og risici i rapporteringen, og at der er fokus på at forbedre dette i den kvartalsvise risikorapportering. Regionen erkender desuden, at der på DNU "frem til starten af udførelsesfasen har været for stor tiltro til totalrådgivers evne til at projektere uden væsentlige fejl og deres evne til at gennemføre en effektiv byggeledelse."

Regionen finder, at de nuværende reserveprognoser "giver et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere hvorvidt der er de nødvendige reserver til at gennemføre projektet inden for totalrammen, selvom der altid vil være en grad af usikkerhed knyttet til et så omfattende og kompliceret projekt som DNU". Regionen er dermed uenig i, at de "fortsat bør styrke reserveprognoserne og sikre en systematisk inddragelse af kapitalisering af byggeriets risici i prognoserne", *jf. delkonklusion i beretningens afsnit 3 vedr. reservestyring.*

Endeligt oplyser regionen, at både DNU og DNV har opdateret styringsmanualerne efter Rigsrevisionen dataindsamling er afsluttet, og at der i den forbindelse er taget højde for Rigsrevisionens kritik af uklare retningslinjer for risiko- og reservestyring.

Regionen oplyser desuden, at begge projekter i løbet af 2016 (primært efter dataindsamlingen til beretningen er afsluttet) har etableret procedurer til at kvalificere risikorapporteringen, herunder kapitalisering af risici.

Jeg henviser i øvrigt til regionens udtalelse for en uddybning af dens bemærkninger til beretningens delkonklusioner, *jf. bilag.*

Sundheds- og Ældreministeriets foranstaltninger og overvejelser

- *Overvejelser ift. beretningens indhold og konklusioner*

Jeg er overordnet enig i beretningens kritik, men vurderer i lighed med regionen at den samlede vurdering af styringen i de to projekter som "utilfredsstillende" giver et lidt for negativt billede af DNV.

Jeg er enig med Rigsrevisionen i, at det er væsentligt at undersøge om de formelle rammer for styring af projekterne (fx styringsmanualer) er tilstrækkeligt operationelle, og om den skriftlige dokumentation for styringen af projekterne, herunder kvartalsrapporterne til regionsrådet, er fyldestgørende og gennemsigtige.

Det svarer til de kriterier, der lægges til grund for Sundheds- og Ældreministeriets tilsyn med kvalitetsfundsprojekterne, bl.a. fordi tilfredsstillende skriftlig dokumentation af styringen er nødvendig for at regionsrådene har reel mulighed for at varetage deres roller som bygherrer.

Jeg er dog i et vist omfang også enig med regionen i, at mangler eller uklarheder i procedurer og rapportering ikke nødvendigvis er lig med mangelfuld byggestyring.

I tilfældet DNV er det min vurdering, at de mangler der påpeges ift. procedurer og rapportering til en vis grad opvejes af, at projektet overordnet er blevet styret kompetent, og at udfordringer er blevet håndteret undervejs. DNV har fx i langt højere grad end DNU løbende kunnet lukke de risici der optræder i kvartalsrapporterne til regionsrådet. Dermed har det i praksis været af mindre betydning om der har foreligget en fuldstændig og ensartet kapitalisering af risici, som er blevet indarbejdet i projektets reserveprognoser.

- *Overvejelser ift. statsrevisorernes bemærkninger*

Jeg noterer mig, at statsrevisorerne i deres bemærkninger lægger vægt på risikoen for, at yderligere besparelser og ændringer i byggerierne kan forringe byggeriernes kvalitet og funktionalitet. Jeg er enig i, at det økonomiske råderum i begge byggerier efter de allerede realiserede besparelser er begrænset. Jeg vurderer dog samtidig, at risikoniveauet på tidspunktet for nærværende redegørelse er relativt lavt på begge byggerier, *jf. også de afsluttende bemærkninger nedenfor.*

- *Overvejelser ift. regionens bemærkninger*

Jeg er - især ift. DNU - ikke enig i regionens afvisning af kritikken fra Rigsrevisionen.

Jeg er dog samtidig enig med regionen i, at den har iværksat tiltag til at forbedre styringen af projekterne, især på DNU. Flere tiltag er iværksat tæt på eller efter at Rigsrevisionens dataindsamling er afsluttet og indgår derfor ikke i Rigsrevisionens vurdering af projekterne. Bl.a. har begge projekter opdateret deres styringsmanualer og har i den sammenhæng præciseret retningslinjerne for risiko- og reservestyring. Det er min vurdering, at grundlaget for en betryggende styring af risici og reserver især på DNU er væsentligt forbedret med den reviderede styringsmanual. De reviderede styringsmanualer er godkendt i regionsrådet hhv. 26. oktober 2016 (DNU) og 29. marts 2017 (DNV).

Regionen påpeger, at Rigsrevisionen i flere tilfælde vurderer DNU efter kriterier, der ikke fremgår af regnskabsinstruksen. Det gælder fx i forbindelse med Rigsrevisionens

kritik af, at DNU's reservestrategi ikke angiver, hvilket niveau reserverne samlet set skal have i byggeriet.

Generelt har Sundheds- og Ældreministeriet ift. DNU stillet omfattende krav til ekstra rapportering og dokumentation ifm. det skærpede tilsyn med projektet siden 2011. Herunder har det været et centralt fokusområde for ministeriet ifm. det skærpede tilsyn at skabe gennemsigtighed ift. projektets reservestyring, bl.a. med krav om udarbejdelse af en modelbaseret prognose for reservetræk.

Det er min vurdering, at Rigsrevisionens kritik af regionens styring af DNU i alt væsentligt er baseret på krav, der enten fremgår af regnskabsinstruksen eller har været stillet ifm. skærpet tilsyn, herunder de fire konsulentundersøgelser af DNU der på ministeriets foranledning er foretaget i perioden 2011-2016.

- *Sundheds- og Ældreministeriets tiltag*

Jeg vurderer, at de eksisterende rammer for Sundheds- og Ældreministeriets tilsyn, herunder regnskabsinstruksen for kvalitetsfundsprojekterne, overordnet set er tilfredsstillende. Ministeriet foretager dog løbende justeringer og præciseringer af regnskabsinstruksen i lyset af erfaringerne fra tilsynet.

Rigsrevisionens kritik af reservestyringen i DNU og DNV har bl.a. givet anledning til, at retningslinjerne for reservestrategier er præciseret i ministeriets udkast til revideret regnskabsinstruks for 2017. Udkastet er i skrivende stund i høring hos Danske Regioner og forventes endeligt godkendt i løbet af maj 2017, hvorefter ministeriet vil oversende den reviderede regnskabsinstruks til Rigsrevisionen til orientering. Det fremgår bl.a. af udkastet, at der skal foreligge metoder til prognostisering af fremtidigt reservetræk og til vurdering af, om det realiserede reservetræk på et givent stade i projektet svarer til det forventede.

Sundheds- og Ældreministeriet har i december 2016 som opfølgning på en aftale i Økonomaftalen med regionerne for 2017 afholdt et seminar om risikostyring i kvalitetsfundsprojekterne med deltagelse fra Danske Regioner, alle fem regioner og de fleste projekter. Jeg forventer, at der i Økonomaftalen for 2018 vil blive aftalt yderligere videndelingsinitiativer mhp. at styrke regionernes styring af kvalitetsfundsprojekterne.

Afsluttende bemærkninger

DNV har i 1. kvartal 2017 indgået kontrakt på de sidste store byggefaglige udbud, og dermed er et væsentligt risikoelement for projektet elimineret. Projektet forløber uden væsentlige forsinkelser, og regionen håndterer løbende de udfordringer, der opstår undervejs.

Sundheds- og Ældreministeriet har på den baggrund 31. marts 2017 meddelt Region Midtjylland, at det skærpede tilsyn på DNV ophører. SUM vil stadig have øget opmærksomhed på projektet, men uden krav om særlig rapportering ud over det, der fremgår af ministeriets regnskabsinstruks for kvalitetsfundsprojekterne.

På DNU er der sket en væsentlig forbedring i styringen af projektet efter ansættelsen af en ny projektdirektør og byggechef i foråret 2016. De tidsplaner for færdiggørelse der blev udarbejdet i forbindelse med den seneste handlingsplan for DNU i foråret 2016 er efter min vurdering i alt væsentligt blevet overholdt. Med indflytningen af de første laboratoriefunktioner og patienter i hhv. september 2016 og februar 2017 er der taget hul på ibrugtagningen af de første store byggefelter. Trækket på de

decentrale reserver er i de seneste kvartaler stabiliseret efter en længere periode med et højt niveau af ekstrakrav fra entreprenører.

Der er stadig potentiale for at forbedre styringen af især DNU, og ministeriet vil fortsætte det skærpede tilsyn på DNU med henblik på at følge byggeri, færdiggørelse og ibrugtagning også i den kommende tid. Jeg vil afslutningsvist gerne bemærke, at der alt i alt for både DNU og DNV er grund til forsigtig optimisme ift. at undgå besparelser, der kan forringe de nye sygehuses kvalitet og funktionalitet, *jf. statsrevisorernes bemærkning.*

En kopi af denne redegørelse er sendt til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen



Karen Ellemann

Bilag:

- Regionsrådets udtalelse om Statsrevisorernes beretning nr. 11/2016 om Region Midtjyllands styring af risici og reserver i 2 sygehusbyggerier