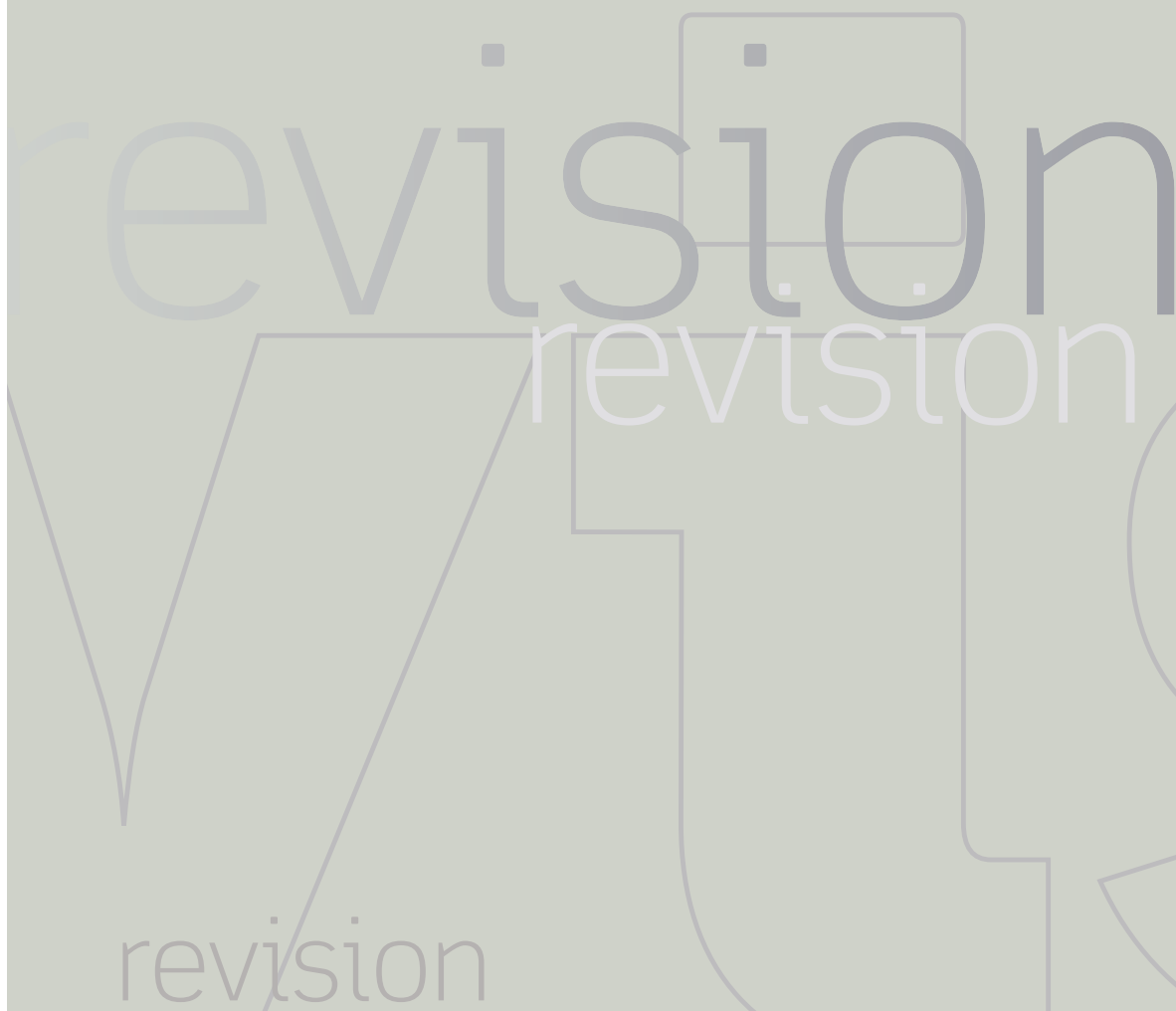
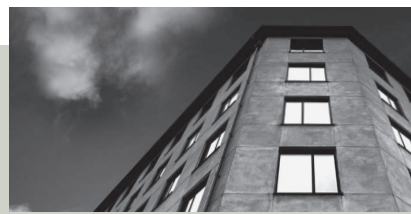




Rigsrevisionens notat om beretning om
**Region Midtjyllands styring af
risici og reserver i 2 sygehus-
byggerier**



Vedrører:

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

31. maj 2017

RN 1504/17

Sundhedsministerens redegørelse af 1. maj 2017

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som sundhedsministeren og Region Midtjylland har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner. De 2 sygehusbyggerier er Det Nye Universitetshospital i Århus (DNU) og Det Nye Hospital i Vest (DNU-Gødstrup).

KONKLUSION

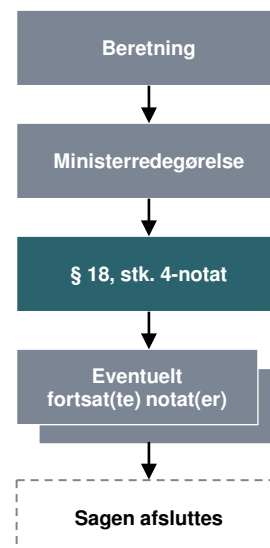
Sundhedsministeren er overordnet enig i beretningens kritik.

Ministeren peger dog på, at Statsrevisorernes og Rigsrevisionens samlede vurdering af Region Midtjyllands styring af risici og reserver i de 2 sygehusbyggerier som utilfredsstillende, leder til et lidt for negativt billede af DNU-Gødstrup.

Sundhedsministeren oplyser, at regionen i begge byggerier har iværksat tiltag til at forbedre styringen af risici og reserver, ligesom ministeriet har taget initiativ til at justere regnskabsinstruksen til behandling af tilskud fra Kvalitetsfonden til sygehusbyggerier med henblik på at sikre en bedre reservestyring i alle kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier. Sundhedsministeren bemærker, at der alt i alt for både DNU og DNU-Gødstrup er grund til forsigtig optimisme i forhold til at undgå besparelser, der kan forringe de nye sygehuses kvalitet og funktionalitet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i Region Midtjyllands styring af risici og reserver i de 2 sygehusbyggerier og orientere Statsrevisorerne om:

- resultaterne af Region Midtjyllands indsats for at forbedre risikostyringen i DNU
- resultaterne af Region Midtjyllands indsats for, at kapitaliseringer af risici i DNU-Gødstrup opgøres ensartet
- hvorvidt Region Midtjyllands reserveprognoser for DNU fremadrettet på systematisk vis inddrager byggeriets kapitaliserede risici
- resultaterne af Region Midtjyllands initiativer til at udarbejde reserveprognoser for DNU-Gødstrup.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2017 en beretning om Region Midtjyllands styring af risici og reserver i 2 sygehusbyggerier. Beretningen handlede om, hvorvidt Region Midtjylland i tilfredsstillende grad havde brugt risikostyring og reservestyring til at forebygge og håndtere økonomisk pres på byggeriet af Det Nye Universitetshospital i Aarhus (DNU) og Det Nye Hospital i Vest (DNV-Gødstrup).

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at Region Midtjyllands styring af risici og reserver i byggeriet af Det nye Universitetshospital i Aarhus og Det nye hospital i Vest har været utilfredsstillende. Statsrevisorerne pegede på risikoen for, at yderligere besparelser og ændringer i byggerierne kan forringe byggeriernes kvalitet og funktionalitet.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som Region Midtjylland har iværksat og vil iværksætte som følge af beretningen. Sundhedsministeren har på baggrund af beretningen indhentet en udtalelse fra regionsrådet i Region Midtjylland og henviser i sin redegørelse til regionsrådets udtalelse.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af sundhedsministerens redegørelse

5. Sundhedsministeren oplyser, 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-priser) 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.

Sundhedsministeren oplyser, at ministeren overordnet er enig i beretningens kritik. Ministeren vurderer dog i lighed med regionen, at den samlede vurdering af styringen i byggerierne som utilfredsstillende giver et lidt for negativt billede af DNV-Gødstrup.

Region Midtjyllands styring af risici i de 2 sygehusbyggerier

6. Statsrevisorerne bemærkede, at risikostyringen i de 2 byggerier er forskellig. Risikostyringen i DNU har været mangelfuld og usystematisk, mens den i DNV-Gødstrup har været mere systematisk.

Det fremgik også af beretningen, at regionens retningslinjer for risikostyring i DNU var forældede og hverken afspejlede den reelle opgavefordeling i byggeriet eller beskrev opgaverne i risikostyringen tydeligt. Arbejdet med at identificere, registrere og vurdere væsentligheden af risici foregik ikke ensartet og fyldestgørende på tværs af byggeriets delprojekter og efterlevede ikke fuldt ud regionens egne retningslinjer. Risikostyringen bar i praksis præg af et større fokus på at håndtere allerede indtrufne hændelser end på at forhindre risici i at indtræffe, ligesom regionens kapitaliseringer i væsentlig grad omfattede hændelser frem for risici.

Det fremgik derudover af beretningen, at regionens opgørelsesmetode ved kapitalisering af risici i DNV-Gødstrup ikke var ensartet. Dermed var det vanskeligt at danne et samlet overblik over den økonomiske trussel, risikobilledet udgjorde for byggeriet.

7. Sundhedsministeren oplyser, at det fremgår af regionsrådet i Region Midtjyllands udtalelse, at regionen overvejende er uenig i Rigsrevisionens kritik af risikostyringen. Sundhedsministeren oplyser, at ministeren ikke er enig med regionen i afvisningen af Rigsrevisionens kritik, særligt hvad angår DNU. Sundhedsministeren oplyser, at det er ministerens vurdering, at Rigsrevisionens kritik af regionens styring af DNU i alt væsentligt er baseret på krav, der enten fremgår af regnskabsinstruksen til behandling af tilskud fra Kvalitetsfonden til sygehusbyggerier eller har været stillet i forbindelse med skærpet tilsyn, herunder de 4 konsulentundersøgelser af DNU, der på ministeriets foranledning er foretaget af byggeriet i perioden 2011-2016.

Sundhedsministeren oplyser, at det fremgår af regionsrådets udtalelse, at regionen dog anerkender, 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, ligesom regionen fremadrettet vil have fokus på at skelne tydeligere mellem risici og hændelser i den kvartalsvise risikorapportering.

Sundhedsministeren oplyser, at regionen oplyser, at den har iværksat tiltag til at forbedre styringen af begge byggerier. Bl.a. har begge byggerier opdateret deres styringsmanualer og i den sammenhæng præciseret deres retningslinjer for risiko- og reservestyring. DNU's styringsmanual er godkendt i regionsrådet i oktober 2016, og DNV-Gødstrups er godkendt i marts 2017. Det er ministerens vurdering, at grundlaget for en betryggende styring af risici og reserver især på DNU er væsentligt forbedret.

Sundhedsministeren oplyser, at det er ministerens vurdering, at de mangler, Rigsrevisionen påpeger i forhold til procedurer og rapportering på DNV-Gødstrup, til en vis grad opvejes af, at byggeriet overordnet er blevet styret kompetent og udfordringer håndteret undervejs. DNV-Gødstrup har fx i langt højere grad end DNU løbende kunnet lukke de risici, der optræder i kvartalsrapporterne til regionsrådet. Ministeren finder dermed, at det i praksis har været af mindre betydning, om der har foreligget en fuldstændig og ensartet kapitalisering af risici, som er blevet indarbejdet i projektets reserveprognoser.

8. Region Midtjylland oplyser dog i udtalelsen til sundhedsministeren, at DNV-Gødstrup i efteråret 2016 har gennemgået projektets risikoregister for at sikre, at alle risici er kapitaliserede, og for at vurdere opgørelsesmetoderne. Regionen har tilstræbt, at alle kapitaliseringer opgøres ensartet med angivelse af eksakt beløb og kun undtagelsesvist angives som et beløbsmæssigt interval. Regionen er enig med Rigsrevisionen i, at der bør foreligge dokumentation for kapitaliseringen, og vil fra juni 2017 indarbejde dette, som en del af den månedlige kapitaliseringsproces. Endelig oplyser regionen, at DNV-Gødstrup, bl.a. på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger, udarbejder en opdateret risikovejledning, som, regionen forventer, vil blive godkendt på projektets styregruppemøde i juni 2017.

9. Rigsrevisionen konstaterer, at selv om Region Midtjylland angiver at være uenig i beretningens kritik af risikostyringen i DNU, har regionen dog justeret og præciseret byggeriets styringsmanual, gennemgået del- og underprojekternes risikoregistre med projekt- og byggeledere, ligesom regionen fremadrettet vil have fokus på at skelne tydeligere mellem risici og hændelser i rapporteringen. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vil følge resultaterne af Region Midtjyllands indsats for at forbedre risikostyring i DNU. Rigsrevisionen vil konkret følge op på dette ved at vurdere:

- om de opdaterede retningslinjer for risikostyringen i DNU tydeligt beskriver opgave og opgavefordeling
- om risikoarbejdet i praksis er blevet mere ensartet på tværs af delprojekterne og lever op til regionens retningslinjer
- om regionen skelner mellem risici og hændelser i risikostyringen, kapitaliseringen og rapporteringen.

Rigsrevisionen finder, at Region Midtjyllands tiltag i forhold til at sikre ensartede opgørelser af kapitalisering af DNV-Gødstrups risici er tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil følge resultatet af regionens arbejde med at ensarte opgørelsesmetoden af kapitaliseringer af risici i DNV-Gødstrup.

Region Midtjyllands styring af reserver i de 2 sygehusbyggerier

10. Statsrevisorerne bemærkede, at reservestyringen ikke har kunnet danne grundlag for en vurdering af, om reserverne kan dække byggeriernes risici.

Det fremgik også af beretningen, at Region Midtjylland fortsat burde styrke reserveprognoserne i DNU og sikre en systematisk inddragelse af kapitaliseringer af byggeriets risici i prognoserne. Reservestrategien i DNU udgjorde et svagt grundlag for at styre reserverne, selv om den delvist efterlevede regnskabsinstruksens krav. Strategien angav ikke, hvilket niveau reserverne samlet set skulle have i byggeriet.

Det fremgik derudover af beretningen, at regionen ikke havde udarbejdet dækkende reserveprognoser for DNV-Gødstrup og kun sparsomt havde inddraget kendskabet til de mulige økonomiske konsekvenser af byggeriets risici i prognosearbejdet. Regionen havde desuden ikke opdateret reservestrategien, så den afspejlede praksis i DNV-Gødstrup.

11. Sundhedsministeren oplyser, at ministeren ikke er enig med regionen i dennes afvisning af Rigsrevisionens kritik. I regionsrådets udtalelse til sundhedsministeren fremgår det, at regionen finder, at de nuværende reserveprognoser for DNU giver et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om der er de nødvendige reserver til at gennemføre projektet inden for totalrammen. Regionen oplyser videre, at DNU's kapitaliseringer inddrages i prognoserne for reserveforbruget.

Sundhedsministeren oplyser, at DNV-Gødstrup i 1. kvartal 2017 har indgået kontrakt på de sidste store byggefaglige udbud og dermed elimineret et væsentligt risikoelement for byggeriet. Byggeriet forløber uden væsentlige forsinkelser, og regionen håndterer løbende de udfordringer, der opstår undervejs. Ministeriet har på den baggrund i marts 2017 meddelt Region Midtjylland, at det skærpede tilsyn med DNV-Gødstrup ophører.

Sundhedsministeren oplyser videre, at der er sket væsentlige forbedringer i styringen af DNU-byggeriet. Med indflytningen af de første laboratoriefunktioner og patienter i henholdsvis september 2016 og februar 2017 er der taget hul på ibrugtagning af de første dele af byggeriet. Trækket på de decentrale reserver har i en periode været stabiliseret, efter der i længere tid har været et højt niveau af ekstrakrav fra entreprenører. Ministeren oplyser, at der stadig er potentiale for at forbedre styringen af især DNU, og ministeriet vil også i den kommende tid fortsætte det skærpede tilsyn med DNU for at følge byggeri, færdiggørelse og ibrugtagning.

Sundhedsministeren bemærker, at der alt i alt for både DNU og DNV-Gødstrup er grund til forsigtig optimisme i forhold til at undgå besparelser, der kan forringe de nye sygehuses kvalitet og funktionalitet.

Sundhedsministeren oplyser derudover, at beretningen har givet anledning til, at ministeriet har præciseret retningslinjerne for reservestrategier i udkast til revideret regnskabsinstruks til behandling af tilskud fra Kvalitetsfonden til sygehusbyggerier 2017. Regnskabsinstruksens forventes at blive godkendt ultimo maj 2017. Regnskabsinstruksens vil fremadrettet indeholde krav om, at regionerne beskriver, hvilke metoder sygehusbyggerierne bruger til at prognosticere fremtidige reservetræk og til at vurdere, om det realiserede reservetræk på et givent stadi i projektet svarer til det forventede træk.

12. Region Midtjylland oplyser i udtalelsen til sundhedsministeren, at regionen er enig i, at DNV-Gødstrup skal udarbejde egentlige reserveprognoser og inddrage byggeriets risikobillede heri. Regionen har igangsat udviklingen af en prognosemodel for DNV-Gødstrup og har både søgt inspiration hos DNU og regionens revisor. Regionen forventer, at reserveprognosen for DNV-Gødstrup kan indgå i byggeriets kvartalsrapport for 2. kvartal 2017. Region Midtjylland oplyser videre, at DNV-Gødstrups styringsmanual er opdateret i marts 2017 og dermed afspejler reservestrategien og gældende praksis i byggeriet.

13. Rigsrevisionen finder det positivt, at sundhedsministeren skærper kravene til reservestrategier i de kvalitetsfondsstøttede sygehusbyggerier og præciserer retningslinjerne i regnskabsinstruksen.

Rigsrevisionen konstaterer, at sundhedsministeren ikke er enig i Region Midtjyllands afvisning af Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik af reservestyringen i DNU-byggeriet.

Rigsrevisionen vil følge, om Region Midtjyllands reserveprognose for DNU-byggeriet fremadrettet på systematisk vis inddrager byggeriets kapitaliserede risici og i højere grad end hidtil udgør et tilfredsstillende grundlag for at vurdere, om byggeriets reserver er tilstrækkelige.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Region Midtjylland har opdateret DNV-Gødstrups styringsmanual og har taget initiativ til, at DNV-Gødstrup fremadrettet udarbejder reserveprognoser og inddrager projektets risikobillede heri. Rigsrevisionen vil følge resultaterne af regionens indsats for at udarbejde reserveprognoser for DNV-Gødstrup, herunder om de mulige økonomiske konsekvenser af byggeriets risici bliver inddraget i prognosearbejdet.

Lone Strøm