



Administrationsgrundlag vedr. Sundhedsministeriets kvalitetsfondsmidler til sygehusinvesteringer

Version marts 2022

Indledning

I forbindelse med kvalitetsfondens investering i en moderne sygehusstruktur er der afsat i alt 25 mia. kr. (09-PL) til statslige tilskud til sygehusbyggerier med henblik på udvikling af en ny sygehusstruktur. Heraf er 250 mio. kr. prioriteret til en udbygning af akutindsatsen i områder med lange afstande til nærmeste akutsygehus. Der er således i alt 24,75 mia. kr. (09-PL) til rådighed til statsligt kvalitetsfondsstøttede sygehusbyggerier.

Dette administrationsgrundlag beskriver Sundhedsministeriets arbejde med administration og tilskudsforvaltning af de statslige kvalitetsfondsmidler. Dermed tilsigtes gennemsigtighed om den statslige administration af kvalitetsfondsmidlerne. Som grundlag herfor beskrives bl.a. arbejdsdelingen mellem regionerne og staten vedr. sygehusinvesteringerne.

Forpligtelser, der pålægges regionerne i forbindelse med modtagelse af tilskud fra kvalitetsfonden, fremgår af regnskabsinstruks til behandling af tilskud fra kvalitetsfonden til sygehusbyggeri. Sundhedsministeriets opfølgning og tilsyn er baseret på de rammer, der er skitseret i regnskabsinstruksen og administrationsgrundlaget. Den konkrete tilrettelæggelse af de løbende tilsynsopgaver er beskrevet i interne styringsdokumenter, herunder skabeloner til udarbejdelse af ministeriets notater om vurdering af regionernes rapportering. Formålet med de interne styringsdokumenter er at danne grundlag for en ensartet og systematisk sagsbehandling i Sundhedsministeriet.

Sundhedsministeriet orienterer kvartalsvist Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg og årligt Folketingets Finansudvalg om status på de kvalitetsfondsstøttede sygehusbyggerier.

Ansvarsfordeling

Sygehusbyggerierne er et regionalt ansvar. Det er således regionernes ansvar at gennemføre sygehusbyggerierne, herunder sikre, at projekterne gennemføres inden for en bindende investeringsramme. Det er derfor regionsrådene, som sikrer, at byggerierne har en tilstrækkelig fremdrift, og at byggerierne overholder de fastlagte investeringsrammer og øvrige forudsætninger og vilkår.

Regionerne modtager statsligt tilskud fra kvalitetsfonden til sygehusbyggerierne. Tilskuddet fra kvalitetsfonden til sygehusbyggerierne er udformet som et specifikt statsligt tilskud. Tilskuddet er derfor omfattet af reglerne om tilskudsadministration på det statslige område, jf. Budgetvejledning 2016 (punkt 2.4.8. Tilskud) samt Moderniseringsstyrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning". Rammerne for statens tilsyn i forhold til støtte fra kvalitetsfonden til sygehusinvesteringerne følger således heraf.

Sundhedsministeriets tilsyn har som væsentligste formål at følge op på, at de statslige midler fra kvalitetsfonden anvendes til formålet og i overensstemmelse med betingelserne for tilsagnene om tilskud til de enkelte projekter. Sundhedsministeriets tilsyn gennemføres løbende på baggrund af rapporteringen fra regionerne, herunder evt. eksterne bidrag, der indgår i rapporteringen.

Det regionale ansvar

Regionsrådene er som bygherrer ansvarlige i forhold til at realisere de konkrete byggerier i henhold til de fastlagte vilkår for de statslige tilsagn – herunder at den fastlagte

investeringsramme, jf. det endelige tilsagn om tilskud fra kvalitetsfonden, skal overholdes.

Det har derfor været et kernepunkt i tilrettelæggelsen af proces mv. for sygehusinvesteringerne at sikre, at det projekt, der igangsættes, også i praksis kan realiseres inden for rammen, og at rammerne for den løbende regionale styring er de bedst mulige i forhold til at sikre tæt styring og nødvendige korrektioner i tide.

- Tilsagnsgivningen var opdelt i to faser for at sikre et gennemarbejdet grundlag ved afgivelsen af endeligt tilsagn. Der er først afgivet et foreløbigt tilsagn, som fastlægger investeringsrammen og projektets overordnede karakter. På det grundlag har regionen udarbejdet et mere detaljeret projekt (der forudsættes et detaljeringsniveau omkring det niveau, der opnås i byggeprogramfasen, idet denne fase dog ikke behøver at være endeligt afsluttet). Det er dette endelige projekt, der er risikovurderet og danner grundlag for et endeligt tilsagn fra regeringen på baggrund af en indstilling fra ekspertpanelet.
- En risikovurdering udarbejdet af en ekstern part eller påtegnet af en uvildig controllingenhed skal vedlægges som grundlag for et endeligt tilsagn. Vurderingen skal omfatte risiko i forhold til tid og økonomi. Projektøkonomien skal være inklusiv anslået risiko.

Risikovurderingen er vurderet af Deloitte i forbindelse med ekspertpanelets behandling af sagen.

- Regionen har endvidere skullet redegøre for den konkrete projektorganisering samt fastlagte proces for den løbende opfølgning og styring i regionerne (herunder projekternes styringsmanualer), som grundlag for et endeligt tilsagn.

Revisionsfirmaet KPMG har i den forbindelse for Danske Regioner udarbejdet en rapport om økonomisk styring af større anlægsprojekter/sygehusbyggerier. Regionerne har med udgangspunkt i anbefalingerne fra KPMG vedtaget at følge fem hovedprincipper for økonomisk styring af større anlægsprojekter.

De fastlagte styringsmæssige rammer er gennemgået og vurderet af Deloitte i forbindelse med ekspertpanelets behandling af sagen.

- Der er i regeringens endelige tilsagn fastsat krav om inddragelse af uvildige, eksterne eksperter med særlig viden om styring af større byggeprojekter og revisionsmæssige kompetencer. Der skal herunder indgå, at projekternes risikovurdering kvalificeres uafhængigt af byggeorganisationen.
- Der er i regeringens endelige tilsagn fastsat krav om regional udarbejdelse af et besluttet og prioriteret katalog over de projektilpasninger, der gennemføres, hvis der opstår budgetproblemer. Det skal sikre, at nødvendige tilpasninger kan realiseres hurtigt, uden at der først skal indledes en politisk drøftelse af mulighederne herfor.

- Regionerne har i forbindelse med ansøgning om endeligt tilsagn skullet anføre forventede og mulige effektiviseringstiltag i forbindelse med den konkrete investering. Regionens overvejelser indgår i ekspertpanelets samlede vurdering, hvor panelet ud fra en vurdering af gevinstpotentialet i et projekt af den pågældende karakter og eventuelt allerede igangsatte effektiviseringstiltag fastsætter sin indstilling til et samlet fremadrettet effektiviseringskrav for projektet. Regeringen har herefter på baggrund af ekspertpanelets indstilling fastlagt et konkret og nominelt effektiviseringskrav for de enkelte projekter i det endelige støttetilsagn. Effektiviseringskravet ligger ud over de almindelige løbende produktivetsforbedringer i sundhedsvæsenet. Det fremgår af tilsagnene, at effektiviseringskravet skal realiseres i år 1 efter ibrugtagning af det nye hospital, og at gevinsten vil indgå som finansieringsbidrag af ny sygehusaktivitet. Det betyder, at det fastlagte beløb (inkl. pl-regulering) vil skulle realiseres fuldt ud til brug for konkret ny finansiering, *jf. også aftale om realisering af effektiviseringsgevinster i Aftale om regionernes økonomi for 2017*. Det følger også af tilsagnet, at effektiviseringsgevinsterne skal kunne henføres direkte til den kvalitetsfondsstøttede investering og kunne henføres til tiltag igangsat efter det endelige tilsagn.
- Der er fastlagt et lukket finansieringskredsløb for finansieringen af de enkelte projekter. Der er i den regionale kontoplan oprettet projektspecifikke konti, der er ledsaget af deponeringskrav for såvel statslige udbetalinger som regional egenfinansiering og låneoptagelse. Det skal sikre, at den nødvendige finansiering er til stede, og ikke anvendes til andre formål. Konteringsregler er beskrevet i budget- og regnskabsystemet for regioner.

Det indgik i aftalen mellem regeringen og Danske Regioner om økonomien for 2012, at der for de enkelte projekter skal udarbejdes kvartalsvise revisionspåtegnede redegørelser til regionsrådene, som også danner grundlag for Sundhedsministeriets opfølgning og er en forudsætning for udbetaling af tilskud. På baggrund af økonomiaftalen er der udarbejdet et koncept for regionernes løbende standardrapportering til Sundhedsministeriet, *jf. regnskabsinstruksen*. Rapporteringen skal bl.a. indeholde en erklæring udarbejdet af en uafhængig revisor om rapportens rigtighed og omfanget af den foretagne revision. Desuden er det en forudsætning, at den kvartalsvise rapportering omfatter en risikovurdering, der er kvalificeret uafhængigt af byggeorganisationen. De specifikke krav til rapportering og anmodning om udbetaling af kvalitetsfondsmidler fremgår af regnskabsinstruksen. Regionerne skal derudover løbende i forbindelse med kvartalsrapporteringen kvittere for, at projekterne lever op til de generelle og specifikke tilsagnsvilkår eller redegøre for, hvorfor og i hvilket omfang der evt. afviges herfra.

Den statslige opfølgning/tilsyn

Sundhedsministeriets tilsyn har som væsentligste sigte at kontrollere og følge op på, at de statslige midler fra kvalitetsfonden anvendes til formålet og i overensstemmelse med tilsagnsbetingelserne, *jf. notat om Sundheds- og Ældreministeriets vurdering af regionernes overholdelse af tilsagnskrav i kvalitetsfondsprojekterne af 15/1 2019, som er oversendt til regionerne 21. marts 2019*. Det omfatter bl.a. tilsyn med:

- Fremdrift ift. tidsplan
- Overholdelse af investeringsrammen, herunder:

- Tilsyn med faktisk udgiftsudvikling, dvs. at midlerne anvendes som forudsat (herunder til it/apparatur) og iht. den forudsatte investeringsprofil, samt kontrol af afløb af kvalitetsfondsmidler, egenfinansiering og meddelelser om lånedispensationer fra regioner, så der ikke opsamles større beløb i regionerne.
 - Kontrol med, at regionerne deponerer i overensstemmelse med det forudsatte, og at anlægsregnskaber på de enkelte projekter kan afstemmes med regionernes revisionspåregnede regnskaber.
 - Løbende kontrol af, at byggeriets færdiggørelsesgrad modsvares af et tilsvarende relativt forbrug af den økonomiske ramme.
- (Mulighed) for realisering af effektiviseringskrav.
 - Opfølgning på om projekterne kan opfylde de forudsatte funktioner i den ny sygehusstruktur.

Sundhedsministeriets opfølgning/tilsyn gennemføres løbende på baggrund af rapporteringen fra regionerne. Den statslige opfølgningsforpligtelse i forhold til tilskudsmidlerne er overvejende af økonomisk karakter.

Sundhedsministeriet skal gennemgå og vurdere rapporteringen og betrygges i, at de enkelte projekter lever op til tilskudsbetingelser, samt betrygges i at projekterne er robuste og realisable inden for den totale investeringsramme.

Der kan ske en ændring af udbetalingsprofilen og/eller krav om tilbagebetaling af midler, såfremt regionens oplysninger giver anledning hertil. Udbetalingsprofilen vil blive ændret af Sundhedsministeriet, hvis der konstateres væsentlige afvigelser mellem faktisk og forudsat forbrug, eller i øvrigt konstateres problemer i forhold til de fastlagte vilkår for tilsagnet.

Der kan i forbindelse med Sundhedsministeriets opfølgning/tilsyn evt. blive behov for at inddrage eksterne rådgivere, eksempelvis i forhold til at vurdere evt. tilpasningers betydning for den forudsatte sygehusstruktur.

Såfremt rapporterne med revisorerklæringer ikke kan betrygge Sundhedsministeriet i, at projekterne lever op til formålet og opfylder tilsagnsbetingelserne, vil ministeriet skulle overveje sanktioner.

Sanktionsmuligheder

Såfremt rapporteringerne ikke betrygger Sundhedsministeriet i, at det enkelte projekt kan leve op til det overordnede formål, har ministeriet mulighed for at iværksætte en tættere opfølgning af projektet, overgå til et skærpet tilsyn og evt. sætte udbetaling af kvalitetsfondsmidler i bero, jf. regnskabsinstruksen.

Den tættere opfølgning og det skærpede tilsyn iværksettes på baggrund af en trappemodell. Sanktionerne kan gøre brug af tættere opfølgning ved f.eks. hyppigere møder med relevante personer i regionen eller skærpet tilsyn ved at stille krav om hyppigere rapportering, øget detaljeringsgrad i rapportering eller igangsætte eksterne vurderinger af f.eks. forretningsgange og status på dele af eller det samlede projekt. Sundhedsministeriet kan sætte udbetaling af kvalitetsfondsmidler i bero og i drøftelse med Indenrigs- og Boligministeriet revidere lånedispensationer. I særlige tilfælde kan regionen eventuelt pålægges at tilbagebetale udbetalte midler.

Krav om tilbagebetaling af midler vil eksempelvis være relevant, hvis det konstateres, at midlerne ikke er anvendt til formålet, eller hvis der ikke er et tilstrækkeligt afløb af kvalitetsfondsmidler og der således sker en ophobning af kvalitetsfondsmidler.

Hvilken handling der iværksettes bygger på en konkret og individuel vurdering af det enkelte projekt. I vurderingen vil bl.a. kunne indgå projektets størrelse, hidtidige projektforløb, projektets stade mv.

Evaluering

Kvalitetsfondsinvesteringerne i nye sygehusbyggerier skal muliggøre en mere effektiv opgaveløsning og ressourceanvendelse via ny struktur, bedre og mere sammenhængende patientforløb, bedre logistik og ny teknologi mv., der ligger ud over de almindelige, løbende produktivitetsforbedringer i sygehusvæsenet.

Det er et regionalt ansvar, at der indhentes reelle effektiviseringsgevinster som afkast på investeringen. Sundhedsministeriet har en forpligtelse til at følge op på tilsagnsbetingelsen og opnå betryggelse for, at effektiviseringsgevinsterne som forudsat fuldt kan realiseres som finansieringsbidrag til ny sygehusaktivitet i år 1 efter ibrugtagelsen. Sundhedsministeriet skal løbende følge op på, om regionerne arbejder med realistiske mål og robuste planer for gevinstrealiseringen.

Effektiviseringsgevinster og evaluering af de enkelte projekter:

I de endelige tilsagn fastlægges et tydeligt, nominelt effektiviseringskrav, som regionerne forudsættes at realisere i år 1 efter ibrugtagelse af det nye sygehus. Effektiviseringsgevinsterne skal kunne henføres til den kvalitetsfondsstøttede investering. Regionerne skal følge op på de realiserede strukturændringer i forhold til produktivitet, kapacitetsudnyttelse, forbedrede arbejdsgange og ambulante behandling, der hvor projekterne er så fremskredne, at det er relevant. Regionerne skal som led heri redegøre for eksempler på tiltag, som er iværksat for at skabe mulighed for effektiviseringer, jf. de i tilsagnet forudsatte effektiviseringskrav. Tiltagene skal kunne henføres til den kvalitetsfondsstøttede investering. Kravene til rapporteringen fremgår af regnskabsinstruksen.

Ved ibrugtagningen af de enkelte projekter udarbejder regionerne en evalueringsrapport, som beskriver projektets resultater i forhold til at skabe muligheder for effektiviseringer, samt bedre kapacitetsudnyttelse og bedre patientforløb mv., som også kan omfatte opfølgning på de projektspecifikke mål, som regionerne har opstillet for det enkelte projekt, og som kan henføres til den kvalitetsfondsstøttede investering. Sundhedsministeriet har i samarbejde med Danske Regioner fastsat et koncept for regionernes evaluering af de enkelte kvalitetsfondsbyggerier efter ibrugtagning. Konceptet er vedlagt regnskabsinstruksen som bilag.

Samlet evaluering af projekterne:

Sundhedsministeriet vil i takt med realiseringen af projekterne foretage en vurdering af, hvordan projekterne samlet set bidrager til at udvikle den nye sygehusstruktur. I denne opfølgning vil der blandt andet være fokus på, i hvilket omfang Sundhedsstyrelsens anbefalinger i forhold til sikring af sundhedsfaglig kvalitet følges, samt i hvilket omfang samlingen af den specialiserede behandling og reduktionen i antallet af sygehuse med fælles akutmodtagelse realiseres. Det lægges til grund for denne undersøgelse, at Sundhedsstyrelsens anbefalinger er udtryk for sundhedsfaglig kvalitet.

Sundhedsministeriet gennemfører desuden en samlet vurdering af rammevilkårenes hensigtsmæssighed, når sygehusbyggerierne er færdige, *jf. anbefaling fra Statsrevisorerne i forlængelse af Rigsrevisionens beretning om ændringer i sygehusbyggerierne (februar 2020)*.

Læring

Det er politisk besluttet, at udmøntningen af kvalitetsfondsmidlerne er sket ad to omgange, men at sygehusbyggerierne i de enkelte regioner kan løbe parallelt. Dette giver naturligvis nogle begrænsninger i forhold til mulighederne for læring og løbende erfaringsopsamling, men der er fortsat mulighed for at lære på tværs af regionerne. Her spiller både Danske Regioner og Sundhedsministeriet en vigtig rolle.

Regeringen og Danske Regioner er enige om, at læring, videnopsamling og videndeling på tværs af regionerne vedrørende sygehusbyggeri er et afgørende element i forhold til at sikre innovative, rationelle løsninger i sygehusbyggeriet og at etablere fremtids-sikrede moderne sygehuse.

Danske Regioner har iværksat et initiativ, der skal sikre en systematisk videnopsamling og -deling for centrale elementer af sygehusbyggeriet, herunder med inddragelse af erfaringer fra udlandet ligesom muligheder for standardiserede løsninger inddrages. Sundhedsministeriet vil med Danske Regioner løbende drøfte resultater, status og muligheder i dette arbejde.

Tabel 1
Oversigt over procestrin, ansvar og krav/regler

Procestrin	Ansvar	Krav/regler
I forbindelse med ansøgning om endeligt tilsagn		
Risikovurdering	Regionen	Udarbejdes/påtegnes af en uvildig controllin-genhed
Vurdering af risikovurderingen	Ekspertpanelet	Vurderes af Deloitte i forbindelse med ek-spertpanelets behandling
Redegøre for projektorganisering samt proces for den løbende opfølgning og styring	Regionen	Udarbejdes med udgangspunkt i materiale fra KPMG
Vurdering af projektorganisation mv.	Ekspertpanelet	Vurderes af Deloitte i forbindelse med ek-spertpanelets behandling
Fastsættelse af effektiviseringskrav	Ekspertpanelet	Fastsættes på baggrund af en samlet vurde-ring af projektet
Efter endeligt tilsagn		
Kvartalsvis rapportering	Regionen	Regnskabsinstruksen
Inddragelse af uvildige eksperter og risikovurdering	Regionen	Kvalificering af risikovurdering uafhængigt af byggeorganisationen
Katalog over mulige projektilpasninger (change request)	Regionen	Regnskabsinstruksen
Udbetaling af tilskud	Sundhedsministeriet	Budgetvejledningen Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning Administrationsgrundlag
Ændringer i udbetalingsprofil	Regionen/Sundhedsministeriet	Regnskabsinstruksen
Sanktionsmuligheder	Sundhedsministeriet	Regnskabsinstruksen
Effektiviseringsrapport	Regionen	Regnskabsinstruksen
Rapportering om ejendomme til afhændelse	Regionen	Regnskabsinstruksen
Evaluerig: realisering af effektiviseringsgevinster	Regionen	Regnskabsinstruksen
Evaluerig: ved færdiggørelse af projektet	Regionen	Regnskabsinstruksen
Evaluerig: samlet evaluering af projekterne	Sundhedsministeriet	Ekspertpanelets screeningsrapporter og Sundhedsstyrelsens anbefalinger