



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Februar 2020

Rigsrevisionens notat om
beretning om

Region Midtjyllands styring af risici og reserver i 2 sygehus- byggerier

Opfølgning i sagen om Region Midtjyllands styring af risici og reserver i 2 sygehusbyggerier (beretning nr. 11/2016)

4. februar 2020

RN 1502/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Region Midtjyllands styring af risici og reserver i 2 sygehusbyggerier, som blev indledt med en beretning i 2017. De 2 sygehusbyggerier er Det Nye Universitetshospital i Århus (DNU) og Det Nye Hospital i Vest (DNV-Gødstrup). Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 31. maj 2017.



Konklusion

Rigsrevisionen finder, at Region Midtjylland har implementeret flere tiltag for at styrke risiko- og reservestyringen i de 2 sygehusbyggerier. Regionen har for begge sygehusbyggerier opdateret styringsmanualerne og præciseret modellen for at opgøre reservebehovet. Regionen har opdateret retningslinjerne for at kapitalisere risici i byggerierne og inddrager værdien heraf i reserveprognoserne.

Rigsrevisionen finder tiltagene tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Region Midtjylland har for DNU opdateret retningslinjerne for risikostyring. Heri beskriver regionen opgaver og ansvar samt skelner mellem risici og hændelser. Størstedelen af DNU er taget i brug.
- Region Midtjylland har gennemført initiativer for at sikre ensartet kapitalisering af identificerede risici i DNV-Gødstrup.
- Region Midtjylland inddrager på systematisk vis byggeriets kapitaliserede risici i reserveprognoserne for DNU.
- Region Midtjylland har opdateret sin reservestrategi for DNV-Gødstrup og udarbejder kvartalsvise reserveprognoser. Regionens reserveprognose for 3. kvartal 2019 viser, at reserverne i byggeriet dækker det prognosticerede reservebehov.

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 risiko og reserver i 2 sygehusbyggerier. Beretningen handlede om Region Midtjyllands risiko- og reservestyring i byggeriet af Det Nye Universitetshospital i Aarhus (DNU) og Det Nye Hospital i Vest (DNV-Gødstrup). DNU havde et budget på 6,35 mia. kr. (2009-priser), mens budgettet for DNV-Gødstrup var på 3,15 mia. kr. (2009-priser).

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at Region Midtjyllands styring af risici og reserver i byggeriet af DNU og DNV-Gødstrup har været utilfredsstillende. Statsrevisorerne pegede på, at yderligere besparelser og ændringer i byggerierne kunne forringe byggeriernes kvalitet og funktionalitet.

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

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Resultaterne af Region Midtjyllands indsats for at forbedre risikostyringen i DNU.	Behandles i dette notat.
2. Resultaterne af Region Midtjyllands indsats for, at kapitaliseringer af risici i DNV-Gødstrup opgøres ensartet.	Behandles i dette notat.
3. Hvorvidt Region Midtjyllands reserveprognoser for DNU fremadrettet på systematisk vis inddrager byggeriets kapitaliserede risici.	Behandles i dette notat.
4. Resultaterne af Region Midtjyllands initiativer til at udarbejde reserveprognoser for DNV-Gødstrup.	Behandles i dette notat.

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

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

II. Region Midtjyllands initiativer

Indsatsen for at forbedre risikostyringen i DNU

6. Statsrevisorerne bemærkede, at risikostyringen i DNU har været mangelfuld og usystematisk.

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

8. Sundhedsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Region Midtjylland overvejende var uenig i Rigsrevisionens kritik, men dog havde taget initiativ til at forbedre styringen af begge byggerier, herunder præcisere retningslinjerne for risiko- og reservestyringen. Ministeren oplyste også, at ministeren ikke var enig i regionens afvisning af Rigsrevisionens kritik.

9. Vi har gennemgået Region Midtjyllands styringsmanual og procedure for risikostyring i DNU. Gennemgangen viser, at de 2 dokumenter er opdateret i henholdsvis oktober 2016 og 2017 og beskriver opgaver og ansvar i risikostyringen. Gennemgangen af proceduren for risikostyring viser også, at en risiko defineres som en trussel og ikke en allerede indtruffet hændelse.

For at undersøge, om risikostyringen er foregået mere ensartet, har vi gennemgået månedsrapporter for 2 delprojekter i DNU for 2017 og 2018. Gennemgangen viser, at der fortsat var uensartet praksis i risikoarbejdet i delprojekterne, og at risikoskemaerne ikke var udfyldt helt i overensstemmelse med Region Midtjyllands retningslinjer. Fx var angivelse af status for risici ikke altid opdateret, der blev i nogle skemaer ikke skelnet mellem beskrivelse af risikoen og beskrivelser af tiltag til at mitigere risikoen, og lukkede risici blev slettet i det ene delprojekt og ikke i det andet.

For det samlede DNU-projekt har vi gennemgået risikorapporteringer for 2.-4. kvartal 2018 og den afsluttende risikorapportering for 1. kvartal 2019. Gennemgangen viser, at risici på hovedprojektniveau er beskrevet, vurderet og kapitaliseret.

Region Midtjylland har oplyst, at DNU, med undtagelse af Forum-bygningen, er taget i brug ved udgangen af 1. kvartal 2019. Regionen forventer, at Forum-bygningen vil være færdig og taget i brug medio 2022. Anlægssummen for Forum-bygningen er 673 mio. kr., hvoraf 90 mio. kr. er finansieret med midler fra Kvalitetsfonden. Regionen rapporterer fra og med 2. kvartal 2019 særskilt til Sundheds- og Ældreministeriet for den kvalitetsfondsfinansierede del af Forum-projektet.

Kapitalisering

At kapitalisere en risiko betyder, at man angiver, hvilken udgift der vil være forbundet med, at risikoen indtræffer.

Ved at kapitalisere risiciene i et byggeri får bygherre en idé om, hvilke økonomiske trusler byggeriets risici udgør.

Delprojekter

De 2 delprojekter er Nord 5 Akutcenter, hovedneuro, og Syd 5 Abdominal Center, onkologi.

DNU-projektet

DNU-projektet var under afslutning i 4. kvartal 2018 og blev taget i brug i 1. kvartal 2019, hvorfor alle risikoemnerne er lukket ved udgangen af marts 2019.

10. Rigsrevisionen finder, at Region Midtjylland har taget initiativ til at forbedre risikostyringen i DNU, idet retningslinjerne for risikostyringen er opdateret, og regionen heri skelner mellem risici og hændelser. Risikoarbejdet i de 2 undersøgte delprojekter er ikke foregået helt ensartet i 2017 og 2018 efter opdateringen af retningslinjerne for risikostyring i DNU. Begge delprojekter er dog afsluttet, ligesom størstedelen af DNU er taget i brug ved udgangen af 1. kvartal 2019. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at denne del af sagen kan afsluttes

Indsatsen for at opgøre kapitalisering af risici i DNV-Gødstrup ensartet

11. Det fremgik af beretningen, at Region Midtjylland kapitaliserede en væsentlig del af DNV-Gødstrups risici, men at opgørelsesmetoden ikke var ensartet. Derfor kunne det være vanskeligt at danne sig et samlet overblik over den økonomiske trussel, som risikobilledet udgør for byggeriet. Rigsrevisionen fandt, at en ensartet kapitalisering af risici i DNV-Gødstrup i endnu højere grad ville understøtte reservestyringen.

12. Sundhedsministeren oplyste i sin redegørelse, at de mangler, Rigsrevisionen påpegede i forhold til procedurer og rapportering på DNV-Gødstrup, til en vis grad blev opvejet af, at byggeriet overordnet var blevet styret kompetent, og udfordringer håndteret undervejs.

Region Midtjylland oplyste i sin udtalelse, der var vedlagt ministerredøgørelsen, at DNV-Gødstrup i efteråret 2016 gennemgik projektets risikoregister for at sikre, at alle risici var kapitaliserede, og for at vurdere opgørelsesmetoderne. Regionen tilstræbte at kapitalisere identificerede risici ensartet og med angivelse af et eksakt beløb og kun undtagelsesvist som et beløbsmæssigt interval.

13. Region Midtjylland har opdateret sin vejledning til risikostyring i juni 2017. Vores gennemgang af vejledningen viser, at den er blevet opdateret med retningslinjer for kapitalisering af risici. Det fremgår også, at der for hver identificeret risiko i projektet skal oprettes et risikoskema. Risikoskemaet skal indeholde oplysninger om kapitalisering af risikoen, dvs. et estimat for, hvilken økonomisk konsekvens det kan forventes at få, hvis risikoen indtræffer. Regionen har udviklet en skabelon til brug for estimeringsopgaven, hvor risikoejer skal angive forudsætningerne for estimatet og beregningen. Det fremgår, at estimatet skal være ét tal.

14. Vi har gennemgået Region Midtjyllands risikorapportering for DNV-Gødstrup for 2. og 3. kvartal 2019. Det fremgår, at der var henholdsvis 10 og 9 identificerede væsentlige risici, og at regionen kapitaliserer disse risici ensartet med et begrundet og eksakt beløb efter anvisningerne i retningslinjerne.

15. Rigsrevisionen finder, at Region Midtjyllands indsats for at kapitalisere risici er tilfredsstillende, og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Indsatsen for på systematisk vis at inddrage DNU-byggeriets kapitaliserede risici i reserveprognoser

16. Statsrevisorerne bemærkede, at reservestyringen ikke kunne danne grundlag for en vurdering af, om reserverne kunne dække byggeriernes risici.

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

18. I regionsrådets udtalelse til sundhedsministerens redegørelse fremgik det, at Region Midtjylland fandt, at de daværende reserveprognoser for DNU gav et tilstrækkeligt grundlag for at kunne vurdere, om der var de nødvendige reserver til at gennemføre projektet inden for totalrammen. Sundhedsministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren ikke var enig i regionens afvisning af Rigsrevisionens kritik.

Sundhedsministeren oplyste derudover, at der var sket væsentlige forbedringer i styringen af DNU-byggeriet, men at der stadig var potentiale for at forbedre styringen af især DNU, og at Sundheds- og Ældreministeriet i den kommende tid ville fortsætte det skærpede tilsyn med DNU for at følge byggeri, færdiggørelse og ibrugtagning.

19. Vi har gennemgået Region Midtjyllands styringsmanual for DNU fra 2017, regionens reserveprognoser og risikorapporter på hovedprojektniveau for DNU for 2.-4. kvartal 2018. Regionen har oplyst, at der ikke siden april 2018 er ført særskilte risikoregistre på delprojektniveau, da risiciene i stedet er indeholdt i risikorapporterne på hovedprojektniveau.

Gennemgangen af styringsmanualen viser, at Region Midtjylland opstillede en model for opgørelse af reservebehovet i DNU. Modellen inddrog scenarier for forventet reservebehov i delprojekterne, difference mellem PL-indeks og byggeindeks, hensættelser til voldgiftssager og en generel buffer på 2 %. Det fremgår i styringsmanualen, at de samlede reserver i byggeriet som minimum skulle dække dette behov.

Gennemgangen af reserveprognoserne og risikorapporterne viser, at Region Midtjylland har opgjort reservebehovet efter retningslinjerne, og at regionen har inddraget de kapitaliserede risici på hovedprojektniveau i reserveprognoserne.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Region Midtjylland i arbejdet med sine reserveprognoser på systematisk vis har forholdt sig til de kapitaliserede risici i byggeriet. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Reservebehov

Bygherren kan bruge kapitaliseringen af de identificerede risici til at vurdere, om de økonomiske reserver er robuste, dvs. om der er penge nok til at dække de uforudsete udgifter, der kan opstå under byggeriet.

Indsatsen for at udarbejde reserveprognoser for DNV-Gødstrup

21. Statsrevisorerne bemærkede, at reservestyringen ikke kunne danne grundlag for en vurdering af, om reserverne kunne dække byggeriernes risici.

22. Det fremgik af beretningen, at Region Midtjylland ikke havde udarbejdet dækkende reserveprognoser for DNV-Gødstrup og kun sparsomt havde inddraget kendskab til byggeriets risici og udvikling i risikobilledet i vurderingen af reservebehovet. Regionen havde desuden ikke opdateret reservestrategien, så den afspejlede praksis i DNV-Gødstrup.

23. I regionsrådets udtalelse til sundhedsministerens redegørelse fremgik det, at Region Midtjylland fandt, at de daværende reserveprognoser gav et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om der var de nødvendige reserver til at gennemføre projektet inden for totalrammen. Sundhedsministeren oplyste i redegørelsen, at ministeren ikke var helt enig i regionens afvisning af Rigsrevisionens kritik.

Det fremgik endvidere af regionsrådets udtalelse, at Region Midtjylland var enig i, at DNV-Gødstrup skulle udarbejde egentlige reserveprognoser og inddrage byggeriets risikobillede heri, og regionen oplyste, at der var igangsat et arbejde med udvikling af en prognosemodel. Regionen oplyste videre, at DNV-Gødstrups styringsmanual var blevet opdateret og afspejlede reservestrategien og gældende praksis i byggeriet.

24. Vi har gennemgået Region Midtjyllands senest opdaterede styringsmanual, den tilhørende reservestrategi for DNV-Gødstrup og Sundheds- og Ældreministeriets regnskabsinstruks til behandling af tilskud fra Kvalitetsfonden til sygehusbyggeri.

Gennemgangen viser, at styringsmanualen lever op til de generelle principper for en reservestrategi, som fremgår af Sundheds- og Ældreministeriets regnskabsinstruks.

Vi har ligeledes gennemgået Region Midtjyllands reserveprognose fra 2. kvartal og 3. kvartal 2019 med tilhørende kvartalsrapportering, projektets risikorapportering for 2. kvartal og 3. kvartal 2019 og tilhørende prognose pr. 30. september 2019 for at undersøge, om DNV-Gødstrup har inddraget kendskabet til byggeriets risici og udvikling i risikobilledet i vurderingen af reservebehovet i prognosearbejdet.

Vores gennemgang viser, at Region Midtjylland har udarbejdet prognoser for fremtidigt reservetræk efter regionens retningslinjer og har inddraget værdien af de kapitaliserede risici i reserveprognoserne for delprojekter og samlet for hele projektet. Det fremgår af reserveprognosen for 3. kvartal 2019, at regionen vurderer, at reserverne i byggeriet dækker reservebehovet.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Region Midtjylland har opdateret sin reservestrategi for DNV-Gødstrup, og at regionen udarbejder kvartalsvise reserveprognoser, der inddrager byggeriets kapitaliserede risici. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.