



Sundheds- og Ældreministeriet

Enhed: Sundhedsøkonomi
Sagsbeh.: DEPMNH
Sagsnr.: 1609035
Dok. nr.: 203015
Dato: 18. oktober 2016

NOTAT

Status for kvalitetsfondsstøttede sygehusbyggerier 3. kvartal 2016

Resumé

Sundheds- og Ældreministeriet orienterer kvartalsvist SUU om status for arbejdet med de kvalitetsfondsstøttede sygehusbyggerier. Notatet redegør for baggrunden for kvalitetsfundsprojekterne og de formelle rammer for projekterne. Dernæst følger en overordnet status for projekterne og ministeriets arbejde, herunder status for projekter under skærpet tilsyn.

Baggrund

Det fremgår af økonomiaftalen med regionerne (ØA) for 2008, at målsætningen om et tidssvarende og bæredygtigt sygehusvæsen kræver strukturændringer og investeringer i nye bygninger og ny teknologi. Den daværende regering nedsatte derfor i 2007 et ekspertpanel, der fik til opgave at vurdere konkrete anlægsprojekter fra regionerne i forhold til en række i økonomiaftalen fastlagte principper vedrørende samling af enheder, driftsøkonomisk rentabilitet, effektivitet og kvalitet.

Ekspertpanelet vurderede bl.a. ansøgningerne ud fra en forventning om, at der i 2020 ville være 20 pct. færre senge og 50 pct. flere ambulante behandlinger end i 2007. Der var ikke tale om et krav til regionerne, men om en beregningsforudsætning.

På baggrund af panelets anbefalinger blev den økonomiske ramme for projekterne lagt fast i finansloven for 2009. Der er en samlet totalramme på 41,4 mia. kr. (09-pl). Heraf bidrager staten via Kvalitetsfonden med 25 mia. kr. og regionerne med 16,4 mia. kr. Med økonomiaftalen for 2013 fik regionerne desuden mulighed for at låne op til 1 mia. kr. til energiinvesteringer i kvalitetsfondsprojekterne. Den samlede totalramme for projekterne er 47,5 mia. kr. opregnet i 16-pl.

Der er meddelt endeligt regeringstilsagn til de i alt 16 projekter. Her er både tale om helt nybyggede hospitaler og til- og ombygninger på eksisterende matrikler. Fælles for projekterne er, at de alle spiller en vigtig rolle i samlingen af specialer på færre matrikler.

I regeringens tilsagn til det enkelte projekt er der fastsat en totalramme, som er den maksimale udgift regionerne må bruge på at opføre et tidssvarende og fuldt funktionsdygtigt hospital. Det er desuden en tilsagnsbetingelse, at en bestemt andel af totalrammen reserveres til it, udstyr, apparatur mv.

Totalrammen er gældende i hele projektperioden. De ændringer, der eventuelt sker i projekterne, er prioriteringer og omdisponeringer foretaget af regionen inden for totalrammen. Den økonomiske totalramme sikrer, at der også er midler til øvrige regionale

anlægsprojekter, som ikke er støttet af Kvalitetsfonden, ligesom den fremmer omkostningseffektive og innovative løsninger.

Formelle rammer for projekterne, herunder ministeriets rolle

Regelsættet for kvalitetsfondsprojekterne udgøres af et administrationsgrundlag samt en regnskabs- og en revisionsinstruks. Administrationsgrundlaget beskriver ministeriets overordnede retningslinjer samt ansvarsfordelingen mellem ministeriet og regionerne. Regnskabsinstruksen beskriver regionernes forpligtelser som tilskudsmodtager, herunder rammerne for regionernes rapportering til ministeriet.

Regionerne er bygherrer på de enkelte kvalitetsfondsbyggerier. Det er et tilsagnskrav, at regionerne skal levere fuldt funktionsdygtige sygehuse, som bygges fleksibelt, så de kan håndtere fremtidens behandlingsbehov. Inden for investeringsrammen er det op til regionerne at vælge de løsninger, der er hensigtsmæssige lokalt ift. køkkener, antal senge m.m.

Sundheds- og Ældreministeriet udbetaler tilskud fra Kvalitetsfonden og fører tilsyn med projekterne. Formålet med tilsynet er at sikre, at de enkelte projekter lever op til regeringens tilsagnsbetingelser, og at de er robuste og realisable inden for den økonomiske totalramme, der er bindende for det enkelte projekt. Tilsynet er baseret på regionernes rapporter om projekterne, der også tilgår regionsrådene.

Inden der kan udbetales tilskud, skal projekterne indsende en udbetalingsanmodning, der skal godkendes af ministeriet. Når udbetalingsanmodningen er godkendt, skal regionen hvert kvartal sende en rapport til ministeriet som grundlag for udbetaling af tilskud.

Hvis Sundheds- og Ældreministeriet ikke er fuldt betrygget i et projekts robusthed og realiserbarhed, har ministeriet mulighed for at skærpe tilsynet. Det kan f.eks. indebære krav om hyppigere og mere detaljeret rapportering eller at udbetaling af kvalitetsfondsmidler sættes i bero.

Alle kvalitetsfondsprojekterne undtagen Slagelse Sygehus' akutmodtagelse har i det endelige tilsagn fået et effektiviseringskrav på mellem 4 og 8 procent af driftsbudgettet for de funktioner, der berøres af byggeriet. Effektiviseringskravet ligger ud over de almindelige årlige produktivitetskrav og skal være realiseret senest år et efter projektets ibrugtagning.

Effektiviseringsgevinsterne indgår som finansieringsbidrag til ny sygehusaktivitet i de årlige økonomiaftaler mv. og kan dermed ikke indgå som en del af sygehusenes eksisterende drift. De første effektiviseringsgevinster skal realiseres i forbindelse med ibrugtagningen af Nyt Psykiatrisygehus i Slagelse. Regeringen og Danske Regioner har med økonomiaftalen for 2017 aftalt en model for realisering af effektiviseringsgevinsterne, *jf. nedenfor*.

Sundheds- og Ældreministeriet har fastlagt et rapporteringskoncept for det regionale arbejde med effektiviseringerne, som skaber gennemsigtighed i arbejdet med at realisere effektiviseringsgevinsterne som forudsat. Konceptet er drøftet med Rigsrevisionen, *jf. nedenfor*.

Status for projekterne og ministeriets arbejde

11 projekter får eller har fået udbetalt midler fra Kvalitetsfonden. Kvalitetsfondsprojekterne Slagelse Sygehus og Psykiatri i Slagelse (GAPS) er fuldt ibrugtaget, og de øvrige projekter er i forskellige faser, *jf. Tabel 2*.

De resterende fem projekter har pr. ultimo 3. kvartal 2016 endnu ikke anmodet om at få

udbetalt midler fra Kvalitetsfonden. 10 projekter har anmodet om adgang til energilånepuljen til kvalitetsfundsbyggerier.

På baggrund af regionernes investeringsprofiler for projekterne forventer Sundheds- og Ældreministeriet, at byggeaktiviteten i de kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier vil toppe i 2018.

| Tabel 1 | | | | |
|--|-------------------|-----------------------------------|---------------------|--|
| Status for kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier, 3. kvartal 2016 | | | | |
| Projekt | Totalramme | | Ministeriets proces | Ministeriets tilsyn |
| | (mio. kr., 09-pl) | Inkl. energilån (mio. kr., 09-pl) | | |
| Region Hovedstaden | 12.850 | 12.895 | | |
| Nyt Hospital Bispebjerg | 2.950 | 2.950 | Endeligt tilsagn | Faserapportering |
| Nyt Hospital Herlev | 2.250 | 2.290 | Udbetaling | Kvartalsvis rapportering |
| Nyt Hospital Nordsjælland | 3.800 | 3.800 | Endeligt tilsagn | Faserapportering |
| Nyt Hospital Hvidovre | 1.450 | 1.450 | Endeligt tilsagn | Faserapportering |
| Det Nye Rigshospital | 1.850 | 1.855 | Udbetaling | Skærpet tilsyn |
| Ny Retspsykiatri Sct. Hans | 550 | 550 | Endeligt tilsagn | Faserapportering |
| Region Midtjylland | 10.650 | 10.837 | | |
| Det Nye Universitetshospital i Aarhus (DNU) | 6.350 | 6.451 | Udbetaling | Skærpet tilsyn |
| Det Nye Hospital i Vest, Gødstrup (DNV) | 3.150 | 3.222 | Udbetaling | Skærpet tilsyn |
| Regionshospitalet Viborg | 1.150 | 1.164 | Udbetaling | Kvartalsvis rapportering |
| Region Nordjylland | 4.100 | 4.191 | | |
| Nyt Aalborg Universitetshospital | 4.100 | 4.191 | Udbetaling | Kvartalsvis rapportering |
| Region Sjælland | 5.350 | 5.410 | | |
| Køge Sygehus | 4.000 | 4.000 | Endeligt tilsagn | Faserapportering |
| Psykiatri i Slagelse* | 1.050 | 1.110 | Ibrugtaget | Skærpet tilsyn. Afventer endeligt anlægsregnskab |
| Slagelse Sygehus (somatik) | 300 | 300 | Ibrugtaget | Afventer endeligt anlægsregnskab |
| Region Syddanmark | 8.450 | 8.621 | | |
| Kolding Sygehus | 900 | 912 | Udbetaling | Kvartalsvis rapportering |
| Nyt Universitetshospital i Odense (OUH) | 6.300 | 6.444 | Udbetaling | Kvartalsvis rapportering |
| Aabenraa Sygehus | 1.250 | 1.264 | Udbetaling | Kvartalsvis rapportering |
| I alt | 41.400 | 41.954 | | |

Projekter med aktuelle udfordringer

- Det Nye Universitetshospital i Aarhus (DNU) har været underlagt skærpet tilsyn siden december 2011. Siden endeligt tilsagn er arealet øget med 60.000 m², svarende til 32 pct. Ministeriets opfølgning har især knyttet sig til afgrænsning af DNU ift. areal og funktioner samt styringen af projektet, herunder risiko og reserver. Ministeriet følger i den kommende tid op på, at regionen gennemfører de tiltag, der er aftalt i den handlingsplan for projektet, som ministeriet og regionen iværksatte i foråret 2016, især ift. risiko- og reservestyring. Laboratoriebygningen Syd 1 er som det første store byggefelt på DNU taget i brug i september 2016.
- Det Nye Hospital i Vest, Gødstrup (DNV) har, primært pga. arealstigninger og ufordelagtige udbudsresultater, været udfordret økonomisk allerede inden byggeriet startede, og har gennemført en række omprioriteringer for at kunne holde budgettet. SUM har sat projektet under skærpet tilsyn i 2. kvartal 2016 og vil fremover kvartalsvist modtage udvidet rapportering fra regionen.
- Det Nye Rigshospital har tiltagende økonomiske udfordringer som følge af ekstrakrav fra entreprenører og udbudsresultater væsentligt over forventet niveau. SUM har sat projektet under skærpet tilsyn i august 2016.

- Psykatri i Slagelse (GAPS) blev indviet i august 2015. Byggesagen er ikke afsluttet, så byggeregnskab er endnu ikke opgjort. Dertil bemærkes at verserende voldgiftssager kan påvirke det endelige resultat. Regionen forventer at voldgiftssagerne kan afsluttes med et mindre overskud for projektet, men denne vurdering er behæftet med en vis usikkerhed. Skærpet tilsyn ventes afsluttet, når der foreligger et byggeregnskab fra regionen.
- Odense Universitetshospital (Nyt OUH): Ultimo juni 2016 meddelte regionen, at projektets totalrådgiver pba. anlægsoverslaget forudså en økonomisk udfordring på ca. 1,3 mia. kr., svarende til ca. 20 pct. af budgettet. Regionen har iværksat en granskning af projektet for at kvalitetssikre beregningerne. Den økonomiske udfordring på kvalitetsfondsprojektet er ifølge regionen nu reduceret til ca. 367 mio. kr. Regionen afklarer nu prioriteringsmuligheder i projektet. Regionen overvejer desuden at udbyde projektet i totalentrepriser for at reducere regionens økonomiske risiko. SUM fortsætter dialog og tæt opfølgning med regionen mhp. at skabe betryggelse for projektets realiserbarhed. Der er endnu ikke udbetalt tilskud fra Kvalitetsfonden.

Ibrugtagningsår

To byggerier (akutmodtagelse og psykiatri i Slagelse) er fuldt ibrugtaget og flere byggerier er delvist ibrugtaget. Byggerierne ibrugtages løbende, fx er ca. halvdelen af byggerierne i Kolding og Aabenraa ibrugtaget, og akutcenteret på DNU bliver taget i brug i 2017 – to år før samlet ibrugtagning af projektet.

For ni af projekterne forventer regionerne en udskydelse af året for endelig ibrugtagning i.f.t. forudsætningen ved endeligt tilsagn. Heraf er seks projekter udskudt med ét år, to projekter med to år og et enkelt (Sct. Hans) med tre år. Ét projekt forventer ibrugtagning tidligere end forudsat, og de sidste fire projekter har ikke revideret forventet ibrugtagningsår, jf. bilag 1. Sammenligningen forholder sig kun til kalenderår, hvorfor den reelle forskydning kan være større eller mindre end 12 måneder.

Ibrugtagnings tidspunkt er ikke et tilsagnskrav. Den strukturelle omlægning af akutstrukturen med 21 fælles akutmodtagelser vil være realiseret i 2020, om end akutmodtagelserne ikke i alle tilfælde vil være flyttet ind i nye bygninger.

Sengekapacitet

Det er et tilsagnsvilkår, at der bygges til fremtidigt behandlingsbehov. Der er ikke forudsat et bestemt antal senge, idet det er op til regionerne at vurdere, hvad behovet vil være, når de nye sygehuse åbner, bl.a. i lyset af omlægning til mere ambulant aktivitet, nye behandlingsformer mv. Fra endeligt tilsagn til nu er det samlede forventede antal senge i kvalitetsfondsprojekterne reduceret med ca. 4 pct. Justeringerne af kapaciteten er primært begrundet med opdaterede beregninger af fremtidigt kapacitetsbehov.

Rigsrevisionen om sygehusbyggerier

Rigsrevisionen har tidligere udarbejdet to beretninger om sygehusbyggerierne.

Rigsrevisionen åbnede i oktober 2015 en forundersøgelse for at afklare, om der var grundlag for at udarbejde en tredje beretning om sygehusbyggerier. Forundersøgelsen skulle også danne grundlag for at beslutte, om opfølgning på beretning II skulle ske i form af et selvstændigt notat eller som del af en evt. ny beretning.

Rigsrevisionen har nu besluttet at udarbejde dels et opfølgende notat på beretning II vedr. effektiviseringer, dels en helt ny beretning om regionernes arbejde med risikostyring.

Resultaterne af de tidligere undersøgelser og fokus i det kommende arbejde skitseres nedenfor.

- Beretning om sygehusbyggerier (tilsagnsproces og tilsyn) - AFSLUTTET
Rigsrevisionen vurderede i *Beretning til Statsrevisorerne om sygehusbyggerier* fra december 2011, at ministeriet ikke havde gennemført en tilfredsstillende tilsagnsproces, men at ministeriet havde tilrettelagt tilsynet med sygehusbyggerierne tilfredsstillende. RR har i et opfølgende notat fra februar 2014 fundet ministeriets initiativer tilfredsstillende og afsluttet beretningen.
- Beretning om sygehusbyggerier II (effektiviseringer) - OPFØLGENDE NOTAT
RR vurderede i *Beretning til Statsrevisorerne om sygehusbyggerier II* fra oktober 2013, at ministeriet på et tidligere tidspunkt burde have udarbejdet et koncept, som konkretiserede, hvordan ministeriet ville følge op, og som tydeliggjorde rammerne for at opføre de effektiviseringer, regionerne skal gennemføre ifm. kvalitetsfundsprojekterne. RR fandt det dog positivt, at ministeriet havde præciseret rammerne og dermed fastlagt et klarere udgangspunkt for opførelsen af effektiviseringerne. Ligeledes fandt RR det positivt, at der for hvert enkelt projekt var opstillet et konkret mål om effektivisering.

Som opfølgning på Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om sygehusbyggerier II (oktober 2013) har SUM i efteråret 2014 evalueret konceptet for vurdering af regionernes arbejde med effektiviseringer i kvalitetsfundsprojekterne.

Ministeriets evaluering konkluderer, at konceptet fra maj 2013 lever op til hovedformålet om at skabe gennemsigtighed for regionens arbejde med at realisere de forudsatte effektiviseringskrav samt sandsynliggøre, at effektiviseringsgevinsten kan henføres til kvalitetsfundsinvesteringen og at gevinsten kan realiseres som forudsat i år et efter ibrugtagning. Ministeriet har ultimo 2014 fremsendt evalueringen til Rigsrevisionen til orientering.

Rigsrevisionen har i marts 2016 meddelt Sundheds- og Ældreministeriet, at den vil udarbejde et opfølgende notat om regionernes arbejde med at effektivisere sygehusdriften i de kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier og ministeriets tilsyn hermed. Notatet forventes afleveret primo 2017.

- Beretning om sygehusbyggerier III (risiko- og reservestyring) – NY BERETNING
Rigsrevisionen har i februar 2016 meddelt Sundheds- og Ældreministeriet, at den vil gennemføre en undersøgelse af Region Midtjyllands styring af risici og håndtering af ændringer i de kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier. Rigsrevisionen vælger i denne undersøgelse at undersøge Det Nye Hospital i Vest (Gødstrup) og Det Nye Universitetshospital i Aarhus (DNU). Ved udvælgelsen af de 2 cases er der især lagt vægt på økonomisk væsentlighed samt på, at begge byggerier er langt i udførelsesfasen. Undersøgelsen forventet afsluttet med en beretning til Statsrevisorerne primo 2017.

Realisering af effektiviseringskrav

Regeringen og Danske Regioner er med økonomiaftalen for 2017 enige om, at effektiviseringsgevinsterne fra sygehusbyggerierne - i alt 2,3 mia. kr. (2016-pl) om året fra 2025 – skal realiseres og anvendes til ny sygehusaktivitet.

50 pct. af effektiviseringsgevinsterne, svarende til 129 mio. kr. om året fra 2017, fordeles mellem regionerne efter bloktilskudsøglen, mens de resterende 50 pct. fastholdes i den enkelte region til ny sygehusaktivitet.

Regeringen søger om Folketingets tilslutning til, at der kan foretages en balancerende kompensation via bloktilskuddet, så de 50 pct. af effektiviseringsgevinsterne tilgår alle regioner. Lovforslag herom fremsættes primo november 2016.

Det fremgår af lovforslaget, at provenuet fra effektiviseringerne går til finansiering af ny sygehusaktivitet, *jf. også "Aftalen om regionernes økonomi for 2010" og regeringens endelige tilsagn til de enkelte projekter til ny sygehus aktivitet*. De 50 pct., som omfordeles, prioriteres i forbindelse med de årlige aftaler om økonomi, mens de øvrige 50 pct. prioriteres i det enkelte regionsråd. Med denne model sikres et politisk prioriteringsrum på både regionalt og nationalt niveau. Med aftalen er det bekræftet, at det samlede effektiviseringskrav på 2,3 mia. kr. skal frigøres til reel politisk prioritering.

Tabel 2
Status for kvalitetsfundsstøttede sygehusbyggerier, 3. kvartal 2016

| Færdiggjort | Påbegyndt | | | | | | | | | | Ibrugtaget | Forventet fuld ibrugtagning | | |
|---|-----------------|--------------|--------------|---------------------------------|-----------------------|------------|--------------------|-------------------|---------------|----------------------|------------|-----------------------------|----------------------|--|
| | Fase 1: Program | | | Fase 2: Projekt | Fase 3: Projektering | | | Fase 4: Udførelse | | | | | | |
| | Programoplæg | Byggeprogram | Rådgivervalg | Dispositions- og projektforslag | Projektering og udbud | Licitation | Enterprisekontrakt | Anlægsarbejder | | | | | Regnskabsafklæggelse | |
| Infrastruktur | | | | | | | | Fundament | Bygnings-skal | Indvendig klargøring | Inventar | | | |
| Region Hovedstaden | | | | | | | | | | | | | | |
| Nyt Hospital Bispebjerg | | | | | | | | | | | | Delvist | 2025 | |
| Nyt Hospital Herlev | | | | | | | | | | | | | 2019 | |
| Nyt Hospital Nordsjælland | | | | | | | | | | | | | 2021 | |
| Nyt Hospital Hvidovre | | | | | | | | | | | | | 2020 | |
| Det Nye Rigshospital | | | | | | | | | | | | Delvist | 2018 | |
| Ny Retspsykiatri Sct. Hans | | | | | | | | | | | | | 2020 | |
| Region Midtjylland | | | | | | | | | | | | | | |
| Det Nye Universitetshospital i Aarhus (DNU) | | | | | | | | | | | | Delvist | 2019 | |
| Det Nye Hospital i Vest, Gødstrup (DNV) | | | | | | | | | | | | | 2020 | |
| Regionshospitalet Viborg | | | | | | | | | | | | Delvist | 2020 | |
| Region Nordjylland | | | | | | | | | | | | | | |
| Nyt Aalborg Universitetshospital | | | | | | | | | | | | | 2020 | |
| Region Sjælland | | | | | | | | | | | | | | |
| Køge Sygehus | | | | | | | | | | | | | 2022 | |
| Psykiatri i Slagelse* | | | | | | | | | | | | Fuldt | 2015 | |
| Slagelse Sygehus (somatik) | | | | | | | | | | | | Fuldt | 2013 | |
| Region Syddanmark | | | | | | | | | | | | | | |
| Kolding Sygehus | | | | | | | | | | | | Delvist | 2017 | |
| Nyt Universitetshospital i Odense (OUH) | | | | | | | | | | | | | 2022 | |
| Aabenraa Sygehus | | | | | | | | | | | | Delvist | 2020 | |
| I alt | | | | | | | | | | | | | | |

Anm.: Grundet projekternes størrelse kan der være vanskeligheder ved at angive projektets præcise placering, da forskellige underprojekter kan være i forskellige faser.

*I den korrigerede tilsagnsramme indgår for Psykiatri i Slagelse et beløb på 60 mio. kr. til sikringsmæssige installationer, som regeringen i endeligt tilsagn har accepteret at Region Sjælland afholder af den almindelige anlægsramme.

Kilde: SUM's møder med regionerne samt tilgængeligt materiale på hjemmesider mv.