Slotsholmsgade 10-12

DK-1216 København K

T +45 7226 9000

F +45 7226 9001

M [sum@sum.dk](mailto:sum@sum.dk)

W [sum.dk](http://sum.dk/)

Dato: 24-08-2023

Enhed: DAICY

Sagsbeh.: DEPMNH

Sagsnr.: 2210318

Dok. nr.: 2756986

**Administrationsgrundlag vedr.**

**Indenrigs- og Sundhedsministeriets**

**kvalitetsfondsmidler til**

**sygehusinvesteringer**

Version august 2023

## 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 Indenrigs- og 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. Indenrigs- og 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 Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og 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 2021 (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.

Indenrigs- og 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. Indenrigs- og 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. Det fremgik af tilsagnet, at projekternes risikovurdering skulle kvalificeres uafhængigt af byggeorganisationen.
* Der er i regeringens endelige tilsagn fastsat krav om regional udarbejdelse af et besluttet og prioriteret katalog over de projekttilpasninger, 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 produktivitetsforbedringer 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 regnskabssystemet 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 Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfølgning og er en forudsætning for udbetaling af tilskud. På baggrund af økonomiaftalen er der udarbejdet et koncept for regionernes løbende standardrapportering til Indenrigs- og 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 samlede styring af projektet, herunder ift. tid, økonomi og risici, kvalificeres uafhængigt af byggeorganisationen med inddragelse af både økonomiske og byggefaglige kompetencer. 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

Indenrigs- og 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 revisionspåtegnede 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.

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

Indenrigs- og 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 Indenrigs- og 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 Indenrigs- og 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 Indenrigs- og Sundhedsministeriet i, at projekterne lever op til formålet og opfylder tilsagnsbetingelserne, vil ministeriet skulle overveje sanktioner.

*Sanktionsmuligheder*

Såfremt rapporteringerne ikke betrygger Indenrigs- og Sundhedsministeriet i, at det enkelte projekt kan leve op til det overordnede formål, har ministeriet mulighed for at iværksætte sanktioner. Sanktionerne kan være uformelle (fx ved hyppigere møder med regionen), eller formelle i form af et skærpet tilsyn.

De konkrete rammer for et skærpet tilsyn vil afhænge af udfordringerne i det konkrete projekt, men kan fx indebære jævnlige møder med ministeriet og særlige rapporteringskrav. Ministeriet vil desuden kunne pålægge regionen at igangsætte en ekstern vurdering af projektets styring og handlemuligheder. I særlige tilfælde vil ministeriet kunne pålægge regionen at etablere en uafhængig rådgivningsfunktion, som har adgang til alt relevant materiale og refererer direkte til direktionen og/eller regionsrådsformanden. De nærmere rammer herfor vil kunne fastsættes af Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter en konkret vurdering.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har desuden mulighed for at sætte udbetaling af kvalitetsfondsmidler i bero og 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 iværksættes, 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. Indenrigs- og 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. Indenrigs- og 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 produktivitetsgevinster, kapacitetsudnyttelse, forbedrede arbejdsgange og ambulant 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. Indenrigs- og 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:*

Indenrigs- og 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 sundhedsfaglige 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.

Indenrigs- og 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 Indenrigs- 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 fremtidssikrede 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. Indenrigs- og 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 con­trollingenhed | | Vurdering af risikovurderingen | Ekspertpanelet | Vurderes af Deloitte i forbindelse med ekspertpanelets 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 ekspertpanelets behandling | | Fastsættelse af effektiviseringskrav | Ekspertpanelet | Fastsættes på baggrund af en samlet vurdering af projektet | |  |  |  | | **Efter endeligt tilsagn** | | | | Kvartalsvis rapportering | Regionen | Regnskabsinstruksen | | Inddragelse af uvildige eksperter og risikovurdering | Regionen | Kvalificering af den samlede styring af projektet (herunder ift. tid, økonomi og risici) uafhængigt af byggeorganisationen | | Katalog over mulige projekttilpasninger (change request) | Regionen | Regnskabsinstruksen | | Udbetaling af tilskud | Indenrigs- og Sundhedsministeriet | Budgetvejledningen  Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning  Administrationsgrundlag | | Ændringer i udbetalingsprofil | Regionen/Indenrigs- og Sundhedsministeriet | Regnskabsinstruksen | | Sanktionsmuligheder | Indenrigs- og Sundhedsministeriet | Regnskabsinstruksen | | Effektiviseringsrapport | Regionen | Regnskabsinstruksen | | Rapportering om ejendomme til afhændelse | Regionen | Regnskabsinstruksen | | Evaluering: realisering af effektiviseringsgevinster | Regionen | Regnskabsinstruksen | | Evaluering: ved færdiggørelse af projektet | Regionen | Regnskabsinstruksen | | Evaluering: samlet evaluering af projekterne | Indenrigs- og Sundhedsministeriet | Ekspertpanelets screeningsrapporter og Sundhedsstyrelsens anbefalinger | |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |