

Scores rapportserie 2019:5

Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna

Svenne Junker och Carl Yngfalk

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna

Svenne Junker och Carl Yngfalk

Scores rapportserier 2019:5

ISBN 978-91-88833-04-4

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor

106 91 Stockholm

www.score.su.se



Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna

Ekon. dr Svenne Junker
Fil. dr Carl Yngfalk

Sammanfattning

Utifrån ett styrningsperspektiv undersöker rapporten hur frågan kring finansieringen av NKS utreddes efter maktskiftet i Stockholms läns landsting 2006 fram till dess att fullmäktige i juni 2008 beslutade om offentlig-privat samverkan (OPS). Analysen tar fasta på två teoretiska utgångspunkter vad gäller beslutsfattande i organisationer. Den första är att *graden av tillträde* till organisationens beslutsprocesser och beslutstillfällen påverkar beslutsutfallen. Den andra är att skeenden i organisationer påverkas av *styrning*. Med styrning avses för det mesta förhållandet mellan överordnade beslutsfattare och anställda i organisationen som bereder besluten. Studien bygger på en kvalitativ analys av utredningar om offentlig-privat samverkan som genomförts, ett 50-tal officiella dokument inom NKS-projektet samt fem kvalitativa djupintervjuer med olika nyckelaktörer inom NKS-projektet. Resultaten visar att OPS i huvudsak var en idé som drevs inom landstinget från politiskt håll och att maktskiftet i landstinget 2006 blev avgörande för att OPS-alternativet valdes, trots att det mer eller mindre hade avskrivits i två tidigare utredningar. Här pekar rapporten på betydelsen av hur NKS-frågan kom att *organiseras inom landstinget*. Den nya politiska ledningen skapade en ny och relativt självständig enhet för NKS-frågan, vilket gjorde att tillträdet till processen minskade. Den nya enheten använde sig också flitigt av konsulter i sitt utredningsarbete. Genom dessa konsulter kom arbetet med upphandlingsfrågan successivt att snävas in. Undersökningen visar också att den ansvariga enheten tidigt anpassade sitt arbete efter politiska signaler som förespråkade OPS. Sådana signaler är svåra att utläsa av formella beslut utan var främst av *informellt slag*.

Förord

Denna studie är en delrapport från ett 3-årigt utredningsuppdrag Stockholms universitet fick från Stockholms Läns Landsting 2017. Uppdraget genomförs som ett forskningsprojekt och finansieras av SLL (numera Region Stockholm). Projektet heter ”Framtidens universitetssjukhus” och drivs i ett samarbete mellan Score och Statsvetenskapliga samt och Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet. Projektet leds i sin helhet av Göran Sundström, professor i Statsvetenskap som även är verksam vid Score.

Forskningsprojektets övergripande syfte är att studera de beslutsprocesser som ledde fram till öppnandet av Nya Karolinska sjukhuset i Stockholm. Det handlar om de aktörer som har agerat i dessa processer, om den organisering som kringgärdat processerna och om de idéer som har varit betydelsefulla i beslutsprocesserna. Ambitionen är att öka förståelsen för och kunskapen om den typ av komplexa beslutsprocesser som kringgärdar stora projekt som NKS. Det är viktigt att dra lärdomar från NKS-projektet, så att framtida beslutsprocesser kring stora projekt kan organiseras på ett sätt som möter kraven på såväl demokrati som effektivitet.

Ett antal delrapporter från projektet publiceras i Scores rapportserie under projekttiden och syftar till att sprida information om forskningens framåtskridande. Huvudfokus ligger i dessa på att redogöra för delresultat från projektets delprojekt och att dra tentativa lärdomar utifrån den forskning som genomförts så långt. Tonvikten ligger på empiriska redogörelser även om teoretiska resonemang ligger bakom analyserna. Andra mer akademiskt och teoretisk orienterade texter produceras parallellt med de här rapporterna. Projektet kommer avslutas med en sammanhållen bok som beräknas publiceras ungefär vinter/vår 2021.

Staffan Furusten

Professor i företagsekonomi, särskild organisation, management och samhälle
Föreståndare för Score

Innehåll

1. Inledning och syfte	4
2. Teoretiska utgångspunkter	4
3. Metod och disposition	6
4. OPS: bakgrund och kunskapsläget 2006	7
Byggande, drift och finansiering av offentlig verksamhet i privat regi	7
Tveksamhet om värdet av OPS i olika utredningar fram till 2006	9
5. Utredningen av OPS efter maktskiftet 2006	12
OPS-alternativet får prioritet	12
Konsultutredningar förespråkar OPS	14
6. Avslutande diskussion och slutsatser	18
Referenser	21
Intervjuer	24

1. Inledning och syfte

I den här rapporten undersöks och diskuteras vägen fram till beslutet om att finansiera Nya Karolinska Solna (NKS) genom så kallad offentlig-privat samverkan (OPS). Fokus ligger på hur OPS-frågan utreddes efter maktskiftet i Stockholms läns landsting (SLL) 2006 fram till dess att fullmäktige i juni 2008 beslutade om en OPS-upphandling för byggande, ägande och drift av NKS. Dessförinnan hade två landstingsutredningar diskuterat förutsättningarna för ett nytt universitetssjukhus i Stockholmsregionen och hur det i så fall skulle finansieras, och bägge hade ställt sig kritiska till OPS-alternativet. De främsta argumenten i dessa utredningar mot att använda OPS var att den offentliga sektorn i Sverige hade bristande erfarenhet av upphandlingsformen, att marknaden inte var tillräckligt utvecklad för denna upphandlingsform, att det saknades ett tydligt offentligt regelverk för den samt att vi har en speciell svensk förvaltningsmodell med kommunalt självstyre, som innebär kommunal beskattningsrätt och möjligheter för landstingen att ta egna lån. Trots dessa invändningar mot OPS-alternativet kom det således ändå att aktualiseras efter maktskiftet 2006 och slutligen också att väljas. I den här rapporten undersöker vi hur om hur denna omsvängning gick till och hur den kan förstås.

Utifrån ett styrningsperspektiv har vi granskat hur upphandlingsfrågan bereddes i landstinget med fokus på de knappa två åren från valet 2006 till att det formella beslutet fattades i juni 2008. Tyngdpunkten i analysen ligger på att klargöra hur politikerna organiserade arbetet med upphandlingsfrågan och att peka på olika aspekter i denna organisering som gjorde det möjligt för OPS-lösningen att bli den finansieringsform som fullmäktige till slut beslutade om att genomföra. I denna analys riktar vi sökarljuset mot vilka alternativ som utreddes och vilka aktörer som deltog i dessa utredningar, där vi bland annat pekar på och problematiserar hur olika managementkonsultbolag fick en central roll i att bereda ärenden och ta fram underlag för besluten i landstinget. I rapporten redogör vi även för vad OPS innebär och hur frågan om universitetssjukhusets finansiering hanterades i tidigare skeden av NKS-projektet, under åren 2001 till 2006.

Vi vill tydliggöra att rapporten inte gör anspråk på att ekonomiskt utvärdera konsekvenserna av OPS som finansieringsform, utan snarare diskuterar omständigheter i beslutsprocessen kring OPS som kan bidra till att förklara varför beslutet om att använda OPS kunde tas. Vi kommer inte att göra några jämförelser mellan OPS och andra metoder för offentlig upphandling eftersom utgångspunkten är att det var OPS som valdes, vilket betyder att det inte finns något alternativ att jämföra med i efterhand. Vi kommer däremot att diskutera om, och i så fall hur, andra upphandlingsalternativ diskuterades i det utredningsarbete som vi har granskat.

Det ska understrykas att rapporten är en första delstudie av beslutsförloppet kring OPS och ger viktiga, om än inte fullständiga, bidrag till förståelsen av detta förlopp. Den process som analyseras i denna rapport kommer framöver att fördjupas. Dessutom kommer hela perioden fram till genomförandet av upphandlingen 2010 att studeras och analyseras. De diskussioner och analyser som redovisas här kommer därmed också att fördjupas.

2. Teoretiska utgångspunkter

Beslut är en central beståndsdel i alla organisationer. Ledningar förväntas fatta beslut som får konsekvenser för vilka verksamheter som utförs och hur de utförs. Ett sådant perspektiv visar att det finns tilltro till organisationsledningars förmåga att agera avsiktligt i arbetet med handlingsplaner och strategier. Forskningen om beslut har dock sedan länge uppmärksammat

att praktiken sällan följer dessa förväntade ideal. Det har exempelvis uppmärksammats att beslutsfattare ofta anpassar sig till sådana ideal för beslut, utan att helt kunna uppfylla dem (March, 1987). För att förstå hur beslut fattas i praktiken har det istället visat sig vara viktigt att utreda *vem* som fattar beslut i en organisation, *när* dessa fattas och mer specifikt *hur* besluten tas (Brunsson & Brunsson, 2014).

Forskningen lär oss att besluten påverkas av omständigheterna de fattas under. Hur organisationen är sammansatt, vilka delar eller enheter som bereder besluten, vilka som kan delta och vilka procedurer som på förhand antagits för besluten har stor inverkan på vilka val som faktiskt görs. I det avseendet kan man säga att besluten är *endogena*, det vill säga i hög grad är formade av inre omständigheter som råder i organisationen som fattar beslutet (Jansson, 1992; March, 1978). Att besluten i vissa fall är svåra att förutsäga ökar också förväntningarna på deltagare att konstruera legitima förklaringar till varför besluten faktiskt fattades (Brunsson, 2007). Det innebär att förklaringar och motiv som ges i efterhand av beslutsfattare inte alltid har varit avgörande i processen. I studier av beslut är även tidsaspekten viktig att ta hänsyn till (Kahneman & Snell, 1992). I vilken ordning som problem uppmärksammas, såväl som förslag till lösningar, kan få betydande konsekvenser på beslutsutfallet (Cyert & March, 1963). Följaktligen behöver forskare som önskar förklara beslut i organisationer anlägga ett processperspektiv där de följer hur förslagen har beretts och vilka som deltagit i beslutsprocesserna.

Rapporten tar särskilt fasta på två teoretiska förutsättningar vad gäller beslut i organisationer. Den första är att *graden av tillträde* till organisationens beslutsprocesser och beslutstillfällen påverkar beslutsutfallen. Att förlägga beslut till en specialiserad enhet som har anställda med en liknande professionell bakgrund är ett sätt att minska graden av tillträde och därmed också risken för konflikter under processens gång. Specialisering innebär att vissa beslut fattas i relativt avskärmade delar av organisationen. En sådan avskärmning kan antas öka kontrollen i beslutsprocesserna, vilket även är det som generellt motiverar arbetsdelning i en organisation (Ahrne, 1993). Men beslut som fattas i avskärmade sammanhang kan under vissa omständigheter också hota effektiviteten. Exempelvis kan processer i slutna enheter leda till att ett slags ”grupptänkande” (Janis, 1991) uppstår på grund av bristen på kritiskt ifrågasättande, vilket i sin tur ökar risken för att lösningar som i efterhand bedöms som opassande och ineffektiva ändå blir aktuella för beslut.

Beslut som däremot formas i relativt öppna procedurer, där företrädare för olika intressen kan delta och driva sina frågor, karaktäriseras av större osäkerhet och ett stort mått av oförutsägbarhet vad gäller beslutsutfallen (Cohen m fl, 1972; Kingdon, 1984; Sahlin-Andersson, 1989). Under sådana omständigheter är inte bara tidsaspekten central för beslutsprocessen, utan också vilka deltagare som deltar, när och hur. Offentliga utredningar brukar exempelvis tillämpa en högre grad av tillträde. Utöver att utredningarna emellanåt innefattar företrädare från olika partier och experter av olika slag, skickas också i regel utredningarnas rapporter och betänkanden på remiss till berörda intressenter, för att inhämta kommentarer på utredningarnas lösningsförslag.

Rapportens andra teoretiska utgångspunkt är att skeenden i organisationer påverkas av *styrning*. Med styrning avses för det mesta förhållandet mellan överordnade beslutsfattare och anställda i organisationen som bereder besluten. Styrning sker när beslutsfattare gör medvetna försök att få anställda att agera på ett visst sätt (Jacobsson, 1984; Sundström, 2015). I offentliga organisationer är styrningen i de flesta fall indirekt och distanserad. Regelstyrning kännetecknas exempelvis av formella regler som ska följas i syfte att uppnå organisationens

mål. Införande av mål- och resultatstyrning, en central del av det som i litteraturen kallas för NPM (new public management), har gett större handlingsfrihet åt de aktörer som utför verksamheten men samtidigt även mer ansvar (Bringselius, 2015; Montin, 2015; Sundström, 2015). Styrning innebär även att fatta beslut om organisation för att exempelvis förändra eller skapa nya enheter och procedurer. Alla dessa former av formell styrning påverkar inte bara hur besluten bereds i den offentliga organisationen, utan mer specifikt vilka beslut som kommer tas och vilka deltagare som mobiliseras i beslutsprocesserna.

I organisationer utövas också andra former av mer informell styrning i den befintliga organisationen, som ibland kallas *mikrostyrning* (Jacobsson, 2015). Det kan exempelvis handla om rekrytering av nya chefer eller omplacering av befintlig personal. Mikrostyrning kan utspelas i löpande samspel mellan politiker och tjänstemän, exempelvis i form av intern avstämning och rapportering. Det handlar delvis om olika former av lojalitet och förtroende som uppstår mellan politiker och tjänstemän. Genom att exempelvis ha nära kontakter med politiker och hålla sig uppdaterad om de politiska signalerna och utspelen kan tjänstemän i vissa fall avläsa, anticipera och därför föregå politikernas önskemål (Niemann, 2017). Villkoren för mikrostyrning ändras därför av hur distanserad och avskild förvaltningen är från det politiska beslutsfattandet (Verhoest m fl, 2004).

Gränsdragningen mellan de diskuterade teoretiska förutsättningarna är analytisk. I praktiken sammanfogas och förenas de ofta i olika kombinationer. Ramverket ska fortsättningsvis vägleda analysen av hur OPS-frågan bereddes fram till beslutet 2008. Det hjälper oss att förklara händelseförlopp och skeenden i den studerade beslutsprocessen.

3. Metod och disposition

Rapporten bygger på en kvalitativ analys av material i form av utredningar om offentlig-privat samverkan som har genomförts inom landstinget såväl som på statlig nivå, ett 50-tal officiella dokument inom NKS-projektet samt fem kvalitativa djupintervjuer med olika nyckelaktörer inom NKS-projektet. Analysprocessen karaktäriseras av reflexiva principer för kritisk forskning där vi läst, tolkat och abstraherat det empiriska materialet i en iterativ process i relation till våra teoretiska utgångspunkter (Alvesson & Skoldberg, 2017). Fokus har också varit på de formella ståndpunkter och idéer som kommer till uttryck i dokumenten samt, i intervjuerna, de mer informella meningar som dessa idéer tillskrivs av nyckelaktörer i beslutsprocessen. Dokumenten består framför allt av utredningar, beslut och fullmäktigeprotokoll respektive tjänsteutlåtanden. Framtagningen av dokument har i detta skede begränsats till perioden mellan 2001 och 2008, med särskilt fokus på 2006 och framåt, det vill säga de första åren efter maktskiftet i landstingen, när frågan om OPS fick högre prioritet i NKS-projektet. (Se vidare **tabell 1** under avsnitt 3 nedan för en översikt av nyckelbeslut inom processen mot OPS-beslutet.) Insamlingen av det empiriska materialet har slutligen avgränsats till att främst fokusera på aktörer som har ansvarat för eller deltagit i de utredningar om OPS som genomfördes i landstinget under den studerade perioden.

I kommande avsnitt 4 ger vi inledningsvis en bakgrund till OPS som finansierings- och upphandlingsmodell, hur den skiljer sig från andra modeller, samt hur den hade använts i Sverige innan NKS-upphandlingen. Tidsmässigt fokuserar denna del perioden mellan 2001 och 2006. Avsnittet beskriver kunskapsläget kring OPS i samband med landstingsvalet 2006. Därefter, i avsnitt 5, analyserar vi hur OPS-frågan utreddes i landstinget efter valet 2006 fram till OPS-beslutet 2008. I detta avsnitt diskuteras även konsultutredningarnas betydelse för beslutsprocessen. Rapporten avslutas i avsnitt 6 med en sammanfattande diskussion kring

rapportens slutsatser. Vi diskuterar nya frågeställningar som väcks av resultaten och vilka behov det finns av fortsatt forskning i syfte att fördjupa förståelsen av beslutsfattande inom landstinget.

4. OPS: bakgrund och kunskapsläget 2006

Byggande, drift och finansiering av offentlig verksamhet i privat regi

Offentlig-privat samverkan (OPS) är en upphandlings- och finansieringsform som ursprungligen introducerades i Storbritannien inom ramen för det som i litteraturen benämns Public Private Partnership, eller PPP (Hellowell & Pollock, 2009; Hodge, 2004; Bexell & Mörth, 2010; Marrewijk m fl, 2007,). Kortfattat innebär OPS att den privata sektorn helt eller delvis planerar, genomför samt utformar finansieringen av offentliga projekt. OPS är en sorts "totalentreprenad", där en privat aktör, ofta ett konsortium av företag som representerar olika verksamhetsområden och som tillsammans bildar ett projektbolag, väljs under konkurrens för att ansvara för detaljprojektering, utförande samt underhåll och drift under projektets hela livscykel, eller åtminstone under en lång tid.

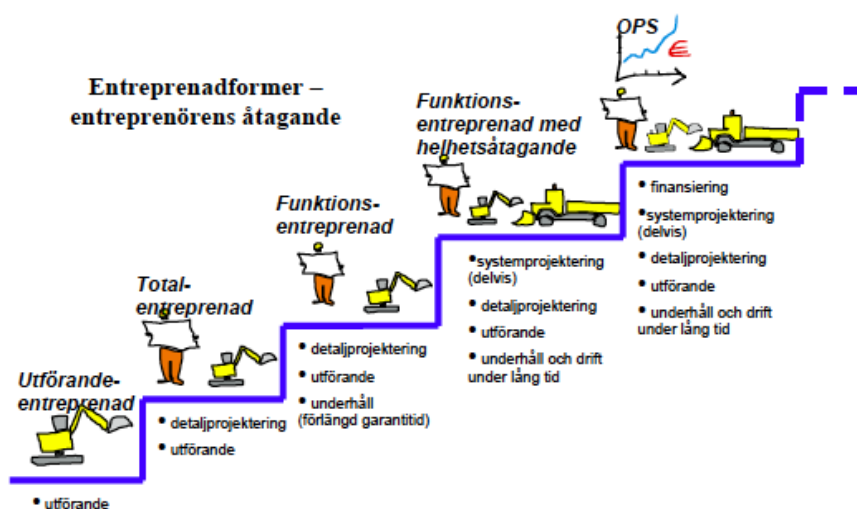
Det som skiljer OPS från andra former av totalentreprenad är framför allt den ekonomiska riskfördelningen, eftersom den privata partnern förväntas ansvara för finansieringen av projektet, antingen genom kapitalanskaffning eller upptagande av egna lån. Den privata finansieringen gör också att det som entreprenören tillhandahåller ska klassificeras som en "tjänst", nämligen den att projektleda, bygga, underhålla och tillhandahålla ett specificerat projekt under en överenskommen tid (jfr Nilsson & Pydokke, 2007, s 2-4). Betalningen för den här tjänsten sker sedan årligen som en avgift, eller ett "vederlag" som det kallas i NKS-projektet, där driftskostnader, räntor och avbetalningen bakas ihop till en fast och förutbestämd summa. Villkoren för tjänsten förväntas vara formulerade i själva OPS-avtalet, vilket innebär att den offentliga beställaren fortlöpande under projektets gång kan avbryta kontraktet om villkoren inte uppfylls. Dessutom brukar OPS-avtalen innehålla klausuler som reglerar att det årliga vederlaget betalas först när vissa delar av projektet är färdigställt.

Kombinationen av byggande, drift och finansiering i privat regi kännetecknar således OPS. Ett centralt syfte med OPS är att effektivitetsvinster ska uppnås genom att den privata sektorns kommersiella kompetens utnyttjas, eller som Statskontoret uttrycker det i en rapport från 1998: "En avgörande skillnad mellan traditionella projekt och [OPS]-projekt är att det senare ger den privata sektorn bättre incitament att utföra ett bra arbete" (s 11). I Sverige har den här formen för att finansiera och upphandla offentliga projekt diskuterats ända sedan 1990-talet. Däremot har endast två konkreta OPS-projekt genomförts: den statliga Arlandabanan och sedermera NKS, vilka dock utgör två separata projekt som är svåra att jämföra i termer av omfång och komplexitet. Det föreligger dessutom god grund för att ifrågasätta huruvida Arlandabanan överhuvudtaget kan betraktas som en OPS-lösning om man sammanväger olika faktorer och den risk som fördes över till privata aktörer.¹ I den bemärkelsen kan man säga att det helt

¹ I fallet med Arlandabanan svarade staten för en betydande del av kostnaderna i projektet. Dels ett ekonomiskt bidrag om ca 1,4 miljarder kronor till byggandet av den s k Norra böjen (mellan Arlanda och Odensala) och kostnaden för att ansluta Arlandabanan till stambanan. Dessutom stod staten för ett villkorslån till den privata parten om 1 miljard kronor. Därutöver bekostade staten utbyggnad av järnvägen med två nya spår för 1,9 miljarder kronor. Se Riksrevisionen, 2016.

saknades erfarenhet av OPS i Sverige innan NKS. I andra länder har däremot metoden tillämpats i betydligt större omfattning. Enligt uppgifter som lämnades av den brittiska regeringen 2013 hade ett hundratal OPS-projekt genomförts i Storbritannien, varav 19 användes för att inrätta sjukhus (UK Gov, 2013).

OPS kan ställas mot “utförandeentreprenad”, som generellt kategoriseras som traditionell upphandling. I en sådan ansvarar den offentliga beställaren för såväl detaljprojektering som finansiering. Beställaren handlar i dessa fall upp en eller flera entreprenörer för själva utförandet och därefter, vid behov, även för underhåll och drift. Projekten finansieras av antingen offentliga anslag eller lån. Utförandeentreprenad och OPS beskrivs ibland som två motsatta entreprenadsformer på en glidande skala (Nilsson & Pydokke, 2007). Det betyder också att många upphandlingar i praktiken har aspekter av bägge dessa entreprenadsformer. Det finns exempelvis projekt där den offentliga aktören ansvarar för detaljprojektering och finansiering, medan den privata partnern står för utförande såväl som för underhåll och drift under lång tid. Några olika kombinationer av de två formerna beskrivs i figur 1 nedan. Att ett offentligt projekt genomförs med privat finansiering är således ett avgörande moment för att kategorisera en offentlig entreprenad som ett OPS-projekt.



Figur 1: Olika entreprenadformer mellan utförandeentreprenad och OPS. Källa: Nilsson & Pydokke, 2007.

Ovan har vi definierat OPS i allmänna termer. Fortsättningsvis i denna sektion 2 av rapporten kartlägger vi kunskapsläget för OPS inför landstingsfullmäktiges beslut den 10 juni 2008 att använda en OPS-upphandling. Den fråga som vägleder analysen är vilka motiveringar som framhållits till varför OPS ska användas i offentliga projekt överlag och NKS specifikt. Vi kommer inledningsvis att redogöra för slutsatser som dras i tre statliga utredningar och forskningsprojekt som låg för handen inför att landstinget i Stockholms län beslutade om att bygga NKS utefter OPS-principer. Slutrapporterna från dessa utredningar var offentliga redan inför valet 2006 och valdes för att representera kunskapsläget i staten kring OPS vid tidpunkten då OPS-frågan utreddes i landstinget. Utöver innehållet i dessa utredningar redogör vi även för vilka slutsatser om OPS som drogs i två utredningar som initierades och utfördes av SLL som underlag för besluten om att bygga ett nytt universitetssjukhus i Stockholmsregionen.

Tveksamhet om värdet av OPS i olika utredningar fram till 2006

Efter överenskommelse med Regeringskansliet initierade Statskontoret 1998 en utredning som framhöll tre huvudsakliga fördelar med OPS jämfört med anslags- eller lånefinansiering inom det offentliga. För det första, att OPS leder till en jämnare och därmed bättre fördelning av kostnader över hela projektets livslängd. Enligt utredningen skulle ett OPS-upplägg även leda till att offentliga medel frigörs i uppstartsfasen, samtidigt som det medför minskade investeringsramar i framtiden. För det andra uttrycktes det i utredningen att "ett partnerskap mellan den offentliga och det privata [kan] leda till effektivitetsvinster som varaktigt kan frigöra offentliga resurser" (Statskontoret, 1998, s 93). I utredningen framhölls också att OPS-projekt uppnår dessa effektivitetsvinster bland annat genom överföring av riskkostnader, samordningsfördelar mellan byggprojektering samt drift och underhåll, stimulerad konkurrens, kortare byggnationstid, teknikutveckling och bättre genomförande av upphandling. Det fanns dock inga hänvisningar i utredningen till tidigare genomförda OPS-projekt som visade att OPS verkligen genererar sådana fördelar. Utredningen presenterade inte heller någon modell för att uppskatta dessa effektivitetsvinster. Resonemangen hölls överlag på en allmän och principiell nivå.

För det tredje landade utredningen i slutsatsen att OPS kan leda till bättre offentlig styrning och kontroll över ett projekts kostnader, och det framhölls att OPS leder till "större flexibilitet för att tidsmässigt anpassa projekt till vad som är politiskt önskvärt och genomförbart" (ibid, s 92). Utredningen betonade även att det behövde finnas en tydlig politisk vilja och ett ställningstagande, och att mekanismer skulle inrättas för att kunna mäta faktiska effektivitetsvinster, samt att "kostnaderna för samtliga tillgängliga finansieringsformer [därför] bör ställas mot varandra och jämföras på lika villkor" (ibid, s 98). Utredningen landade också i slutsatsen att OPS har en huvudsaklig nackdel: OPS-beställningar tar generellt sett längre tid att planera och specificera, vilket typiskt medför högre kostnader för OPS-upphandlingar än traditionella upphandlingar för utförandeentreprenad.

En annan utredning genomfördes på regeringens uppdrag av Ekonomistyrningsverket 2006 där fokus låg på konkurrensutsättning och styrning av statlig verksamhet i privat regi (ESV, 2006). OPS definierades i denna som "ett långsiktigt samarbete mellan en offentlig huvudman och näringslivet där syftet är att på bästa möjliga sätt tillvarata den kompetens som är specifik för vardera partnern i syfte att tillhandahålla tjänster så effektivt som möjligt." (ESV, 2006, s 27). Där argumenteras för att den offentliga beställaren förväntas kunna ange vilka funktionskrav som en anläggning ska uppfylla, varpå ansvaret för konstruktion, projektering, byggande och finansiering överläts till en privat aktör. Utredningen framhåller också att det finns två grundläggande förutsättningar för att lyckas med tillämpningen av OPS-modellen. Dels "att det finns en fungerande marknad med entreprenörer som är kapabla att åta sig de stora och långsiktiga projekt som det här är fråga om" (ibid, s 31). Dels att den offentliga beställaren har "en tillräcklig kompetens som kravställare och upphandlare" (ibid).

Utöver denna principiella analys av OPS-modellen gick ESV-utredningen igenom en rad internationella studier av genomförda OPS-projekt. Det konstaterades att även de internationella OPS-erfarenheterna fortfarande var begränsade och att utvärderingarna mestadels hade varit baserade på enkätundersökningar som uppskattar beställarens nöjdhet snarare än utförda ekonomiska analyser av faktiska kostnader i förhållande till planerade. Sammanfattningsvis drog utredningen slutsatserna att OPS-upplägg kan leda till effektivitetsvinster förutsatt att upphandlingen präglas av hög konkurrens samt att beställaren har tillgång till en kompetent upphandlingsorganisation som följer regelverket, har god

kunskap om marknadens funktionssätt och som dessutom har kunskap om den verksamhet som ska upphandlas (ESV, 2006, s 41).

Värt att betona är att ESV-utredningen därtill konstaterade att bristande konkurrens är ett utbredd problem i Sverige, framför allt på marknader som är relativt outvecklade där den offentliga sektorn är den huvudsakliga beställaren. OPS-upphandlingar kan därför komma att präglas av att färre och större företag lämnar anbud. Det, menade utredningen, borde leda till att förväntade effektivitetsvinster uteblir, alternativt högre kostnader än vad som skulle vara fallet i infrastrukturprojekt som genomförs med traditionell upphandling.

Konkurrensverket finansierade 2006 ett forskningsprojekt för att utreda de rättsliga förutsättningar och utmaningar med att använda OPS i kommuner och landsting (Mandell, 2006). Forskningsprojektet konstaterade att kommunallagens (1991:900) regler om en försiktig ekonomisk hushållning kan uppfattas som hämmande för kommuners möjligheter att investera och utvecklas. För stora och kostsamma investeringar kan det därför finnas ett behov att försöka få in riskvilligt kapital från det privata näringslivet. Samtidigt påpekades följande risker med OPS-lösningar.

OPS innebär i regel långvariga avtalsrelationer och det är givetvis svårt att förutse konsekvenserna av så långvariga kontrakt. En idrottsarena eller en simhall måste drivas under lång tid och när avtalet tar slut får kommunen ta över ansvaret. Kommunen kan då välja att konkurrensutsätta driften på nytt eller fortsätta att driva anläggningen i egen regi. Först då får man egentligen svaret på om den ursprungliga kalkylen var tillräckligt genomtänkt eller om arenan kommer att medföra en ekonomisk belastning för kommunen (Mandell, 2006, s 2).

Sammanfattningsvis kan synen på OPS i statliga utredningar vid denna tidpunkt beskrivas som avvaktande positiv. Det framgår att den svenska erfarenheten fortfarande var ytterst begränsad och att det kvarstod en stor osäkerhet kring huruvida OPS faktiskt kunde leda till utlovade effektivitetsvinster.

På landstingsnivå i Stockholms län väcktes det politiska intresset för OPS redan under hösten 2001. På inrådan av dåvarande finanslandstingsråd tillsattes den så kallade SNUS-utredningen (Stockholms Nya UniversitetsSjukhus) (SLL, 2002) för att undersöka möjligheterna att skapa ett nytt universitetssjukhus i Stockholmsregionen. Även finansieringen av sjukhuset diskuterades i slutrapporten från utredningen, där OPS definierades som en "privatfinansiering genom partnerskap, [vilket] innebär att den privata sektorn helt eller delvis deltar i utformning och finansiering av offentliga investeringar" (SLL, 2002, s 25). I utredningen hade ett antal politiker och ledande tjänstemän i landstingsförvaltningen, däribland ordföranden för utredningen tillika det moderata finanslandstingsrådet Ralph Lédel, som under 1990-talet drivit privatiseringen av S:t Görans sjukhus, åkt på studieresor till Storbritannien för att besöka nybyggda sjukhus. Samtliga av dessa sjukhus var privatfinansierade genom OPS-avtal. En av våra respondenter, som även deltog i utredningen, har beskrivit det som att huvudfokus för resorna var att skaffa information om erfarenheter av att använda OPS, där det bland annat organiserades möten med brittiska tjänstemän som fungerat som OPS-projektledare (Respondent 1).

Att dela risker med privata företag framhölls sedermera som ett centralt OPS-motiv i SNUS-utredningens slutsatser. Utredningen konstaterade att den ekonomiska risken, framför allt den för ökade slutkostnader, "i huvudsak ska bäras av den part som har möjlighet att hantera den

till lägsta möjliga kostnad” (SLL, 2002, s 26). Det framstod också som tydligt att en förändrad riskfördelning mellan landstinget och den privata aktören nödvändigtvis skulle medföra ökade kostnader för projektet jämfört med traditionella upphandlingar.

Ett [OPS]-konsortium kan förväntas ha en högre finansieringskostnad (än landstinget) eftersom det tar över risker som nämnts ovan. Genom en rating (i Storbritannien normalt BBB+) och genom att refinansiera sig, när lokalerna tagits i drift, kan ett [OPS]-konsortium räkna med att ha en högre upplåningskostnad än landstinget. Till detta skall läggas avkastningskravet på eget kapital. Sammantaget betyder detta att en [OPS]-lösning är mer kostsam strikt upplåningsmässigt för landstinget än en traditionell lånefinansiering (ibid, s 28).

SNUS-utredningen konstaterade dessutom att en förutsättning för OPS är konkurrens i upphandlingsprocessen. Här framhölls att OPS-projekt förutsätter att det finns ett antal olika anbudsgivare som är beredda att satsa tid och andra resurser varvid det även konstaterades att det inom Sverige finns “få företag som hittills gett sig in i [OPS]-projekt. Skanska är dock aktivt i projektformen, bl a i Storbritannien” (s 27). Utredningen drog slutsatsen att det förmodligen kommer att behövas fler parallella OPS-projekt för att många anbudsgivare skulle konkurrera om uppdraget, varvid det redan i detta skede 2002 flaggades för behovet av en framtida marknad inom den svenska välfärden som framstår som attraktiv på den internationella arenan.

Det kan vara så att anbudsgivarna gärna vill se att det finns fler [OPS]-projekt planerade innan de är beredda att investera kompetens och resurser i en sådan omfattning som ett nytt universitetssjukhus kräver. Landstinget riskerar att få bära anbudsgivarnas kostnader om inte ett antal ytterligare miljardprojekt är aktuella där anbudsgivarna kan hoppas på att ”räkna hem” nedlagda kostnader (SLL, 2002, s 27).

SNUS-utredningen konstaterade därför avslutningsvis att OPS-modellen,

[...] så som läget är f n inte bör nyttjas vid uppförandet av ett nytt universitetssjukhus. Bedömningen grundas framför allt på dels de högre kostnaderna, dels de risker som är förenade med att vara svensk pionjär (ibid).

Här menade utredningen att problembilden som motiverar OPS-tillämpning i Storbritannien – att det är staten som finansierar sjukvården och att den lokala myndighet som ansvarar för den offentliga sjukvården inte på egen hand kan ta upp lån – inte fanns i Sverige. Den kommunala beskattningsrätten i Sverige samt att landstingen kan ta upp lån för verksamheten gav således inte upphov till samma problem att finansiera ett nytt sjukhus i Stockholm. Mot bakgrund av dessa diskussioner resulterade SNUS i en rekommendation att OPS-modellen *inte* bör användas under omständigheterna som rådde med bristande erfarenhet och svårigheter att uppnå konkurrens. Förutsättningarna för ett lyckat OPS-projekt ansågs saknas.

Den efterföljande 3 S-utredningen, som tillsattes för att arbeta fram förslag till ny hälso- och sjukvårdsstruktur i SLL och som publicerades ett par år senare (SLL, 2004), kan inte anses bidra till en förändrad inställning till OPS i detta skede. Visserligen menade utredningen, med hänvisning till olika motorvägsbyggen i Finland och Norge, att,

[d]et torde vara möjligt att uppföra sjukhusbyggnaderna och hantera fastighetsförvaltningen genom en [OPS]-lösning men samtidigt behålla ansvaret för den medicinska verksamheten inom landstinget (SLL, 2004, s 228).

Men 3 S-utredningen ansåg samtidigt att en traditionell finansiering kvarstod som det främsta alternativet för NKS eftersom både lag- och branschpraxis för denna sorts upphandling var bättre utvecklad. De svenska erfarenheterna av OPS ansågs vara ytterst begränsade samtidigt som upphandlingsförfarandet skulle bli enklare (s 228). Utredningens slutsatser framgick i ett tillhörande tjänsteutlåtande från landstingsstyrelsen i samband med färdigställande av utredningen:

Vilken finansieringsform som bör väljas vid byggnation av ett nytt universitetssjukhus får läggas fast i ett senare skede då arbetet med ett mer förfinat underlag kommit längre (SLL, 2004, s 34).

Diskussionen hittills har uppmärksammat att kunskapen om och de praktiska erfarenheterna av OPS i Sverige var begränsade vid 2006. Dessutom hade de två landstingsutredningarna SNUS (SLL, 2002) respektive 3 S (SLL, 2004) landat i att i första hand rekommendera en konventionell finansieringsform för NKS. Hur kom det sig då att OPS till slut ändå blev den modell som drevs igenom för NKS? I nästa avsnitt analyserar vi den beslutsprocess kring OPS som initierades i landstinget efter valet 2006, då frågan fick prioritet i landstinget.

5. Utredningen av OPS efter maktskiftet 2006

OPS-alternativet får prioritet

Ovan konstaterade vi att OPS-modellen inte rekommenderades för NKS i landstingets två centrala utredningar innan 2006, varpå den sammantagna rekommendationen av dessa var att förespråka traditionell lånefinansiering som det främsta alternativet, om än det kan tilläggas att 3 S-utredningen inte stängde dörren helt för OPS.

Efter valet 2006, och det politiska maktskiftet i regering såväl som i SLL, kom inställningen till OPS att förändras. Majoriteten i landstingsfullmäktige skiftade från en rödgrön koalition med S, MP och V till de fyra Allianspartierna M, Kd, C och Fp, vars företrädare vid flera tillfällen sedan tidigt 2000-tal hade drivit frågan om OPS i olika offentliga sammanhang och i relation till frågan om ett nytt universitetssjukhus. Exempelvis hade M tillsammans med Fp och Kd redan 2003, i efterdyningarna av SNUS-utredningens rekommendation att inte genomföra NKS med OPS, i en skrivelse till den S-ledda landstingsstyrelsen argumenterat för att,

[m]odellen med privatfinansiering genom partnerskap [OPS] bör fortsätta att analyseras. Då utredningen än så länge bara gjort en bedömning bör en mer fördjupad analys ske där för- och nackdelar redovisas (SLL, 2003, s 4).

Under hösten efter valet 2006 tilldelades ett kansli i landstingsstyrelsens förvaltning ett uppdrag att utveckla ett projektprogram för det nya universitetssjukhuset. Den politiska ledningen bestämde sig också för att omorganisera kansliet från en stabsfunktion tillhörande landstingsdirektören till att bli ett självständigt kansli som skulle rapportera till FoUU-utskottet (Forskning-, utbildning- och utvecklingsutskottet), ett politiskt organ under

landstingsstyrelsen. Detta NKS-kansli leddes av en nyrekryterad programdirektör med bakgrund som professor i neurokirurgi tillika chef på Akademiska sjukhuset i Uppsala. En landstingspolitiker vi har intervjuat berättade att bildandet av kansliet var en organisatorisk "speciallösning" för att kunna tränga in i detaljfrågor som man ansåg inte behövdes tas upp i landstingsstyrelsen. Enligt politikern fick FoUU-utskottet därmed en "ganska långtgående beslutsdelegation" avseende upphandlingen av det nya sjukhuset (Respondent 3).

Nedanstående tabell visar de huvudsakliga händelserna inom SLL i processen från valet 2006 på vägen fram till ett formellt OPS-beslut i juni 2008.

2006 september	Landstingsval och maktskifte inom SLL
2006 september	Ny programdirektör anställs för att leda arbetet med att ta fram ett projektprogram för NKS
2006 hösten	NKS-kansliet omorganiseras från att ha fungerat som en stabsfunktion till landstingsdirektören till att bli ett självständigt kansli under FoUU-utskottet
2007 oktober	Konsultrapport (PriceWaterhouseCoopers) drar slutsatsen att OPS är ett starkt alternativ och bör utredas vidare
2008 mars	Konsultrapport (Ernst & Young) drar slutsatsen att NKS bör genomföras med OPS-lösning
2008 april	Landstingsfullmäktige beslutar att upphandla byggandet av NKS
2008 juni	Landstingsfullmäktige beslutar om OPS som upphandlingsform

Tabell 1: Lista över centrala OPS-beslut i SLL för OPS 2006 till 2008.

Frågan om OPS fick alltså prioritet efter maktskiftet 2006. En tjänsteman inom SLL uppger att NKS-kansliet aldrig behövde ta ställning till frågan om val av upphandlingsmodell, utan att den politiska ledningen från den tidpunkten arbetade målinriktat för att realisera OPS-upphandlingen för NKS, trots att inga nya formella beslut hade fattats eller utredningar genomförts (Respondent 4). Det bekräftas av ytterligare en tjänsteman i SLL:

De [Allianspartierna] förde ju fram detta i debatterna i landstingsfullmäktige hela tiden men när de sedan själva tog makten 2006 så placerades det upp på agendan återigen och då var vi skyldiga att värdera detta. Däremot så fanns det inget beslut under min tid att gå den vägen utan det fanns en debatt och det fanns ett önskemål, därför så är mitt uppdrag att se till att detta belyses, om man nu ska göra en OPS-lösning, hur ska man då göra den (Respondent 1).

Maktskiftet i landstinget möjliggjorde således att frågan om OPS kunde lyftas fram och placerades i centrum av projektorganisationen för NKS (Respondent 3). En rad händelser och omorganiseringar i landstingsförvaltningen efter maktskiftet 2006 hade betydelse för arbetet som följde. En SLL-tjänsteman som vi har intervjuat beskriver att prioriteringen av OPS-frågan ökade markant efter maktskiftet. Bland annat blev det uppenbart att rekommendationer från de gamla utredningarna inte längre ansågs hålla måttet.

R4: [...] då blev det väldigt uppenbart, då var det väl mera en order till [programdirektören i NKS-kansliet] att det skulle bli en OPS. Vi gjorde ett antal

utredningar, vi intervjuade företrädare för olika konsulter [...] och alltihopa, visade väl egentligen att det inte var någon fördel med OPS. [...] Vi hade svårt att hitta skälet till OPS och signalerna från regering och riksdag, framför allt från finansministern var att han inte tyckte om det. Men vi vred och vände fram och tillbaka. Vi gjorde nästa slutliga utredning [EY, 2008] som ändå sedan resulterade i att man sa att vi tar ett beslut att bygga nytt sjukhus och det ska ske via OPS (Respondent 4).

Enligt en högt uppsatt tjänsteman inom SLL uppkom behovet inom NKS-kansliet tidigt att ta in hjälp utifrån för att hantera OPS-frågan, varpå tjänstemannen uppger att konsultbolaget Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (PwC, fortsättningsvis) slutligen fick uppdraget att utreda frågan till följd av bolagets tidigare erfarenheter av OPS-projekt i Storbritannien (Respondent 3). Som närmare kommer att redogöras för i nästa avsnitt valde NKS-kansliet att ta in vad samma tjänsteman kallar för ”världsledande konsulter” inom området för att därmed kunna arbeta effektivt med frågan och för att driva på beslutsprocessen om finansieringen och byggandet av det nya universitetssjukhuset.

Även en politiker som vi har intervjuat, och som vid denna tidpunkt verkade i FoUU-utskottet, bekräftade att OPS under mandatperioden var det förväntade beslutsutfallet:

Nej, det var aldrig aktuellt [med ett alternativ till OPS] eftersom vi drev den här frågan så, så hade det blivit tvärtom att vi skulle öppnat, då hade vi fått börja om. Möjligen skulle förfrågningsunderlaget i allt väsentligt kunna användas. Men då innebar ju det att då skulle ju anbudet innehålla bara uppförandet av ett hus. Som jag ser det så skulle en traditionell byggupphandling ha gjort det väldigt svårt att göra de här tilläggsbeställningarna utan nya upphandlingar (Respondent 2).

Sammanfattningsvis visar analysen att det efter maktskiftet 2006 fanns en tydlig politisk signal att genomföra en OPS-upphandling för NKS. I nästa avsnitt diskuterar vi vilken roll de externa managementkonsulternas utredningar fyllde i den fortsatta processen mot ett formellt OPS-beslut.

Konsultutredningar förespråkar OPS

Som påpekats i både SNUS (SLL, 2002) och 3 S (SLL, 2004) var erfarenheterna av OPS i Sverige nästintill obefintliga. I vår undersökning har det framkommit att ledningen för NKS-kansliet upplevde att det fanns en stor kompetensbrist i OPS-frågan (Respondent 3), vilket var något som också hade konstaterats i SNUS-utredningen och som går att knyta till den generella bristen på erfarenhet av OPS i Sverige. För att skaffa kunskaper om OPS vände sig NKS-kansliet till externa managementkonsulter. Under 2007 anlätades först konsultbolaget PwC och därefter Ernst & Young (EY, fortsättningsvis) av NKS-kansliet för att beskriva och genomlysna vad som i utredningarna kallades för alternativa lösningar (som närmare bestämt uteslutande var OPS) till den traditionella modellen för finansiering och drift av NKS.

PwC och EY är två av världens största revisions- och konsultfirmor. Bägge ingår i globala nätverk som omsätter hundratals miljarder kronor varje år för rådgivning och revision till både företag och den offentliga sektorn. PwC har varit involverad i flertalet OPS-projekt på internationell nivå och har dessutom en långvarig erfarenhet av rådgivning till OPS-projekt i Storbritannien.

I oktober 2007 presenterades PwC-rapporten ”Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna” (PwC, 2007a). Uppdraget från NKS-kansliet hade varit att ”beskriva och genomlysna förutsättningarna för att välja alternativa lösningar för finansiering och drift av” NKS samt att ”presentera förslag på hur sådana lösningar kan utformas och genomföras” (ibid, s 4). I PwC-rapporten diskuterades framför allt två alternativ till finansiering som möjliggör drift av sjukhuset i egen regi: samverkansentreprenad med så kallad partnering respektive funktionsupphandling med privat ägande, det vill säga OPS. Rapporten utgick från och betonade på olika sätt behovet av flexibilitet, generalitet och elasticitet i finansieringsmodellen för NKS (s 9), varpå det konstaterades att OPS med stor sannolikhet leder till en ”bättre konkurrenssituation [...] vid upphandling av NKS till följd av större internationellt intresse” (s 63). I sammanhanget hänvisades det till flera internationella sjukhusbyggen enligt OPS, särskilt två brittiska sjukhus, vilka bägge framhölls som föredömen.

Den positiva bild av OPS som målas upp i PwC-rapporten kan kontrasteras med den bild som framkommit i vår intervju med en av tjänstemännen inom SLL, tillika deltagare i SNUS-utredningen. Tjänstemannen menade att SNUS-utredningens studieresor till sjukhusen i Storbritannien 2002 hade gett en mer nyanserad bild av hur OPS-projekten fungerade i praktiken. Ingen av representanterna för de brittiska sjukhusprojekten kunde rekommendera att gå vidare med en OPS-lösning i Sverige eftersom de svenska landstingen hade möjlighet att låna pengar själva (Respondent 1).

Trots att denna erfarenhet fanns inom landstingets förvaltning i SNUS respektive 3 S-utredningen, så beskrivs OPS överlag i PwC:s rapport 2007 som ett överlägset alternativ till samverkansentreprenad, det vill säga det som hela tiden hade varit den politiska landstingsoppositionens alternativ till finansieringslösning. PwC konstaterade samtidigt att OPS borde begränsas till att inte omfatta bland annat de kliniska tjänsterna vid sjukhuset samt att ytterligare utredning borde ske i frågan. Här valde PwC att bland annat diskutera och framhäva den så kallade ”marknadssondering” – marknadsundersökning – som hade genomförts i rapporten där, som det uppgavs,

[e]tt tiotal byggföretag kontaktades, varav tre svenska. Utöver de svenska företagen kontaktades företag från Tyskland, Frankrike, Storbritannien samt Spanien, Norge och Finland. (PwC, 2007a, s 58)

Och där PwC vidare konstaterade att,

[d]et krävs tydlighet från SLL att man har för avsikt att genomföra en OPS-lösning samt tydlighet från stat och myndighet att det finns ett framtida flöde av projekt generellt (ibid).

I konsultrapporten diskuterades således behovet av att det klart och tydligt framgår för potentiella anbudsgivare att det finns möjligheter i framtiden att konkurrera om fler OPS-lösningar utöver NKS. I det brev som utgick till potentiella anbudsgivare i denna marknadssondering hade PwC betonat att ett maktskifte hade ägt rum i den svenska politiken och att detta skulle ses som en möjlighet till fler OPS-projekt framöver.

New Karolinska Solna Hospital has the potential to be one of the first of a series of PPP projects in Sweden. A new coalition Swedish government was elected in 2006. The new government has clearly indicated its interest in trying new forms for procurement, risk sharing and financing of public investment, in particular for large public infrastructure investment projects [...] [p]ublic expenditure in Sweden

accounts for a high share of GDP and the scale of decentralisation of tasks to Municipalities and County Councils is substantial in international terms (PwC, 2007b, s 47).

PwC:s utredning framhåller således argumentet att det skulle vara till OPS-modellens fördel att potentiella anbudsgivare uppmärksammades på den förändring på den politiska scenen som uttrycks i citatet. Landstingsstyrelsen valde sedermera att peka på just denna marknadssondering som central i sitt förslag till beslut om att använda OPS (SLL, 2008a, s 25). Av betydelse är att landstingsstyrelsen i detta förslag 2008 konstaterade att flera svenska och internationella aktörer i och för sig vore intresserade av en OPS-upphandling av NKS, men att de tillfrågade entreprenörerna hade angivit att det är av avgörande betydelse för huruvida man ska inkomma med anbud, att OPS-modellen får en bred politisk acceptans i Sverige. Att det fanns stöd för OPS i staten såväl som i landsting och kommuner ansågs därför vara centralt för att företagen skulle kunna räkna med fler OPS-upphandlingar på den svenska marknaden (ibid).

NKS-kansliet ställde sig bakom slutsatserna i PwC-rapporten. I ett tjänsteutlåtande till landstingsstyrelsens strategiska utskott som behandlade PwC-rapporten betonades särskilt att OPS (eller funktionsupphandling som det kallas i tjänsteutlåtandet) sannolikt förbättrar konkurrensen, att riskerna för kostnadsökning under byggnation och drift minskar och att "möjligheterna till innovativa lösningar för att åstadkomma långsiktigt optimerade drift- och underhållskostnader (livscykelssystemet) förbättras" (SLL, 2007, s 36). Dessutom ansåg tjänsteutlåtandet att OPS kommer att tvinga fram en mer noggrann analys av vilka funktionskrav landstinget ska ställa på entreprenaden. Viktigt är dock, enligt tjänsteutlåtandet, och som således även påpekades av PwC i deras rapport (PwC, 2007a, s 37), att de kliniska tjänsterna inte omfattas av upphandlingen eftersom antalet potentiella anbudsgivare då förmodligen skulle minska till följd av ökad komplexitet i arbetet med att inkomma med anbud (SLL, 2007, s 38).

Vidare konstaterade NKS-kansliet i tjänsteutlåtandet att "förvaltningens bedömning [är] att fullmäktige nu bör fatta ett inriktningsbeslut om att [OPS] ska tillämpas" (SLL, 2007, s 36). Dessutom konstaterade NKS-kansliet följande: "Innan ett slutgiltigt beslut fattas bör dock frågan analyseras närmare och en plan tas fram för hur en sådan upphandling konkret ska läggas upp." I enlighet med denna bedömning i november 2007 inleddes en kompletterande analys kring OPS-alternativet med hjälp av konsultfirman EY. Denna rapport (EY, 2008) diskuterade framför allt möjligheterna med OPS, varpå den även avfärdade kritik som uppkommit gällande implikationerna från rådande finanskris 2008 och som troligtvis skulle leda till färre anbud i en upphandlingsprocess. I ett stycke under rubriken "Marknadsperspektiv" i EY:s rapport går det bland annat att utläsa följande:

Under genomförandet av denna analys har en del oro uttryckts för effekterna av den turbulenta situationen på den globala kreditmarknaden. [...] Det skulle kunna leda till problem avseende att hitta finansiering till projektet eller att banker kräver en hög ränta pga. riskbedömningen. Detta skulle i sin tur kunna leda till att inte tillräckligt många aptitliga anbud inkommer. Men samtidigt ska noteras att det under samma period har setts en ökad vilja att placera kapital eller på annat sätt investera i långsiktiga samarbeten som OPS, där den offentliga aktörens delaktighet gör att projektet anses som ett relativt säkert placeringsobjekt. Även om OPS som genomförandeform är relativt oprövad i Sverige och att det därför finns få svenska referenser att luta sig mot så har marknaden under lång tid väntat på den här typen

av projekt. Det borgar ytterligare för möjligheter att få in bra anbud (EY, 2008, s 56).

Konsultrapporten varnade dock för att gå in med en offentlig delfinansiering för att sänka upplåningskostnaderna, varpå det sades att "SLL riskerar att bli 'gisslan' där en privat aktör kan utnyttja det faktum att SLL sitter 'på två stolar'" (ibid. s. 7). Avslutningsvis i rapporten bedömde EY att det inte förelåg några problem med OPS för NKS trots den dåvarande finansiella oron:

Sammantaget bedömer inte Ernst & Young att den senaste tidens kreditorer eller bristen på andra större OPS-projekt i Sverige kommer att leda till ett färre antal anbud. E&Y går därmed på samma linje som PwC och rekommenderar upphandling enligt OPS (EY, 2008, s 57).

Vi har ovan konstaterat att NKS-kansliet redan innan, och i samband med både PwC:s och EY:s rapporter, kände av ett tryck från politikerna inom SLL att driva igenom en OPS-lösning, även om dess arbete formellt handlade om att utvärdera OPS som en alternativ lösning. Konsulternas slutsatser att förorda OPS delades dock inte fullt ut av NKS-kansliet. I ett underlag till landstingsstyrelsen beslut om OPS konstaterade kansliet att det inte går att välja det ena eller det andra alternativet på "objektiva grunder" (SLL, 2008a, s 14). NKS-kansliet bedömde också att ytterligare utredning i frågan *inte* skulle "tillföra analysen något mer" (ibid), varpå frågan därmed lämnades till den politiska majoriteten att besluta om. När landstingsstyrelsen senare återkom till landstingsfullmäktige med sitt konkreta förslag till beslut var dock OPS det tydliga alternativet:

Landstingsstyrelsen förespråkar en OPS-upphandling eftersom metoden är internationellt mer prövad samt att denna finansierings- och genomförandeform ger en högre finansiell förutsägbarhet och minskar riskerna för fördyringar och förseningar. Detta uppnås främst genom en bättre projektstyrning, där en privat aktör förväntas ha erfarenheter av stora och komplicerade projekt (SLL, 2008a, s 2).

I beslutsförslaget om vilken finansieringslösning som skulle användas för NKS uppmanade dessutom landstingsstyrelsen, vilket redan påpekats, med hänvisning till framför allt PwC:s marknadssondering, att beslutet om OPS måste vinna bred politisk acceptans. Detta särskilt då de potentiella internationella anbudsgivarna som PwC haft kontakt med i sin marknadssondering ska finna det värt att gå in på den svenska marknaden.

Men någon sådan politisk acceptans nåddes inte. Oppositionen ansåg istället att den hade blivit utsatt för ett svek med anledning av en gruppledaröverläggning om finansieringen av NKS där alla partier i landstingsfullmäktige hade deltagit ett par veckor innan det formella beslutstillfället. Där hade man enligt oppositionen beslutat om att politisk enighet var viktigare än att välja OPS-alternativet som förespråkades av landstingsstyrelsen. Debatten i landstingsfullmäktige i samband med att det formella OPS-beslutet fattades i juni 2008 kom därför att präglas av konflikt. Landstingsrådet Sevefjord (V) ansåg att konsulterna hade kört över NKS-kansliets bedömning att OPS inte kunde väljas på objektiva grunder (SLL, 2008b, s 88). I debatten klargjordes också att konsulterna hade varit i direktkontakt med flera av partierna för att informera om OPS-lösningen. Ledamot Jan Liliemark (Fp) sade exempelvis att:

Det är [ett] komplicerat ärende vi har att ta ställning till i dag. Av det skälet har det beretts ovanligt grundligt. Som ett led i denna beredning har man gjort en ingående konsultutredning, och vi har också inom partierna haft ett flertal tillfällen att diskutera med konsulter och engagerade tjänstemän och sätta sig in i frågan (SLL, 2008b, s 92).

Och senare uppgav samma ledamot att:

Jag hade väldigt liten insikt i vad en OPS-lösning var, men under resans gång, bland annat med hjälp av den här rapporten och diskussioner med konsulter, har jag kunnat sätta mig in i ärendet på ett fullgott sätt (ibid, s 93).

I omröstningen reserverade sig alla oppositionspartier till förmån för sin gemensamma reservation i landstingsstyrelsen. Mp-ledamöterna reserverade sig dessutom till förmån för sitt förslag på återremiss med motiveringen att,

Det finns brister i utredningsunderlaget. Jämförelserna mellan OPS-lösningen och lösningen med samverkansentreprenad har enligt information från konsultföretaget [EY] den 16 maj 2008 inte skett utifrån samma tidsperiod och med samma grundkriterier (SLL, 2008, s 5).

I det här avsnittet av rapporten har vi konstaterat att de externa managementkonsulterna som anlätades av NKS-kansliet i första hand förankrade idén om OPS-alternativet som förespråkades av den politiska ledningen i landstingsstyrelsen. Någon bedömning och problematisering av konsulternas bredare intressen för en marknad för OPS-projekt i Sverige, och som indirekt kan kopplas till det specifika OPS-beslutet i NKS-fallet, diskuterades däremot inte i de beslutsgrundande rapporterna. I kommande sektion fördjupar vi analysen i förhållande till våra teoretiska utgångspunkter och sammanfattar rapportens slutsatser samt lyfter blicken mot frågor som behöver utredas vidare.

6. Avslutande diskussion och slutsatser

Denna rapport visar att OPS kan betraktas som en i huvudsak politiskt driven idé, där de två olika politiska majoriteterna som styrde SLL mellan åren 2001 och 2008 hade kontrasterande syn på marknadens och privata företags roll i offentlig verksamhet och, som en följd av detta, på om OPS bör användas som upphandlingsform för NKS. I linje med detta pekar analysen på att *maktskiftet i landstinget 2006* hade avgörande betydelse för att frågan om OPS överhuvudtaget kunde prioriteras åren 2006 till 2008, trots att den hade kritiserats och mer eller mindre avskrivits i de två utredningar (SNUS och 3 S) som tidigare diskuterat upphandlingsfrågan.

Vår analys påvisar dessutom betydelsen av det sätt som NKS-frågan *organiserades* från maktskiftet 2006 fram till det avgörande beslutet 2008. Organiseringen med ett självständigt kansli under ett politiskt organ i landstingsstyrelsen kan ha varit ett sätt att minska graden av tillträde och därmed också risken för att eventuella konflikter skulle uppstå under processens gång. Att relativt avskärmade enheter i den offentliga förvaltningen, som dessutom är underordnade verkställande politiska organ, delegeras ansvaret att bereda specifika ärenden har i andra studier visat sig få konsekvenser även för vilka beslut som tas (Cohen m fl, 1972; Verhoest m fl, 2004). Dels tenderar den politiska kontrollen av hur ärenden bereds att öka. Dels minskar sannolikheten för att andra enheter och andra ärenden inom förvaltningen påverkar

enhetens arbete. Den avskärmade enheten kan i stället prioritera och fokusera sina egna frågor och jobba relativt ostört mot uppsatta mål.

Av stor betydelse för utvecklingen av OPS-frågan var att NKS-kansliet valde att ge vissa managementkonsulter tillträde till beslutsprocessen för att utreda OPS-frågan. Genom dessa konsulter kom arbetet med upphandlingsfrågan successivt att snävas in. Redan i den första konsultrapporten, från PwC, kom OPS-alternativet att ges större utrymme än det alternativ som kallades samverkansentreprenad och som förespråkades av oppositionen. Inte heller blickade PwC bakåt på de båda tidigare utredningarna (SNUS och 3S) för att diskutera de problem med OPS som dessa hade pekat på. I stället framställdes OPS-alternativet som mer fördelaktigt. Genom att NKS-kansliet slöt upp bakom PwC:s slutsatser kom nästa konsultutredning, från EY, inte att handla om frågan om OPS skulle användas utan *hur* en OPS-upphandling konkret skulle läggas upp. I konsultrapporterna presenterades således främst fördelar med och motiveringar till att välja OPS, som sedan kunde användas i såväl den politiska debatten som i annan extern kommunikation. I den meningen kom anlitaandet av konsulterna i praktiken kanske inte i första hand att handla om att förutsättningslöst utreda olika upphandlingsalternativ utan snarare om att legitimera OPS-alternativet. Analysen väcker frågor om vilka roller externa konsulter tilldelas och hur detta sker i den offentliga förvaltningen. En fråga som behöver undersökas vidare är exempelvis hur konsulternas ekonomiska intressen för en framtida OPS-marknad i Sverige belystes och hanterades i det beslutsförberedande arbetet inom NKS-kansliet.

Vid sidan av dessa organisatoriska arrangemang, med NKS-kansliet och anlitaandet av olika konsultfirmor, betonar vår undersökning betydelsen av den informella styrning, eller *mikrostyrning*, som karaktäriserade den projektorganisation som uppstod kring OPS-frågan, och då särskilt NKS-kansliet. En sådan mikrostyrning sker när tjänstemän exempelvis upparbetar nära kontakter med politiker och därigenom avläser politiska signaler, anteciperar och till och med föregår politiska utspel via lojalitets- och förtroendeband (Jacobsson, 2015; Niemann, 2017). I fallet med NKS-kansliet konstaterar vi att arbetet med att bereda beslutet om OPS tidigt anpassades efter politiska signaler som förespråkade OPS. Sådana signaler är svåra att utläsa av formella beslut som fattades i landstingsstyrelsen och fullmäktige. I stället pekar vår undersökning mot att styrningen var av mer informellt slag. Men hur denna mikrostyrning mer konkret gick till behöver undersökas vidare, i första hand genom intervjuer med tjänstemän som arbetade i NKS-kansliet och politiker i landstingsstyrelsens politiska organ FoUU-utskottet.

Rapporten föder också nya frågor. Exempelvis omorganiserades NKS-projektet på nytt i maj 2008 då det skapades en särskild "NKS-förvaltning" med separat ekonomienhet för att, som en av våra respondenter uttryckte det, "skapa en mer exekutiv organisation" (anonym). Det är troligt att även denna organisation hade betydelse för processen som ledde fram till det tilldelningsbeslut som landstingsfullmäktige fattade två år senare, i juni 2010. Fortsättningsvis ämnar vi undersöka hur anbudsprocessen hanterades under åren 2008 till 2010 och vilka aktörer och intressen som fick utrymme i att arbeta fram det konkreta OPS-avtal som landstingsfullmäktige tog ställning till.

En annan fråga som behöver undersökas vidare rör den politiska ledningens roll i relation till andra politiker, inte minst på nationell nivå. Att det exempelvis enligt konsultrapporterna behövde framgå för potentiella anbudsgivare att det fanns en framtida marknad för OPS-projekt i Sverige innebar att landstingets politiska ledning behövde arbeta för en bred förankring inom såväl landsting som riksdag och regering för att förbättra förutsättningarna för en lyckad OPS

i NKS. Hur det arbetet gick till behöver vi utreda vidare, inte minst som den dåvarande Alliansregeringen på nationell nivå, enligt en av våra intervjupersoner, motsatte sig OPS-modellen (Respondent 4).

Vilka lärdomar kan man då dra från denna undersökning kring hanteringen av OPS-frågan? De viktigaste kan, menar vi, kopplas till hur frågan organiserades efter maktskiftet 2006. Den politiska ledningen valde att förlägga frågan till en särskild, nyskapad enhet. Och inom denna enhet har nyckelpersoner beskrivit för oss hur arbetet redan vid ett tidigt skede anpassades efter det politiska trycket att realisera OPS-alternativet. Att det skapas den här typen av organisatoriska speciallösningar i samband med stora projekt är alls inget unikt för NKS. Tvärtom är det ett vanligt förfarande i samband med megaprojekt (Flyvbjerg, 2014; Sahlin-Andersson, 1989). Fördelen är att processen kan föras snabbare framåt, exempelvis genom att enheten anställer nya personer utan tidigare bindningar och genom att enheten kan frikopplas från etablerade rutiner avseende ärendehantering och samordning. Så skriver exempelvis megaprojektforskaren Flyvbjerg:

[P]roject promoters often avoid and violate established practices of good governance, transparency and participation in political and administrative decision making, either out of ignorance or because they see such practices as counterproductive to getting projects started (Flyvbjerg m fl, 2003 s 5).

Genom organisatoriska särlosningar kan således momentum skapas i processerna. Samtidigt finns det risker med denna typ av särlosningar. I ambitionen att föra frågor framåt riskerar frågor att bli alltför ensidigt belysta. Detta behöver inte bero på att ansvariga aktörer medvetet undanhåller frågor utan snarare på att frågorna som de hanterar hamnar utanför etablerade rutiner för samordning, kvalitetssäkring och genomlysning. För den organiserande parten – den politiska ledningen i NKS-fallet – gäller det således att finna en lämplig balans mellan avskärmning (för att kunna föra frågor framåt) och inkludering och samordning (för att få frågorna allsidigt belysta).

Referenser

- Ahrne, G. (1993), "Delvis människa, delvis organisation/Partly human, partly organization", *Sociologisk forskning*, 59-78.
- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2017), *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur AB.
- Bexell, M., & Mörth, U. (red.) (2010), *Democracy and public-private partnerships in global governance*, Springer.
- Bringselius, L. (2015), "New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta?", *Organisation & Samhälle*, 1.
- Brunsson, N. (2007), *The consequences of decision-making*. Oxford University Press.
- Brunsson, K. & Brunsson, B. (2014), *Beslut*, Liber.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative science quarterly*, 1-25.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1963), *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs.
- ESV (Ekonomistyrningsverket) (2006), *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? – om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi*, ESV 2006:15.
- EY (2008), *SLUTRAPPORT: Utvärdering av OPS som genomförande- och finansieringsform för NKS*, 2008-03-28, Online [2018-02-07]: http://www.nykarolinskasolna.se/globalassets/ops/ey_nks_ops_slutversion_28_mars_2008.pdf
- Flyberg, B., Bruzelius, N. och Rothengatter, W. (2003), *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2014), "What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview", *Projects Management Journal*, 45 (2): 6-19.
- Hellowell, M., & Pollock, A. M. (2009), "The private financing of NHS hospitals: politics, policy and practice", *Economic Affairs*, 29 (1), 13-19.
- Hodge, G. A. (2004), "The risky business of public-private partnerships", *Australian journal of public administration*, 63 (4), 37-49.

- Jacobsson, B. (1984), *Hur styrs förvaltningen?: myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. (2015), *Fotnoter till förvaltningspolitiken: Lärande, styrning and all that jazz...* Södertörns högskola.
- Janis, I. L. (2008), "Groupthink", *IEEE Engineering Management Review*, 36 (1).
- Jansson, D. (1992), *Spelet kring investeringskalkyler: Om den strategiska användningen av det för-givet-tagna*, Norstedts juridik.
- Kahneman, D., & Snell, J. (1992), "Predicting a changing taste: Do people know what they will like?", *Journal of Behavioral Decision Making*, 5(3), 187-200.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Little, Brown & Co.
- Mandell, T. (2006), *Sammanfattning: Offentligt-privat partnerskap, offentlig upphandling och statsstöd – hur ska gränsen dras?*, Umeå universitet.
- March, J. G. (1978), "Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice", *The Bell Journal of Economics*, 587-608.
- March, J. G. (1987), "Ambiguity and accounting: The elusive link between information and decision making", *Accounting, organizations and society*, 12 (2), 153-168.
- Marrewijk, A., Clegg, S. R., Pitsis, T. S., & Veenswijk, M. (2008), "Managing public-private megaprojects: Paradoxes, complexity, and project design", *International Journal of Project Management*, 26 (6), 591-600.
- Mellgren, F. och Ennart, H. (2015), Regeringen försökte stoppa NKS-affären, artikel i *Svenska Dagbladet*, den 22 november.
- Montin, S. (2015), "Från tilltrobaserad till misstroberad styrning", *Nordisk administrativ tidskrift*, 92 (1), 58-75.
- Niemann, C. (2017), "Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen: Kan Regeringskansliet visa vägen?", *Förvaltningsakademins rapportserie*, Södertörns högskola.
- Nilsson, J. E., & Pydokke, R (2007), Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: en forskningsöversikt. *VTI rapport 601*, VTI.
- Premfors, Rune m.fl. (2003), *Demokrati & byråkrati*, Studentlitteratur.

PwC (2007a), Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna, Online 2018-02-07:
<http://www.nyakarolinskasolna.se/globalassets/dokument/ls-0710-1126-huvudrapport.pdf>

PwC (2007b), Bilaga, Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna, Online 2018-02-07:
<http://www.nyakarolinskasolna.se/contentassets/e9b20c32d91945dcad0d96be02a0377f/ops-bilaga.pdf>

Riksrevisionen (2016), Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan, *RiR 2016:3*, Riksrevisionen.

Sahlin-Andersson, K. (1989), *Oklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*. Studentlitteratur.

SLL (2002), Rapport från utredningen om nytt universitetssjukhus, 2002-11-15.

SLL (2003), Landstingsstyrelsen, protokoll 3/2003 § 37 - 59, sammanträdesdag 2003-03-18

SLL (2004), Utredningen om Stockholms Sjukvårdsstruktur, 3 S, med tjänsteutlåtande i landstingsstyrelsen (dnr: LS 0409-1729), 2004-09-28.

SLL (2007), Tjänsteutlåtande landstingsstyrelsens förvaltning, landstingsstyrelsens strategiska utskott, Förslag om byggnation av nytt universitetssjukhus i Solna, Dnr: LS 0710-1039.

SLL (2008a), Landstingsstyrelsen, Landstingsstyrelsens förslag till beslut 2008:40, Dnr: LS 0804-0429

SLL (2008b), Landstingsfullmäktige, Protokoll 2008-06-10.

SLL (2008c), Landstingsfullmäktige, Beslutsprotokoll, 2008-06-10.

Statskontoret (1998), *Privatfinansiering genom partnerskap*, 1998:12, Stockholm.

Sundström, G. (2016), Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1).

Söderbaum, P. (1986), *Beslutsunderlag – Ensidiga eller allsidiga utredningar?*, Doxa Ekonomi, Lund.

UK Gov (2013), Trade and Investment, Department of Health, Public Private Partnerships, Online [2018-02-19]:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266818/07_PP_P_28.11.13.pdf

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004), The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public administration and development*, 24(2), 101-118.

Öhrming J. (2017), *Allt görs liksom baklänges: verksamheten vid Nya Karolinska Solna*, Södertörns högskola.

Intervjuer

Respondent 1, tjänsteman SLL och deltagare i SNUS-utredningen, 2017-10-30

Respondent 2, politiker SLL, 2017-11-13

Respondent 3, tjänsteman SLL, 2017-11-13

Respondent 4, tjänsteman SLL och deltagare i SNUS-utredningen 2017-11-16

Respondent 5, tjänsteman SLL, 2017-10-30