

Scores rapportserie 2019:6

Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna

Carl Yngfalk och Svenne Junker

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna

Carl Yngfalk och Svenne Junker

Scores rapportserier 2019:6
ISBN 978-91-88833-05-1



Stockholms
universitet

Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna

Fil. dr Carl Yngfalk
Ekon. dr Svenne Junker

Sammanfattning

Denna rapport undersöker och diskuterar användningen av så kallad offentlig-privat samverkan (OPS) i upphandlingen, finansieringen och byggnationen av Nya Karolinska Solna (NKS). Rapporten har ett organisationsteoretiskt perspektiv med fokus på att förstå legitimitets-skapande strategier och praktiker i och kring projektorganisationen i allmänhet och NKS-förvaltningen i synnerhet. Baserat på en analys av dels 28 djupintervjuer med involverade tjänstepersoner, landstingspolitiker och konsulter, dels cirka 500 officiella dokument och inofficiellt arbetsmaterial inom NKS-projektet från landstingsstyrelsens arkiv, visar resultaten från undersökningen att organiseringen av NKS-projektet i landstinget, och särskilt olika managementkonsulters relationer till NKS-förvaltningen, hade avgörande betydelse för legitimeringen av OPS-idén. Inte minst visar rapporten att beslutsblindhet i många avseenden präglade processen för att upphandla och finansiera Nya Karolinska enligt OPS-modellen. Denna blindhet visar sig i att processen att utreda förutsättningarna för en OPS-upphandling samt att besluta om ett OPS-avtal och sedan förhandla fram ett avtal, alltsammans under mandatperioden mellan 2006 och 2010, var forcerad och legitimerades via externa parter med egna kommersiella intressen, som vare sig redogjordes för på ett transparent sätt eller hanterades på ett sakligt sätt i processen. NKS-förvaltningen kom att präglas av elitism, vilket bland annat innebar att anställda inom NKS-förvaltningen upplevde sig varken ha tid eller möjlighet att lyfta och utreda problem, att peka på risker och villkor för OPS-modellen eller att arbeta igenom detaljer i avtalet när det väl tecknades. Centralt i processen med att legitimera OPS var också att påvisa förekomsten av konkurrens, vilket tog sig uttryck i att omförhandla regler och villkor för upphandlingen så att de passade rådande omständigheter.

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	5
2. Teori: ett organisationsperspektiv på legitimeringen av OPS	6
OPS som del av 'managementpaket' för offentlig förvaltning	6
Legitimering och institutionellt arbete i organisationer	7
Managementkonsulter som institutionella aktörer	9
Policyprofessionalitet som politiskt institutionellt arbete	9
Sammanfattning.....	10
3. Metod och material	11
4. Organisering för OPS i landstingets förvaltning 2006–2011	13
OPS aktualiseras och prioriteras 2006–2008	14
Förespråkande av OPS i konsultutredningar	14
Befästande av OPS via marknadsskapande åtgärder	16
Idealisering av OPS i NKS-kansliet	17
Politisk acceptans för OPS genom 'utbildning' av landstingspolitiker	19
En 'exekutiv' organisation för OPS 2007–2008	21
Statushöjande åtgärder för ökad handlingsfrihet.....	21
Elitidentitet och rekryteringsstrategier för att minimera ifrågasättande	22
Marknadsföring av OPS 2008–2009	24
Säkerställande av marknadskompetens via rekrytering av managementkonsulter	24
Marknadskommunikation för stärkt image inför prekvalificeringen	26
Sekretessavtal och tystnadskultur som styrmedel för 'varumärket' NKS.....	28
En illusion av konkurrens 2009–2010	32
Förhandlingsprocess 'under radarn'	32
En bild av konkurrens via referensobjekt som 'spökanbudsgivare'	32
Mandatperiodens slut och rättfärdigandet av det enda anbudet	34
Realisering och implementation av OPS 2010–2011	35
Förhandlingar med oppositionen skapar politisk legitimitet	35
Nya politiker skapar nya institutionella förutsättningar	37
NKS-förvaltningen som 'offerlamm' för att införliva befintliga KS i OPS:en	37
5. Legitimeringen av OPS: institutionellt arbete i förvaltningsorganisationen	38
Legitimering via omprioritering av kompetens och ansvar	39

Legitimering via främjandet av elitism och policyprofessionalitet	41
Legitimering via strategier för att hävda konkurrens i upphandlingen	43
6. Avslutande diskussion	45
 Politisering riskerar att främja "amatörförvaltning"	46
 Beslutsblindhet – en oförmåga att upptäcka skeva intressen	47
Referenser	49

1. Inledning och syfte

I den här rapporten undersöks och diskuteras beslutet att använda så kallad offentlig-privat samverkan (OPS) i upphandlingen, finansieringen och byggnationen av Nya Karolinska Solna (NKS). 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, Bexell & Mörth, 2010). 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 (se Junker & Yngfalk, 2018).

Vid tidpunkten för Stockholms läns landstings – numera Region Stockholm – beslut att bjuda in till en arkitekttävling för ett nytt världsledande universitetssjukhus i Stockholm den 19 april 2005 var förutsättningarna för OPS i många avseenden begränsade. Två tidigare landstingsutredningar i sjukhusprojektets initiala fas, SNUS (SLL, 2002) och 3 S (SLL, 2004), hade pekat på flera risker och problem med OPS, inte minst bristen på erfarenhet av OPS i Sverige. Utredningarna hade sammantaget förordat en traditionell samverkansupphandling. Trots dessa rekommendationer kom OPS-frågan upp på landstingets dagordning direkt efter att Alliansen hade vunnit landstingsvalet 2006, varpå en särskild projektorganisation – NKS-kansliet – växte fram inom landstingsförvaltningen för att hantera projektet och inte minst utreda frågan om finansiering och upphandling.

En nyrekryterad programdirektör med bakgrund från Akademiska sjukhuset i Uppsala, Lennart Persson, vände sig ganska snart till ledande managementkonsultbolag som arbetat med och verkat för OPS på den internationella marknaden. Bolagen skulle understödja projektorganisationen via utredningsuppdrag gällande OPS som en alternativ upphandlingsmodell, trots att mycket alltså talade emot en sådan. När fullmäktige med knapp majoritet i juni 2008 hade beslutat om att genomförandet av en OPS-upphandling endast skulle ske om förväntad konkurrens kunde uppnås, och därefter, i upphandlingsprocessen, bara ett anbud hade inkommit, så fattades det dock inga nya beslut om att avbryta OPS-upphandlingen. Efter månader av förhandlingar med den enda anbudsgivaren hade slutsumman fortfarande inte landat under det fastställda kostnadstaket, samtidigt som valet 2010 bara befann sig några månader bort, vilket innebar en osäkerhet för alla inblandade parter och därmed inverkar på beslutsprocessen. Efter en ny politisk uppgörelse ställde sig samtliga partier i landstingsfullmäktige bakom beslutet om ett OPS-avtal. Hur gick detta till? Hur kunde OPS få stöd när såväl tidigare utredningar som rådande konkurrenssituation talade emot upphandlingsformen?

Syftet med rapporten är att undersöka hur idén om OPS spreds och fick fäste – legitimerades – i landstinget och dess förvaltning. Undersökningen fokuserar tidsperioden mellan maktskiftet i landstinget 2006, när frågan om OPS aktualiserades på nytt, fram till tiden för byggstart 2011 och då en större omorganisation i landstingsförvaltningen genomfördes som innebar att ansvaret för NKS-projektet fördelades om. Vi ägnar särskild uppmärksamhet åt den särskilda projektorganisation som skapades för att genomföra NKS-projektet.

Rapporten bygger på organisationsforskning med fokus på diskussioner om beslutsfattande, identitetsarbete och legitimeringsprocesser i organisationer. Analysen grundas i neoinstitutionell teoribildning som utgår från att beslut kringgärdas av idéer om vad som är ett normativt korrekt och regelrätt handlade och som via olika initiativ och praktiker har kommit att stödjas

och legitimeras (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2008; Powell & DiMaggio, 2012; Furusten, 2013; Bromley & Meyer, 2015). Genom att betrakta OPS som ett uttryck för en i den svenska kontexten ny form av managementidé för styrningen och hanteringen av offentliga projekt (t.ex. O'Mahoney & Sturdy, 2016), och som därmed genomsyrade hela projektorganisationen för NKS och inte bara frågan om finansiering och/eller upphandling, vill vi också belysa olika aktörers roller och maktpositioner samt konsekvenserna av detta för NKS-projektet och även bredare för landstingsorganisationen i allmänhet. Sammantaget hjälper teorierna oss att förstå aspekter av inflytande, makt och politik i beslutsprocessen för OPS, som trots att den utåt sett framstod som strömlinjeformad under ytan karaktäriserades av motstånd och konflikter, som hanterades inom projektorganisationen och landstinget med syfte att skapa acceptans för OPS.

Rapporten är disponerad enligt följande. I *kapitel 2* presenterar vi vårt teoretiska ramverk. I *kapitel 3* diskuterar vi vår metod och vårt material, följt av en presentation av våra iakttagelser från undersökningen i *kapitel 4*. I *kapitel 5* analyserar vi dessa iakttagelser med hjälp av vårt teoretiska ramverk, och i *kapitel 6* för vi en avslutande diskussion.

2. Teori: ett organisationsperspektiv på legitimeringen av OPS

I det här kapitlet presenterar vi vårt teoretiska ramverk med utgångspunkt i forskning om marknadsiseringen av offentlig sektor och med fokus på diskussioner om beslutsfattande, identitetsarbete och legitimeringsprocesser i organisationer. Vårt ramverk hjälper oss att förstå, analysera och problematisera arbetet med att skapa legitimitet för OPS inom landstinget. Vi ser således inte OPS som begränsad till att endast vara en finansiell modell för NKS-projektet, utan som ett uttryck för en managementdiskurs eller ett 'managementpaket' relaterat till bredare politiska strömningar i den västerländska ekonomin och mer specifikt gällande organiseringen av offentlig förvaltning.

OPS som del av 'managementpaket' för offentlig förvaltning

I denna bredare bemärkelse kan OPS betraktas i ljuset av de neoliberala idéströmningar som karaktäriserar den västerländska politiska ekonomin sedan slutet av 1970-talet och som bland annat betonar privatisering och välfärdsstatens avreglering till förmån för marknadsekonomi och ökad kommersialisering (t.ex. Harvey, 2007; Andersson m.fl. 2017). Mot den bakgrunden lyfts OPS ofta fram som ett instrument för att effektivisera offentlig styrning efter idealen om en samverkande stat, till skillnad från en traditionell och mer hierarkisk offentlig styrning (Börzel & Risse, 2005). I den globala ekonomin har OPS haft stort genomslag i arbetet med internationellt bistånd (Graeber, 2011), och internationella aktörer som Världsbanken och OECD har därigenom bistått i arbetet med att sprida OPS-idén till enskilda länder. Forskning har även uppmärksammat att managementkonsulter haft en viktig roll i att sprida kommersiella idéer som OPS inom offentlig sektor, framför allt genom rådgivning och utbildning, men även genom att utforma system och modeller som kan användas för att omsätta OPS i praktiken (O'Mahoney, 2007).

Som idé om offentlig styrning kan OPS ses som ett exempel på den så kallade 'marknadiseringsvåg' som rullat fram över den globala ekonomin under de senaste decennierna (Djelic, 2006). OPS-idén ingår därmed i ett större paket av både kompletterande och inbördes spretiga reformidéer som ofta benämns med begreppet NPM (New Public Management). Även om det sedan länge har funnits en tilltagande och i många fall befogad kritik mot NPM har det ganska nyligen konstaterats att Sverige fortfarande förefaller att vara pionjär vad gäller utökade

reformer för att införa marknadselement i offentlig sektor (Pollitt & Bouckaert, 2011; Hall, 2012). I den bemärkelsen har kommersiella managementidéer i hög grad kommit att utgöra normen för alla möjliga organisationer i samhället (Arnould & Cayla, 2015), där forskningen bland annat pekat på hur detta kan skapa omständigheter som påverkar beslutsfattande i offentliga organisationer i riktningar som inte nödvändigtvis ligger i linje med deras egna intressen (Furusten & Werr, 2016; O'Mahoney & Sturdy, 2016; Sturdy & O'Mahoney, 2018).

Föreställningen om att det finns stora behov av att konkurrensutsätta offentliga investeringar är starkt kopplad till idén om OPS. I den offentliga debatten behandlas konkurrens generellt som något som spontant växer fram när vissa strukturella förhållanden råder mellan deltagande aktörer, och som den offentliga sektorn genom åtgärder som exempelvis informationsspredning kan möjliggöra. Arora-Jonsson med flera (2018) kritiserar en sådan atomistisk syn på konkurrens, det vill säga att den utgör en elementär beståndsdel i det sociala systemet som uppkommer av sig själv och som dessutom i princip styr andras handlingar på avstånd från själva händelsen. De argumenterar istället för en bredare syn på begreppet konkurrens och placerar det i förhållande till reformtrender för marknadsiering, privatisering och företagisering i offentlig sektor. Konkurrens ska i det ljuset ses som något som skapas och formas genom aktiv organisering, processer i vilka beslut också fattas och avvägningar görs. Trots att konkurrens i många fall kan vara problematisk att mäta och granska är den därför legitimitetsgrundande i att den bidrar till att rättfärdiga offentliga beslut om marknadsreformer. I praktiken behöver konkurrens nämligen inte alltid innebära att flera olika aktörer uttrycker intresse för ett visst uppdrag, och att beställaren måste göra ett kvalitativt val mellan dessa aktörer. Istället kan konkurrens anses råda trots att det endast finns en aktör som "konkurrerar" om uppdraget. Öppenhet i upphandlingar och potentiella "hot" om att det kan finnas konkurrenter, alternativt att det konkurrensutsatta kontraktet i framtiden kan omförhandlas och på nytt utsättas för konkurrens, är mekanismer som kan användas för att bekräfta konkurrensen. Samtidigt blir en sådan "tom" konkurrens svår att hantera analytiskt i studier av offentliga verksamheter (ibid.).

I denna studie utgår vi från en bredare syn på reformer för marknadsiering och konkurrens. Konkurrens analyseras i första hand som ett centralt styrmedel skapat och nyttjat av aktörer i organisationer och som därmed utgör en del i legitimeringen av OPS som managementidé. Styrning genom att skapa konkurrens innefattar åtminstone två centrala aspekter som kan analyseras (Arora-Jonsson, Blomgren, Forssell & Waks, 2018, s. 21). Dels organiseringen av kunden i konkurrensförhållandet, det vill säga den som ska beställa och även kontrollerar resurserna om vilka andra organisationer ska konkurrera. Och dels organiseringen av de aktörer som konkurrerar om resurserna. Bägge dessa är centrala i vår analys av arbetet för att legitimera OPS-modellen i upphandlingen av ett nytt universitetssjukhus i Stockholm.

Legitimering och institutionellt arbete i organisationer

Hur legitimitet skapas för beslut och organisationer utgör en central diskussion inom neoinstitutionell organisationsteori. Här lyfts regelverk, ideal och normer i den institutionella omgivningen fram som avgörande för organisationers sätt att strukturera sina praktiker och verksamheter och som organisationer därmed lägger mycket resurser på att hantera (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2008; Powell & DiMaggio, 2012; Furusten, 2013). Hanteringen av institutionella förväntningar sker inte minst genom att organisationer anpassar sig till och inför idéer om styrning som har bred legitimitet (Bromley & Meyer, 2015).

Men om än forskningen har tenderat att fokusera på hur organisationer anpassar sig och formas efter den institutionella omgivningen har den delvis även skiftat fokus till organisationers förmåga att påverka och förändra institutioner (dvs. institutionella förväntningar). Begreppet *institutionellt arbete* uppmärksammar avsiktliga aktiviteter hos aktörer för att skapa, underhålla eller bryta ner institutioner och olika former av normaliserade praktiker i organisationer (Lawrence, Suddaby & Leca, 2009; Lawrence, Leca & Zilber, 2013). Mer specifikt uppmärksammar Perkmann och Spicer (2008) *politiska* former av institutionellt arbete för att hantera och påverka hur regler kan tolkas, genom exempelvis gränsdragning i organisationer för inkludering och exkludering av individer, men även utformandet av rekryteringsstrategier och en mer medveten fördelning av roller i beslutsprocesser. Författarna beskriver här hur särskilt politiskt institutionellt arbete kan generera stöd för en idé eller praktik genom att skapa handlingskraftiga koalitioner och nätverk för att på så sätt omförhandla de institutionella förväntningarna (ibid.).

I Skandinavien, och inte minst Sverige, har neoinstitutionell organisationsforskning särskilt uppmärksammat arbetet i enskilda organisationer med att anpassa, justera och därmed ”översätta” generella idéer till lokala varianter (jfr Czarniawska & Sevón, 1996; Sahlin-Andersson & Engwall, 2002; Furusten, 2009). Sådant institutionellt arbete är i hög grad beroende av insatser som ”de-kontextualiserar” managementidéer från situationer där de praktiseras och gör dem mer allmänna, och som ”re-kontextualiserar” och inför dem i nya miljöer (Furusten, 2013). I sådana termer utgör svenska utvärderingar av utländska OPS-projekt en form av de-kontextualisering, medan arbete med att ta fram strategier för att använda OPS-modellen lokalt i Sverige utgör en form av re-kontextualisering. Ett sådant perspektiv på institutionellt arbete uppmärksammar lokala organiseringar, beslut och strategier för att omforma, anpassa och genomföra managementidéer i offentliga sektor.

För en enskild organisation kan förekomsten av motstridiga krav från den institutionella omgivningen vara svåra att hantera (Alexius & Furusten, 2019). Exempel på sådan hantering är att genom utbyten eller förhandlingar med relevanta intressenter i omgivningen hitta legitima kompromisslösningar (jfr Oliver, 1991). Här har forskningen visat på betydelsen av mekanismer som ”särkoppling”, som möjliggör för organisationer att å ena sidan formellt visa att de agerar i linje med etablerade föreställningar om hur verksamheten bör bedrivas, medan den praktiska verksamheten å andra sidan fungerar annorlunda eller till och med tvärtemot (Brunsson, 1989; Bromley & Meyer, 2017). En genomtänkt särkoppling av formella beslut och policys från hur verksamheten bedrivs i praktiken kan därmed även ses som ett institutionellt arbete och utgör en viktig mekanism för hur dagens organisationer ofta hanterar skiftande och motstridiga förväntningar från omvärlden, inte minst inom näringslivet (Yngfalk, 2019), men i ökande grad även inom civilsamhället (Fyrberg-Yngfalk & Yngfalk, 2019) och offentliga organisationer (Junker, 2003; 2014).

Genom att knyta an till dessa diskussioner om institutionellt arbete lägger vi i studien fokus på sammansättningen och utvecklingen av projektorganisationen för NKS samt hur olika typer av aktörer kom att driva projektet i en viss riktning där vissa idéer blev accepterade och i hög grad börjar institutionaliseras och därmed togs för givna. Här har forskningen särskilt uppmärksammat den centrala betydelsen av managementkonsulter som institutionella aktörer för marknadsivering av offentlig sektor, där också efterfrågan på konsulter har ökat kraftigt inom offentlig sektor under de senaste decennierna (Stone & Ladi, 2015; Riksrevisionen 2018).

Managementkonsulter som institutionella aktörer

Tidigare forskning visar att managementkonsulter i den offentliga sektorn fyller en central roll i att legitimera specifika idéer och skapa mening för vissa beslut, snarare än att bistå i själva genomförande av dessa beslut (Czarniawska-Joerges, 1990). I sådant avseende framstår managementkonsulter som "idéskapare" alternativt "idéodlare" (ibid., s. 148). Andra studier har visat hur konsulter inte bara nyttjas för planering och genomförandet av större politiska reformer, utan även i allt större utsträckning under mer temporära former i beslutsprocesser av mer löpande natur (Kirkpatrick, et al., 2019). Genom att inta en mer informell roll kan managementkonsulter delta i det institutionella arbetet genom att exempelvis minska motstånd i beslutsprocesser och skapa legitimitet för alternativ och förändringsprocesser gentemot övriga intressenter (ibid.).

Studier visar också att managementkonsultbolag ofta tillskrivs hög status och makt i offentliga organisationer, och även bredare i samhället, via den expertkunskap de representerar i sakfrågor (Furusten, 2013). Därmed kan managementkonsulter även vara ett medel för organisationer som anlitar konsulterna att skapa kollektivt engagemang i specifika sakfrågor och legitimera ibland konfliktfyllda beslut genom den elitstatus som konsulterna via sin expertkunskap tillskrivs (Alvesson & Robertson, 2006; Smith, 2013). Forskningen visar här också att konsultbolag tenderar att attrahera ambitiösa anställda med höga standarder och som är villiga att arbeta hårt för att nå organisationens mål (Ekman, 2013). Anställda inom organisationer där konsulter är verksamma tillskriver sig därför identitetsmässigt ofta prestige, privilegier och andra ekonomiska fördelar i relation till andra aktörer i den institutionella omgivningen, inte minst eftersom det ofta ger dem ökat handlingsutrymme (Alvesson & Robertson, 2006; Costas & Fleming, 2009; Visscher, Heusinkveld & O'Mahoney, 2018).

Spridningen av managementidéer inom offentlig förvaltning sker därför ofta via mer indirekta former av maktutövanden i relation till den expertis som managementkonsulter besitter (O'Mahoney & Sturdy, 2016). Inte nödvändigtvis genom att enskilda grupper framställs som bättre eller sämre i direkt bemärkelse utan genom åtgärder med de-legitimerande syften som medför att vissa gruppers handlingsalternativ per automatik framstår som mer relevant (t.ex. Mazza & Pedersen, 2004). Institutionellt arbete i denna form påverkar alltså inte bara hur beslut bereds och tas, utan även vilka alternativ som inte kommer att behandlas (jfr Kingdon, 1984; Cyert & March, 2002). Förekomsten av elitism och makt är viktigt för vilka idéer som sprids och översätts till handling och för organisering av denna spridning och översättning.

Policyprofessionalitet som politiskt institutionellt arbete

Forskningen om offentliga organisationer har nyligen uppmärksammat förekomsten av så kallad policyprofessionalitet i dagens politik (Garsten, Rothstein & Svallfors, 2015). Gruppen "policyprofessionella" utmärker sig genom att vara ideologiskt drivna och engagerade i att påverka politiska beslut utan att vara folkvalda. Policyprofessionella är, kort sagt, "anställda för att bedriva politik" (ibid. s. 7), vilket innebär att policyprofessionalitet kan förstås som en form av politiskt institutionellt arbete (jfr Perkmann & Spicer, 2008).

En traditionell uppdelning inom offentlig förvaltning mellan politiker som beslutsfattare och tjänstepersoner som neutrala utförare utmanas delvis av detta perspektiv genom att policyprofessionella i vissa fall 'kilar in sig' mellan dessa två grupper. Policyprofessionella finns i hela samhällssystemet, från politiska organisationer och partier till intresseorganisationer, fackförbund, konsultbolag och tankesmedjor. Forskningen om policyprofessionella

kopplar bland annat till begreppet ”politiska eliter” som viktiga drivkrafter i det politiska beslutsfattandet (jfr Dahl, 1961). Den synen utgår från att det finns flera rivaliserande kluster av politiska eliter som kringgärdar den verkställande makten. Ett centralt styrinstrument för folkvalda politiker är i detta perspektiv att mobilisera utvalda elitkluster till att bedriva politiskt arbete och rekrytera elitindivider till inflytelserika poster inom förvaltningen (Kingdon, 1984).

På liknande sätt visar Garsten, Rothstein och Svallfors (2015) att policyprofessionella överlag är kopplade till, om inte de politiska partierna så till ideologiskt förankrade aktörer som bransch- och intresseorganisationer, fackförbund och tankesmedjor. Även privata företag kan anställa policyprofessionella (Svallfors & Tyllström, 2017). Studier visar att policyprofessionella dessutom ofta förflyttar sig mellan organisationer inom fältet såväl som mellan nivåer inom offentlig förvaltning, och kan därigenom åstadkomma kopplingar mellan aktörer och intressenter i beslutsprocesser på ett sätt som kan vara svårt att upptäcka och analysera för utomstående (Garsten et al., 2015, s. 32-33). Forskare menar att ”otydlighet i kombination med osynlighet och oansvarighet tycks vara ett genomgående drag när det gäller ordningen för policyprofessionellas ställning i svensk politik.” (ibid., s. 237)

I sin analys av politiska tjänstepersoner, som enligt definitionen ovan utgör en del av gruppen policyprofessionella, fastlägger Ivarsson Westerberg och Nilsson (2009) att de politiska staberna kring ledande politiker har växt successivt inom såväl stat som landsting och kommuner. Vilken roll politiska tjänstepersoner intar i det politiska systemet är mer utforskat, ibland definierade som ”mäklare” mellan de folkvalda och förvaltningens tjänstepersoner (Dahl, 1989; Ivarsson Westerberg, 2010; Svallfors, 2017). De förväntas förutspå och antecipera den politiska viljan för att inte alltför ofta behöva hissa frågor till den politiska nivån, och dessutom ha en god förståelse för hur förvaltningen fungerar – vem som sitter på viktig information och hur processer i den offentliga förvaltningen fungerar (Ullström, 2011). Empiriska studier visar också att politiska tjänstemän i många fall ”hamnar på ledande positioner i den fasta förvaltningen, där de ska tjäna som oberoende och neutrala byråkrater” (Ivarsson Westerberg och Nilsson 2009, s. 340). I dessa avseenden kan policyprofessionalitet även relateras till diskussionen om managementkonsulters roll och ’experternas makt’ i organisationer, och blir därmed viktiga att ta med i analyser av beslut, inflytande och makt i offentlig förvaltning.

Policyprofessionalitet kopplar även väl till begreppet ”mikrostyrning”, definierat som en form av lojalitet och förtroende som uppstår mellan politiker och tjänstepersoner som löpande samverkar i förvaltningen i form av avstämningar och mer informella utbyten (Jacobsson m.fl., 2015). Mikrostyrningen kan också sägas utgöra en viktig del av förhållandet mellan politiker och policyprofessionella. Lojalitet mellan dessa grupper kan medföra att policyprofessionalitet kan bidra till att lösa politiska konflikter genom att antingen inte lyfta specifika ärenden till den politiska nivån eller att skjuta besluten framåt i tiden trots att praktiken i förvaltningen redan ställts om i enlighet med de politiska signalerna (jfr Brunsson, 1989). Dessa processer av mikrostyrning och policyprofessionalitet menar vi utgör centrala delar i analyser av institutionellt arbete i offentliga organisationer.

Sammanfattning

Ovanstående diskussion beskriver olika ’nivåer’ i legitimeringen av OPS som managementidé inom Stockholms läns landsting för att bygga och finansiera ett nytt universitetssjukhus under perioden 2006 till 2011. På en nivå, som kan beskrivas som landstingets ”indirekta institutionella omvärld”, finns OPS som en global managementidé med tydliga kopplingar till

ett bredare managementpaket för offentlig styrning, och som i hög grad förespråkas och sprids genom internationella organisationer som Världsbanken och OECD, men även genom exempelvis internationella managementkonsulter med egna ekonomiska intressen i frågan. Vissa aktörer som har direkta relationer till organisationer i landstinget utgör organisationernas direkta institutionella omvärld. Här ingår förstås de politiska partierna, som är representerade i landstingsfullmäktige, men även exempelvis intresseorganisationer och företag. På denna nivå formuleras regler och normer, inte bara av landstinget utan även av externa aktörer som exempelvis managementkonsulter. Det senare arbetet bedrivs ofta i form av utredningar ämnade att lösa uppkomna problem, men även för att bygga kompetens kring specifika frågor.

Institutionellt arbete, definierat som insatser för att generera stöd för en idé eller praktik, och därigenom omförhandla och förändra institutionella förväntningar, utförs i organisationen eller i dess direkta institutionella omvärld. I kapitlet har vi diskuterat olika former av institutionellt arbete som vi tar med oss i studien av hur OPS legitimerades för Nya Karolinska: exempelvis mikrostyrning, politiska förhandlingar, rekryteringar och identitetsarbete i förvaltningen såväl som rådgivning av managementkonsulter som kan vara baserade på utredningar eller specifika styrningsmodeller.

Genom att uppmärksamma dessa olika nivåer av OPS-idén i förhållande till landstinget generellt och specifikt den projektorganisation som inrättas för att upphandla och finansiera Nya Karolinska, skapar vi i denna rapport en bredare förståelse av hur managementidén om OPS legitimerades i processen med att inrätta ett nytt universitetssjukhus i Stockholmregionen. Rapportens teoretiska utgångspunkter sammanfattas i tabell 2.1.

Tabell 2.1: OPS-idén i landstingets institutionella omvärld

Indirekt institutionell omvärld	<i>Diskurser:</i> t.ex. globala managementidéer, samhällstrender, normer
Direkt institutionell omvärld	<i>Institutionella aktörer:</i> t.ex. managementkonsulter, politiska partier, företag, policyprofessionella <i>Institutionella produkter:</i> t.ex. lagar, regler, principer, utredningar, konkurrens, 'OPS' <i>Institutionellt arbete:</i> t.ex. mikrostyrning, förhandlingar, rekryteringar, rådgivning, utredning
Projektorganisation för Nya Karolinska – "NKS-förvaltningen"	

Baserat på Furusten (2013)

3. Metod och material

Rapporten bygger på en kvalitativ analys av primärt 28 semistrukturerade djupintervjuer med tjänstepersoner i landstingsförvaltningen, men även med konsulter, politiker verksamma under den analyserade perioden och anbudsgivare, respektive cirka 500 officiella dokument och inofficiellt arbetsmaterial inom NKS-projektet.

Urvalet av respondenter baserades på deras koppling till frågan om OPS, där första kontakt främst togs via e-post. Responsen från tjänstepersoner var överlag positiv, varvid de flesta som kontaktades ställde upp på att bli intervjuad. Många respondenter uttryckte förvåning över att

de inte hade kontaktats tidigare för att berätta om sina erfarenheter. I vissa fall uttrycktes till och med tacksamhet över att få berätta om händelser med koppling till OPS. Responsen från kontaktade konsulter var dock en annan, där majoriteten inte ville ställa upp på intervju. Endast fyra av ett tiotal kontaktade konsulter ställde upp.¹ Gällande övriga intervjuer var responsen blandad.

Intervjuerna varade i genomsnitt cirka 90 minuter. Samtliga spelades in och transkriberades ordagrant. Som stöd i analysen har vi dessutom tagit del av transkriberingar av ytterligare nio kvalitativa djupintervjuer med tjänstepersoner inom landstinget och sjukvårdsprofessionen. Dessa intervjuer har utförts av kollegor inom andra delstudier i forskningsprojektet om NKS på Stockholms universitet, där fokus inte har varit på frågan om OPS men där materialet ändå är av intresse. Av metodologiska och forskningsetiska skäl har samtliga intervjuer anonymiserats. Anonymiteten motiveras särskilt av att mycket material berör känsliga frågor och relationer. Anonymiteten innebär att det i den löpande texten endast framgår vilken roll personen har haft i förhållande NKS-projektet. I tabell 3.1 finns en sammanställning av respondenternas antal och dåvarande positioner.

Tabell 3.1: Intervjurespondenter, översikt

Respondenter (R)	Antal
<i>Förstahandsmaterial (R1-R28)</i>	
Tjänstepersoner, NKS-kansliet/NKS-förvaltningen	13
Tjänstepersoner, övrigt SLL	5
Landstingspolitiker	5
Konsulter	4
Skanska	1
Totalt antal respondenter	28
<i>Personer intervjuade av andra forskare i vårt forskningsprojekt (RX1-RX9)</i>	
Tjänstepersoner med viss koppling till NKS-kansliet/NKS-förvaltningen	3
Tjänstepersoner, övrigt SLL	2
Landstingspolitiker	1
Representanter, sjukvårdsprofessionen	3
Totalt antal respondenter	9

De officiella dokumenten har samlats in genom en systematisk genomgång av det officiella arkivet för NKS-förvaltningen för perioden 2008 till 2012 och från landstingsstyrelsens arkiv för perioden innan och efter. Materialet, som tagits fram med hjälp av registrator hos landstinget, består av allt ifrån korrespondens mellan sakkunniga och beslutsfattare som arbetade med OPS-frågan i landstinget och externa aktörer, till officiellt material kopplat till upphandlingsprocessen, beslut och fullmäktigeprotokoll respektive interna rapporter, beslutsunderlag och tjänsteutlåtanden. Materialet omfattar även beräkningar, konsultkontrakt och annat utredningsmaterial i OPS-frågan. Urvalet av dokument har avgränsats till perioden

¹ I ett fall avbokade det internationella konsultföretaget på kort varsel vår inplanerade intervju och bad att få återkomma skriftligen med svar på våra frågor. Efter att ha väntat i drygt tre månader på dessa svar återkopplade vi till konsultbolaget. Vid det tillfället ställde bolaget återigen upp på att bli intervjuat, under förutsättning att företagets presschef medverkade tillsammans med den kontaktade respondenten.

mellan 2006 och 2012, även om det till viss del även omfattar material som är centralt för analysen från och med 2001.

För att skapa ett relevant urval genomförde vi med hjälp av registratorn sökningar inom identifierade kritiska perioder i beslutsprocessen och med hjälp av centrala begrepp som, exempelvis, ”OPS” och ”NKS-förvaltningen” eller nyckelaktörers namn. Vi har besökt arkivet vid ett tiotal tillfällen, men även arbetat med digital beställning via registrator. Det inofficiella arbetsmaterialet utgör en mindre samling icke-diarieförda dokument, så kallat arbetsmaterial, som samlats in från respondenter i samband med intervjutillfället. Detta material är exempelvis känsliga dokument som inte har arkiverats, korrespondens/brev och privata minnesanteckningar.

Analysprocessen har karaktäriserats av reflexiva principer för kvalitativ forskning (Alvesson & Sköldberg, 2017), där vi har läst, tolkat och abstraherat det empiriska materialet i en iterativ process där våra teoretiska begrepp varit styrande (se Bryman & Bell, 2013). Rapportens två författare har analyserat materialet var och en för sig för att kunna jämföra analyserna. Fokus i analysen har genomgående legat på de ståndpunkter och idéer som uttrycks i dokumenten och, i analysen av intervjuerna, hur dessa idéer tillskrivs mening av aktörer i praktiker, strategier och beslut i och kring projektorganisationen för NKS. Utkast av rapporten har löpande lästs och kommenterats av forskare i det treåriga forskningsprojektet vid Stockholms universitet för genomlysning av NKS-projektet.

4. Organisering för OPS i landstingets förvaltning 2006–2011

I detta kapitel presenterar vi vår undersökning av hur OPS legitimerades i landstinget. Vi diskuterar fem huvudsakliga moment i besluts- och organiseringsprocessen som vi menar var centrala i legitimeringen av OPS. Momenten presenteras i kronologisk ordning med start 2006, då OPS på nytt aktualiserades i landstinget, fram till 2011 då OPS realiserades genom avtalet med projektbolaget SHP (Swedish Hospital Partners, som ägs av Skanska och brittiska investmentbolaget Innisfree).

I det *första momentet* visar vi hur OPS-idén aktualiseras och prioriteras med start i ett särskilt uttalande från landstingsstyrelsen i september 2006, endast två dagar efter att Alliansen tagit över styret, om att fortsätta utreda alternativ avseende finansieringen av NKS (Stockholms läns landsting [SLL], 2006). Iakttagelser i detta avsnitt innefattar och belyser framförallt managementkonsulternas roll i hur OPS-idén fick fäste inom landstinget efter att mer eller mindre ha avskrivits i två landstingsutredningar 2002 respektive 2004. I det *andra momentet* undersöker vi hur idén översattes och spreds inom och bortom den speciella projektorganisation som skapades kring OPS-frågan – NKS-förvaltningen – vilket går att härleda till beslut i landstingsfullmäktige om formerna för det fortsatta arbetet (SLL, dnr. LS 0502-0309, 2005-05-10; SLL, dnr. LS 0612-2069, 2007-01-15). Här pekar vi bland annat på betydelsen av den organisationskultur och identitet som kom att genomsyra projektorganisationen och som delvis var kopplad till frågan om OPS. I det *tredje momentet* diskuterar vi hur OPS-idén spreds via arbetet med att prekvalificera anbudsgivare i OPS-handlingen och specificera underlaget till det formella anbudsunderlaget. Dessa iakttagelser belyser framförallt det arbete som projektorganisationen bedrev under åren 2008 och 2009 i egenskap av den ”exekutiva” organisation som hade inrättats för att bland annat driva frågan om OPS. I det *fjärde momentet* visar vi mer specifikt på det arbete som bedrevs inom projektorganisationen genom att belysa de beslut som fattades för att uppnå sekretess under den förhandlade upphandlingen och för att

skapa den utlovade konkurrensen trots att det bara fanns ett anbud. Avslutningsvis, i *moment fem*, redogör vi för hur OPS-modellen slutligen realiserades och började implementeras under åren 2010 och 2011. Bland annat innebar detta en nedläggning av projektorganisationen: NKS-förvaltningen.

Presentationen av de fem huvudsakliga momenten ämnar ge läsaren en helhetssyn av hur OPS-idén aktualiserades och successivt spreds, översattes och slutligen realiserades i landstingets organisation. Sammantaget utgör kapitlet grunden till en fördjupad analys och en avslutande diskussion i nästa kapitel.

OPS aktualiseras och prioriteras 2006–2008

I de två centrala utredningarna SNUS (SLL, 2002) och 3 S (SLL, 2004) som genomfördes av landstinget innan valet 2006, då majoriteten i landstingsfullmäktige skiftade från en rödgrön koalition till de fyra Allianspartierna, var den sammantagna bilden att OPS inte var ett lämpligt alternativ som modell för upphandling och finansiering av Nya Karolinska. De nästintill obefintliga erfarenheterna av OPS i Sverige innebar att det ansågs finnas stora mått av osäkerhet och risk kopplat till att använda en sådan modell för ett projekt av NKS storlek. Men under 2006 aktualiserades OPS på nytt och gavs prioritet i det NKS-kansli som vid tidpunkten utgjorde projektorganisation.

Den politiska ledningen bestämde sig också för att omorganisera kansliet från en stabsfunktion till landstingsdirektören till att bli ett självständigt kansli som skulle rapportera till FoUU-utskottet (Forskning-, utbildning- och utvecklingsutskottet), ett politiskt beredningsorgan som hade inrättats under landstingsstyrelsen under föregående mandatperiod 2004 (SLL, dnr. LS 1002-0407, 2004-03-16). En landstingspolitiker som vi har intervjuat berättar att omorganiseringen var en "speciallösning" för att vissa politiker skulle kunna tränga in i detaljfrågor som man ansåg inte behövde tas upp i landstingsstyrelsen. Enligt politikern fick FoUU-utskottet därmed en "ganska långtgående beslutsdelegation" avseende upphandlingen av det nya sjukhuset (R3). Vi återkommer längre fram till hur sammansättningen av denna projektorganisation kom att påverka besluts- och legitimeringsprocessen för OPS inom landstinget.

Förespråkande av OPS i konsultutredningar

NKS-kansliet började i samband med majoritetsskiftet 2006 att bereda frågan om OPS, varpå det redan under våren 2007 beslutade om att initiera en ny och fördjupad utredning om OPS som alternativ till den inom landstinget konventionella samverkansentreprenadmodellen. Till skillnad från de två tidigare utredningarna var det denna gång dock inte fråga om någon ny landstingsutredning. En vid tidpunkten högt uppsatt tjänsteperson i landstingets förvaltning beskriver hur hen i stället valde att låta "världsledande konsulter" undersöka frågan närmare (R2).

Uppdraget gick först till managementkonsultbolaget Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (PwC, fortsättningsvis) på grund av dess tidigare erfarenhet av OPS i byggnationen av sjukhus i bland annat Storbritannien, och därefter till Ernst & Young (EY, fortsättningsvis) för att få vad hen menar var en "second opinion" av den första utredningens resultat och rekommendationer (R2). Samma person beskriver hur NKS-kansliet redan under 2006 kände av förändrade politiska signaler från landstingsfullmäktige att driva igenom en OPS-lösning, vilket även bekräftas av flera andra respondenter (t.ex. R3, R7, R18). Tjänstepersonen menar att dessa signaler utgjorde

en förutsättning inte bara för initiativet att kontakta konsulterna 2007 utan även för på vilket sätt utredningarna kom att genomföras (ibid.).

Samtidigt som uppdragsbeskrivningarna till PwC betonade att uppdraget var att utvärdera OPS som en *alternativ* lösning skedde det aldrig någon regelrätt jämförelse där även den traditionella modellen, samverkansentreprenad, analyserades och utvärderades. Samtidigt var, enligt en av de inblandade konsulterna på PwC, tankegångarna inom landstingsförvaltningen och NKS-kansliet vid tidpunkten tungt präglade av den traditionella modellen. Mycket av PwC:s arbete under sommaren och tidig höst 2007 kom därför att handla om att bistå NKS-kansliet i att ställa om till vad konsulten beskriver som ett ”nytt mindset” för hur projektet skulle organiseras. PwC:s utredningsarbete mynnade ut i en rapport i oktober 2007 och därefter ytterligare konsultering i projektorganisationen från och med hösten 2008, efter att beslut om OPS hade fattats i landstingsfullmäktige. Så här beskriver konsulten uppdraget under sommaren och hösten 2007:

Och det första vi gjorde när vi kom in, då konstaterade vi ju att, nej men projektet är ju inte riggat för en OPS-upphandling, [...] man hade gjort projektering baserat på vilken skruv, mutter och vilken betong man skulle ha så där va, inte återigen [de] funktionella kraven på anläggningen [...] Så, ja, vi konstaterade att, men ni har ju detaljprojekterat utifrån att det ska vara en traditionell upphandling, det vill säga ni har jobbat med de tekniska specifikationerna. [...] Alltså man gjorde precis som man brukar. Så komma fram till beslutet och så sade vi det liksom, att nä liksom... Ja vad behövde de göra för att göra en [OPS-]upphandling då. Då sade vi ”nej, men ni måste ju börja arbeta med de funktionella kraven, d.v.s. inte detaljprojektera tekniskt utan så här ”hur många operationssalar behöver ni, vilka krav har ni på operationssalarna”, alla sådana där verksamhetsrelaterade saker. [...] Utan där hjälpte vi dem att identifiera gamla, eller från UK [Storbritannien] som har gjort sådana här upphandlingar, hur sådant material såg ut. Man skiljer på det som är ’input base’ till det som är ’output base’ i specifikationen, där input är liksom skruvar och betong och sådant där tekniskt, och output vad är det man vill ut ifrån det. Och det är ju liksom en mindset att tänka så. (R4)

Citatet illustrerar att det redan under hösten 2007 påbörjades en omställning mot OPS inom projektorganisationen, inte minst genom interaktionen med konsulterna och deras utredningsarbete. Som ovanstående konsult beskriver det ansågs inte landstingets konventionella sätt att driva projekt vara förenligt med OPS och konsulternas uppdrag kom därför i hög grad att handla om att förmå landstinget att tänka om. I denna bemärkelse låg konsulternas syn på samverkansentreprenad som modell för Nya Karolinska i linje med de politiska signaler NKS-kansliet hade uppfattat alltsedan hösten 2006, trots att NKS-kansliets ledning formellt hade delegerats uppgiften att utreda OPS som en *alternativ* lösning.

I omställningsarbetet mot OPS låg fokus på ansvarsfördelning och marknadsdriven effektivisering. En tjänsteperson som arbetade i NKS-kansliet under programdirektören berättar att detta sågs som en utmaning av många, att undvika att ifrågasätta konsulternas förespråkande av OPS trots att det fortfarande fanns frågetecken kring modellen:

Och sen så var det ju rent praktiskt ganska drivet av konsulter som var duktiga på det här. [...] Man vänder ju på så många frågor liksom, ansvar för olika saker, och helt plötsligt så ville man, från att vi skulle styra ganska många saker i en upphandling så ville man vända det så att vi inte skulle ta ansvar för saker. Utan

det här ansvaret skulle istället ligga på projektbolaget och att man skulle ge dem väldigt mycket möjligheter för innovation. Jag upplever det som framför allt [chefen för OPS-upphandlingen fr.o.m. 2008] var väldigt, väldigt mycket inne på det här att det är entreprenören som är innovatören i det här, de kan komma med nya innovativa lösningar, både vårdrelaterade... Och vi får inte styra in dem i ett spår liksom. (R23)

I oktober 2007 presenterade PwC sin rapport "Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna" (PwC, 2007a). Det formella uppdraget hade varit att "beskriva och genomlysa 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 rapporten diskuterades två olika modeller för finansiering som möjliggör drift av sjukhuset i egen regi: den traditionella samverkansentreprenaden 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 där OPS hade använts och där PwC också hade varit delaktigt, särskilt två brittiska sjukhus, vilka båda framhölls som föredömen. Trots den erfarenhet som fanns inom landstinget genom SNUS (SLL, 2002) och 3 S (SLL, 2004), där ingen av representanterna för dessa brittiska sjukhusprojekt hade kunnat rekommendera en OPS-lösning för Nya Karolinska eftersom de svenska landstingen hade möjlighet att ta upp lån på egen hand, så beskrivs OPS överlag av PwC-konsulterna som ett överlägset alternativ till samverkansentreprenad.

Befästande av OPS via marknadsskapande åtgärder

I sin argumentation för OPS betonade PwC (2007a) hur man inom ramen för utredningsarbetet hade genomfört en så kallad "marknadssondering", där man hade undersökt förutsättningarna för anbudsgivare till en OPS-lösning. Denna sondering beskrevs som en viktig del i att kommunicera internationellt om projektet, varför den kan ses som ett verktyg för att bygga legitimitet för OPS i de pågående diskussionerna inom landstinget genom att aktivt försöka skapa en marknad för OPS i Sverige. I rapporten uppgavs det att,

[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 betonade betydelsen av 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 diskuterade PwC således behovet av att det klart och tydligt framgår för potentiella anbudsgivare att det finns möjligheter i framtiden att genomföra fler OPS-upphandlingar utöver den för Nya Karolinska. I den marknadsskapande processen skickade PwC exempelvis ett brev till potentiella anbudsgivare, där det särskilt betonades att det ideologiska skiftet i den svenska partipolitiken innebar en sådan möjlighet.

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, 2008b, s. 47).

Betydelsen av PwC:s marknadsundersökning i besluts- och legitimeringsprocessen illustreras ytterligare av att landstingsstyrelsen sedermera lyfte fram den som central i sin prioritering av OPS för NKS (SLL, dnr. LS 0804-0429, 2008-04-14, s. 12). I detta beslutsunderlag konstaterades att flera svenska och internationella aktörer i och för sig vore intresserade av en OPS-upphandling av det nya sjukhuset, men att de tillfrågade entreprenörerna hade angivit att det var av avgörande betydelse för huruvida man ska inkomma med anbud att OPS-modellen får ”en bred politisk acceptans i Sverige” (SLL, dnr. LS 0804-0429, 2008-04-14, s. 23). Att det fanns stöd för OPS i staten såväl som i andra landsting och kommuner ansågs därför vara centralt för att företagen skulle kunna räkna med fler OPS-projekt på den svenska marknaden, vilket därmed skulle öka graden av konkurrens i upphandlingen (ibid). I ett internationellt perspektiv var det således centralt i legitimeringsprocessen för OPS att redan från start framställa NKS-kansliet som en attraktiv kund. Detta illustreras vidare inte minst av PwC:s löpande konsultinsatser för att ställa om landstingets ”mindset” för hur sådana här projekt bör organiseras. En högt uppsatt tjänsteperson inom projektorganisationen berättar:

Jo, men så rullade det på och vi [...] skulle få en bättre effektivitet och så vidare om man har det mer, en annan organisationsmodell och så vidare på beställarsidan [...] vi skulle sätta oss in i en helt annan avtalsmodell som ingen hade någon erfarenhet utav. Och då hade vi ju PwC kom ju in i vissa fall, de hade en engelsk specialist som kom över till oss [...] när vi hade lite spörsmål om hur man löser det enligt OPS och så vidare och då kom ju han in med sina synpunkter. Alltså de tyckte det här, det var modellen alltså på något sätt. Alltifrån första gången jag träffar dem 2007. (R15)

Men även om PwC:s rapport tydligt förespråkar OPS för Nya Karolinska var man tydlig med att påpeka att frågan bör analyseras ytterligare innan beslut kan fattas. I november 2007 upphandlades därför ett kompletterande utredningsarbete kring OPS-alternativet, nu med hjälp av managementkonsultbolaget EY.

Idealisering av OPS i NKS-kansliet

EY var mån om att redan i sin offert till landstinget påpeka att ”en utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av NKS har gjorts, som rekommenderar en OPS-lösning för att bygga och förvalta fastighet[en] samt leverera allmänna FM-tjänster” (EY, 2008, s. 5), varpå konsultfirmans uppdrag ansågs bestå i att framställa en djupare analys av det arbete som redan genomförts av PwC. En av de inblandade konsulterna berättar:

Såsom jag uppfattade det så var det, vad ska man säga, en second opinion som vi skulle göra. Det var inte ett stort jobb. Det var väldigt tydligt. Det handlade om att helt enkelt titta på om PwC hade rätt i det hela, om det fanns stöd för OPS eller inte så att säga i det här underlaget. Vi skulle inte ta fram och göra research på liksom,

t.ex. projekteringar eller annat för att få fram siffror, utan allting skulle liksom delges oss av NKS[-kansliet] genom redan genomförda uppdrag. (R24)

EY:s utredningsarbete kan därmed beskrivas som ett relativt kortvarigt men intensivt arbete där det inte dröjde mer än tre månader mellan offerten i december 2007 och slutrapporten i mars 2008. I rapporten diskuterade EY utslutande möjligheterna med OPS. Konsultfirman avfärdade bland annat kritik som uttryckts gällande följderna av den ekonomiska krisen 2008 och som ansågs innebära en risk för färre anbud i upphandlingsprocessen:

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).

Men denna slutgiltiga analys och de rekommendationer som presenterades i EY:s slutrapport i mars 2008 skilde sig väsentligt åt från det som hade framförts i tidigare versioner av rapporten och som presenterades för NKS-kansliet under januari och februari. En av de delaktiga konsulterna i utredningsarbetet berättar hur det var en,

[...] väldigt lång rapport från början [vi] ville ha väldigt mycket om och men. [...] Den var lång och den hade en bakgrundsbeskrivning och den hade litteraturgenomgång och den beskrev vilka vi hade intervjuat och den var liksom, ja men så..., och feedbacken [från NKS-kansliet] var att den var för akademisk. (R24)

Den första versionen av EY:s rapport uppfattades således av NKS-kansliet som ”för akademisk”. Feedbacken från kansliet var att EY inte tog tillräckligt tydlig ställning för eller emot OPS. EY fick därefter möjlighet att åtgärda sin otydlighet. Konsulten beskriver hur,

[jag] blev irriterad. Tyckte att de förenklade världen, väldigt mycket. [...] Jag tror att [ledningen på NKS-kansliet] sade att det inte gick att utläsa ordentligt om det är ett ja eller nej. Utan att de tycker att det var väldigt resonande å ena sidan och å andra sidan för analytiskt. [De sa] tycker ni OPS eller tycker inte OPS? Och utifrån det vi hade då så lutade det över, tyckte vi mot OPS. (R24)

Där EY, enligt egen utsaga, initialt hade presenterat resonemang som inte lika tydligt förespråkade OPS för det nya universitetssjukhuset ändrade sig konsultfirman således efter kritiken från NKS-kansliet. Detta menar vi ytterligare belyser den prioritering, och till och med idealisering, av OPS som karaktäriserade beslutsprocessen. I EY:s slutrapport förespråkades alltså OPS. Efter att de tidigare så kallade ”akademiska” analyserna lyfts ur konstaterade EY nu entydigt att den finansiella oron inte utgjorde någon risk för en OPS-lösning:

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).

Efter rapporten fick EY inte fortsatt förtroende att bistå projektorganisationen för Nya Karolinska, trots anpassningen av utredningen. EY:s arbete med OPS var dock inte begränsat till rapportens färdigställande. I likhet med PwC:s sonderingsarbete hösten 2007 agerade managementkonsulter från EY även aktivt gentemot externa marknadsaktörer i början av 2008, dvs. innan beslutet om en OPS-lösning fattades i landstinget. En av våra respondenter beskriver som en central del av uppdraget till EY från NKS-kansliet:

När man sitter tillsammans med kunden så blir det ju när man scoopar det hela, hur ska vi göra det här. Vi har väldigt kort om tid. Då var det liksom klart att vi skulle prata med marknadsaktörer och kolla liksom lite hur det är [...] Alltså, vi pratade lite grann med framförallt Skanska och NCC. Det fanns ingenting som tydde på att NCC inte skulle gå på det, ska jag säga. Vår oro baserades egentligen inte på det, för de var väldigt 'på'. Utan det baserades på att vi inte har någon konkurrens i det här landet och fortfarande inte har det. (R24)

En aktiv dialog med potentiella anbudsgivare var således en del av EY:s arbete under tiden för utredningen, det vill säga fram till mars 2008, men även efter, ända fram till dess att frågan behandlas i landstingsfullmäktige i juni. Detta illustrerar ytterligare de marknadsskapande åtgärder som kan sägas ha varit en del av legitimeringsprocessen för OPS och där managementkonsulter agerade proaktivt för att 'rigga' den institutionella miljön för en OPS-lösning via sina nätverk och kommunikation med företag och privata intressenter.

Politisk acceptans för OPS genom 'utbildning' av landstingspolitiker

Utöver det formella uppdraget att utreda OPS-frågan tog konsulter från EY även initiativ till att sprida kunskap om OPS, och därmed ytterligare befästa denna upphandlingsidé, i den institutionella miljön kring landstinget. Inte minst illustreras detta av hur EY i samband med, och även efter att rapporten hade lagts fram våren 2008, vid ett flertal tillfällen tilläts utbilda politiker i landstingsstyrelsen i OPS-frågan. En av de inblandade konsulterna beskriver det hela på följande sätt:

[Vi] var där och berättade om vår rapport i landstingsstyrelsen [...] någon gång där under våren och då kom det upp: får man... jag kommer faktiskt inte ihåg vem det var som frågade, men får man använda Ernst & Young till utbildning, så att man kan förstå vad det är de skriver, [...] jag kommer inte ihåg från vilken [politisk] färg eller så. Och då så svarar [programdirektören för NKS-projektet] "nej men inte på vårt uppdrag. Då får ni i så fall bjuda in dem själva. Om ni vill göra det". Jag har för mig att vi inte tog betalat överhuvudtaget faktiskt. [...] Jag fick komma in under typ en halvtimme. [Vi] fick inte vara med på alla diskussioner, utan fick komma in och berätta i landstingshuset där de satt och hade sina möten. [...] Ett gäng gånger. (R24)

Att EY under våren 2008 tilläts utbilda landstingspolitiker i OPS-modellen kan ses som en del i processen att bygga legitimitet för OPS, och på så sätt skapa en bredare politisk acceptans för OPS, vilket hade sagts vara viktigt för att locka potentiella anbudsgivare.

I tjänsteutlåtanden till landstingsstyrelsen i april 2008, undertecknade av landstingsdirektören och programdirektören för NKS-projektet, diskuterades för- och nackdelarna med de bägge alternativen – OPS och samverkansentreprenad – i relation till det utredningsarbete som hade genomförts under hösten 2007 och våren 2008. Här betonade förvaltningen att OPS framförallt ger mer förutsägbarhet i termer av kostnader och tidsåtgång, men att en OPS-lösning kräver en bred politisk acceptans. Sammantaget konstaterades i tjänsteutlåtandet att,

[...] för- och nackdelarna med de båda alternativen (samverkansentreprenad respektive OPS-upphandling) väger så jämt det inte går att på rent objektiva grunder entydigt förorda det ena eller andra, trots att ett mycket omfattande utredningsarbete genomförts. Ytterligare utredning i frågan skulle enligt förvaltningens [och därmed NKS-kansliets] bedömning inte tillföra analysen något mer. (SLL, dnr. LS 0804-0429, 2008-04-14, s. 23)

Ledningen på NKS-kansliet bedömde således att ytterligare utredningar *inte* skulle “tillföra analysen något mer” (ibid.), varpå frågan därmed överlämnades till den politiska majoriteten i landstingsfullmäktige att besluta om. En landstingstjänsteperson som deltog i det förberedande utredningsarbetet kring NKS berättar hur,

[...] jag blev inbjuden på möte hos [PwC], och det var väl en del av deras underlag då att ställa fram den här rapporten. Sedan tror jag aldrig att jag läste den då, men när jag fick det här utkastet till tjänsteutlåtande i min hand, så läste jag både PwC och Ernst & Young. Att det blev lite uppbragt, det berodde dels på att 1, på jag tyckte att båda konsultrapporterna var ganska dåliga, 2 att det här tjänsteutlåtandet var mer eller mindre en blåkopia [av rapporterna ...] Man hade från NKS-förvaltningens sida, tyckte jag i vart fall, inte bildat sig en egen uppfattning i den här frågan, utan, ja, man tog det som konsulten hade sagt utan egen kritisk granskning eller analys, och dels rimmade det inte med min bild av hur en tjänstemannaorganisation arbetar. Det var ju ganska uppenbart tycker jag, att man hade fått underhandssignaler från den då nya politiska ledningen, det hade skett ett majoritetsskifte i valet, om att det var den här vägen man från politiskt håll ville gå. (R18)

Att konsultutredningarna i stort kom att utgöra grunden för förvaltningens argumentation kring fördelar och nackdelar med OPS respektive samverkansentreprenad är föga förvånande. Trots att förvaltningen inte tydligt rekommenderade något av alternativen, så målade utlåtandet sammantaget bilden av samverkansentreprenad som något som var förknippat med ”svårbedömda risker” (SLL, dnr. LS 0804-0429, 2008-04-14, s. 22) samtidigt som OPS förknippades med det motsatta, exempelvis att kostnaderna blir ”kända för landstinget i förväg” (ibid). Att konsulternas utredningar dessutom inte remissbehandlades gjorde att beslutsprocessen nu kunde snabbas upp, där NKS-kansliet redan i maj, och innan det formella beslutet om att använda OPS fattades, omorganiserades till en särskild ”NKS-förvaltning” med separat ekonomienhet för att kunna hantera upphandlingen. Som en respondent påpekar:

Alltså, en sak som jag tror underlättade det som blev OPS-processen, det var ju att, [de] här konsultutredningarna och det här tjänsteutlåtandet, det remissbehandlades aldrig, utan det gick direkt, alltså tjänsteutlåtandet gick direkt ifrån landstingsdirektören till politiken. (R18)

I enlighet med detta tjänsteutlåtande fattade landstingsfullmäktige den 10 juni 2008 beslutet att genomföra en OPS-upphandling för Nya Karolinska. Oppositionspartierna (S, MP, V)

reserverade sig mot beslutet, och Miljöpartiet yrkade som ensamt parti på en återremittering av ärendet till landstingsdirektören för fortsatt utredningen. Trots att förvaltningens tidigare bedömning hade varit att en bred politisk acceptans inom landstinget skulle vara ”avgörande för att förordna en OPS-upphandling av det nya universitetssjukhuset, i annat fall bör en samverkansentreprenad med s.k. partnering förordas” (SLL, dnr. LS 0804-0429, 2008-04-14), lämnades härmed beredningen av OPS-frågan. I beslutet slogs dock fast att genomförandet skulle ske förutsatt att ”förväntad konkurrens kan uppnås”, ett villkor som vi återkommer till nedan. Härnäst presenterar vi våra iakttagelser kring den ovan nämnda organisation som skapades inom landstinget för att upphandla enligt OPS-modellen – NKS-förvaltningen – samt dess betydelse för legitimeringsprocessen för OPS, både innan och efter beslutet i juni 2008.

En 'exekutiv' organisation för OPS 2007–2008

Statushöjande åtgärder för ökad handlingsfrihet

I maj 2008 övergick NKS-kansliet i NKS-förvaltningen med en egen ekonomienhet. Till att leda ekonomienheten, och därmed det fortsatta OPS-arbetet, handplockades en ekonom med flerårig bakgrund inom både landstinget och finansvärlden. Beslutet att skapa en särskild förvaltning för NKS-projektet föregicks och motiverades med överväganden som hade gjorts redan under hösten 2007 och som beskrevs i ett tjänsteutlåtande den 22 november:

Den organisationslösning som hittills tillämpats för NKS-projektet har fungerat väl men bedöms inte vara den mest ändamålsenliga när projektet – efter fullmäktiges behandling – går in i en ny och genomförandeinriktad fas. Med tanke på projektets stora komplexitet och långvarighet ökar då kraven på att det finns en tydlig organisation med väl definierade ansvars- och befogenhetsgränser som har det samlade ansvaret för det fortsatta arbetet. Förvaltningen har övervägt flera olika organisationslösningar, bl. a. inrättande av ett särskilt aktiebolag, men stannat för att föreslå att en särskild nämnd, NKS-nämnden, med egen förvaltning, inrättas fr.o.m. den 1 mars 2008. Det operativa ledningsansvaret åvilar den nya nämnden och den ersätter därmed den styrgrupp, bestående av chefstjänstemän, som funnits allt sedan utredningsarbetet om nytt universitetssjukhus påbörjades i slutet av 2001. (SLL, 2007, LS0710-1039, s 41).

Dessa överväganden om vilken typ av organisation som framöver bäst kunde driva och hantera NKS-projektet menar vi låg till grund för hur legitimeringsprocessen för OPS fortskred. Vid denna tidpunkt hade Alliansstyret dessutom rekryterat en ny landstingsdirektör från landstinget i Halland, som instämde i att en tydlig ansvarsfördelning krävde en separation av NKS-projektet från Locum, och en förflyttning av beslutsberedningen närmare politiken för att på så sätt skapa större handlingsfrihet gentemot övriga landstingsförvaltningen. Som en högt uppsatt tjänsteperson som verkade på NKS-förvaltningen uttrycker det: ”Svagheten eller problemet för NKS-förvaltningen [innan maj 2008], det var ju just att den låg under landstingsstyrelsens förvaltning (R2).”

Landstingsstyrelsens förvaltning betraktades således av vissa aktörer som en svaghet. Från partipolitikens sida fanns det ett behov av en egen förvaltning, eller som en vid tidpunkten aktiv landstingspolitiker beskriver det:

Ja, det kändes lite som att det blev naturligt, eftersom det var ett stort uppdrag och, nej egentligen kommer jag inte ihåg att det var någon särskild utredning runt ska

man göra en förvaltning eller inte förvaltning, utan det var ganska självklart. Om man ska vara ärlig så hade man inte riktigt det förtroendet för Locum att göra en sådan här stor byggnation, eller ett så här stort projekt som det här handlar om, utan man vill från landstingsstyrelsens sida, vad jag förstår, hålla i det här själv. Man ansåg att det där var ett så strategiskt viktigt uppdrag så det kunde man liksom inte riktigt [...] Det skulle ligga mycket närmare politiken... (R7)

Landstingsstyrelsens förslag till beslut att upprätta NKS-förvaltningen var således, och precis som beslutet att genomföra en OPS, inte grundat i ett sedvanligt utrednings- och remissförfarande, utan ett sorts utredningsarbete av mer informellt slag. Den delaktiga landstingsutredaren berättar själv:

Alltså det blev väl en liten promemoria på 8-10 sidor kanske, och jag tror [programdirektören] i första hand skulle ha den för eget bruk för de diskussioner som var på gång. Men han bad mig också att skicka över den till finanslandstingsrådet och till landstingsdirektören, så det gjorde jag. [...] Ja du, jag tror [utredningsdirektiven] var väldigt allmänt hållna, men ungefär i stilen att: 'skissa på vilka organisatoriska, alltså mer formalorganisatoriska alternativ det skulle kunna finnas för att driva det här arbetet med att planera och förbereda för Nya Karolinska och vidare' [...] Skulle man driva det som ett aktiebolag? Skulle man driva det som en kommunalförvaltning? En egen kommunalförvaltning? Eller skulle man eventuellt driva det vidare som man då hade gjort? [...] alltså direktiven var 5-minuters samtal på herrmuggen... Det var ju inte mer genomtänkt eller omsorgsfullt än så... (R18)

Det vagt definierade utredningsarbetet låg dock till grund för de "övervägningar" som därefter utgjorde ett centralt moment i motiveringen och därmed legitimeringen av, som flera av våra respondenter uttryckte det, en mer "exekutiv organisation" (R2; R5) för OPS, i avseende på handlingsfrihet gentemot Locum. Av andra har den kallats "genomförarorganisation" (R18).

Inte minst kan beslutet att skapa en förvaltning som organisationsform för hanteringen av NKS-projektet ses som en statusförhöjande åtgärd för att ge projektorganisationen ett högre anseende och makt. En högt uppsatt landstingspolitiker med god insyn i processen beskriver:

För hur skulle det här kansliet få tillräckligt mycket legitimitet och makt och pondus för att driva något sådant som skulle utmana, vilket man ju var medveten om att det skulle göra. Och i det låg i diskussionerna så småningom då, nej men det är nog, [programdirektören] och hans organisation måste lyftas statusmässigt och det gör man när man blir förvaltningschef, då kommer man på samma nivå som de andra, det var en utav de delarna, plus att det fördes en väldigt stark diskussion inom politiken om kan vi bryta ut NKS frågorna och på vilket sätt får man det att fungera då också. (R21)

Via skapandet av NKS-förvaltningen upphöjdes därmed projektorganisationen till en högre statusnivå inom landstinget, med mer "pondus", som citatet ovan beskriver. Organisationen fick även kraft att agera tydligare för en OPS-lösning.

Elitidentitet och rekryteringsstrategier för att minimera ifrågasättande

För att ytterligare stärka den nyinrättade NKS-förvaltningens handlingskraft byggde organisationen ett slags 'elitidentitet', där många av de anställda tjänstepersonerna, men även

aktörer i den direkta omgivningen, såg på organisationen och dess arbete som något speciellt och unikt. Bland annat illustreras detta av den prestationskultur som många av våra respondenter ger uttryck för i sina beskrivningar av organisationen och deras hårda arbete för att driva frågan om OPS. Många var handplockade till NKS-förvaltningen för uppgifter som krävde extraordinära arbetsinsatser och engagemang. Som en anställd i NKS-förvaltningen beskriver det,

[...] den här typen av projekt, det lockar ju till sig vissa människor som gillar det liksom. Så det var ju många [av oss] som hade kommit dit för att de var engagerade i det, liksom. (R23)

Det skapades även barriärer mot kritik och ifrågasättande i organisationen när många av tjänstepersonerna såg arbetet som sitt livs chans, som inte kunde gå förlorad. NKS-förvaltningen kom således att bestå av en exklusiv skara produktiva medarbetare, som många uppger arbetade dygnet runt för att nå sina och organisationens mål. En annan anställd i NKS-förvaltningen beskriver hur hen visserligen inte själv kände sig delaktig i detta, men att,

[...] under de perioderna så jobbade framför allt mina kollegor otroligt hårt. Jag har aldrig behövt göra det, för jag har varit liksom utanför hela den processen. Jag var ju liksom inte inne och satte krav på hur sjukhuset skulle utformas, jag var inte med och utvärderade anbudet som kom in. Jag skötte ju mycket av det administrativa runt omkring, om vi kom in på sekretessbedömningar och så där så satt ju jag med svartpennan, så var det. Men jag behövde inte jobba så hårt som de gjorde. (R3)

De anställda på NKS-förvaltningen skapade sig och erhöll auktoritet utåt men även internt där det fanns en tydlig ansvarsfördelning och klara gränser mellan enskilda individer gällande insyn i OPS-upphandlingen. Beslut med kopplingar till OPS-frågan upplevdes som svåra att ifrågasätta och kritisera från externt håll, men även internt från medarbetarna. Detta manifesteras inte minst av den externt rekryterade förvaltningschefen (tidigare programdirektören) som enligt vissa medarbetare kom att sätta en tydlig hierarkisk prägel på organisationen. En tjänsteperson på NKS-förvaltningen, som arbetade både innan och efter OPS-beslutet i juni 2008, beskriver hur hen sällan fick gehör för sina riskbedömningar gällande OPS:

Att det fanns kulturskillnader, och det har faktiskt [förvaltningschefen] och jag pratat ett antal gånger om när vi från min tekniska sida kom med olika alternativ. Vi ville ha analys, vi ville liksom belysa konsekvenser av de beslut och till slut sa han till mig: ”Men [R20], jag är hjärnkirurg i botten, jag har inte tid med sådant här, vi har helt andra beslutsgångar, jag har två sekunder och antingen dör patienten eller inte, så kom inte hit med [dina] analyser.” (R20)

Den elitidentitet som citatet illustrerar, och som på många sätt genomsyrade den ”exekutiva organisation” som NKS-förvaltningen har beskrivits som av flera respondenter, kommer även till uttryck hos de som arbetade längre ner i organisationen. En person som blev handplockad till NKS-förvaltningen i början av sin karriär berättar att,

[...] för min egen del så var det ju liksom en skjuts in i någonting otroligt intensivt. Det var ju... Det är ju svåra beslut, det var dyra eller stora affärer och det var liksom häftigt [...] Ja, men folk var på tårna, folk jobbade väldigt mycket och väldigt intensivt och gjorde det liksom för att de tyckte att det var viktigt. Det var en ny förvaltning så att alla hade blivit plockade dit för en speciell uppgift och kände väl

av det att det var viktigt med engagemang och leverans och det tyckte jag faktiskt att det var någonting som man andades i. Prestation liksom. (R5)

På liknande sätt uttrycker en annan tjänsteperson hur,

[d]et var spännande med stora prestigeprojekt liksom, så att vi uppfattade det som att det var ett stort intresse både från tjänstemän i landstinget men också i politiken. Och det var väl många, som i alla stora projekt, som var intresserade av projektet och så där. Men man försökte att hålla det inom den delen liksom. Inte minst då när man började titta på upphandlingar, upphandlingsform och sådana saker som är lite känsligt då liksom att sprida viss information liksom. (R23)

Genom att aktivt rekrytera prestationsinriktade individer i början av sina karriärer minimerade organisationen risken för ifrågasättanden bland de anställda. NKS-projektet var vid tidpunkten det mest prestigefyllda man kunde arbeta med inom landstinget, med ett åtråvärt nätverk av medarbetare och konsulter. Många upplevde nog att det var en skjuts i karriären att bli en del av det. I denna prestationskultur gavs det lite utrymme för motstånd eller ”analys”, som en av respondenterna ovan uttryckte det. OPS skulle drivas igenom oavsett vad, som denna tjänsteperson vittnar om:

Jag tror att det var ju så att [OPS-chefen] hade ju sin synpunkt kring det här och de tyckte att... nu vet jag inte om det var han som tog beslut om det eller om det kom från en annan del av landstinget eller politiker eller så, med att man skulle driva vidare den här OPS-grejen, oavsett vad vi andra i förvaltningen tyckte. Så att det var ju en sådan grej som vi [andra kollegor] pratade mycket om [...] Det var nog flera som ifrågasatte och tyckte att vi ser att det finns de här riskerna och det här känns inte bra, hur löser vi, och så där. Vilket vi egentligen inte fick få mycket gehör för i de fallen. Det är lite märkligt hela beslutsgången kring just det där tänker jag. (R23)

I egenskap av att vara både ett karriärmässigt och personlighetsutvecklande prestigeprojekt ville således många vara en del av NKS-projektet. Prestationskulturen inom organisationen, där både högpresterande tjänstepersoner och managementkonsulter ingick, bidrog till legitimeringen av OPS. En tjänsteperson med en lång bakgrund av att hantera ekonomiska frågor inom landstinget menar att NKS-förvaltningens image vid denna tidpunkt bland annat bottnade i att dess arbete var oerhört prioriterat och att organisationen mer eller mindre hade en ”obegränsad budget” för sitt arbete (R8).

Marknadsföring av OPS 2008–2009

Säkerställande av marknadskompetens via rekrytering av managementkonsulter

När OPS-idén från och med sommaren 2008 skulle omvandlas till praktisk upphandling behövde NKS-förvaltningen göra en rad kompromisser i förhållande till den ursprungliga planen. Den 14 augusti 2008 preciserade NKS-förvaltningen i en övergripande plan för OPS-upphandlingen att landstinget skulle genomföra åtgärder som ”innebär ett visst avsteg från en principiellt renlärig OPS-modell efter brittiskt mönster (Private Public Partnership, PPP)” (SLL, dnr. LS 0807-0705, 2008-08-14, s. 1). Så kallad ”styrd OPS-upphandling” innebar att utgångspunkten för anbudsgivarna skulle vara förslaget ”Forum Karolinska”, som 2006 hade vunnit arkitekttävlingen avseende ett nytt universitetssjukhus. En ”renlärig” modell hade varit

att låta anbudsgivare formge helt nya förslag på sjukhusbyggnad, ett förfarande som tänks skapa kreativitet och innovation hos entreprenören, enligt de tidigare konsultutredningarna. En viktig anledning till detta avsteg uppgavs vara att minska tiden för upphandlingen. I inlagan framhålls till exempel att NKS-förvaltningen med stöd av inhyrda managementkonsulter hade utarbetat en genomförande- och tidsplan för OPS-upphandlingen som var ”snäv jämfört med traditionell OPS-upphandling (t.ex. brittisk PPP)”.

I samband med dessa beslut att öka tempot i OPS-upphandlingen genomgick organisationen av NKS-projektet betydande förändringar. I projektets förvaltningsberättelse beskrivs det att NKS-projektet under 2008 har ”accelererat” och att förvaltningschefen ”successivt byggt upp förvaltningens organisation och struktur för att kunna genomföra planeringen av det nya universitetssjukhuset på bästa sätt.” (SLL, 2008c, s. 3). Som vi diskuterade ovan gjordes det exempelvis en rad nya rekryteringar till NKS-förvaltningen i syfte att stärka kompetensen att utforma anbudet och förhandla med såväl anbudsgivare som banker och investerare angående finansieringen. Man anställde också personer för att hantera underkonsulter i upphandlingsförfarandet. Även antalet konsulter som anlätades av projektorganisationen växte kraftigt under dessa år, vilket går att utläsa i tabell 4.1 nedan. Konsultfirman PwC återkom i projektet och skulle inom det ramavtal som fanns upphandlat understödja NKS-förvaltningen på löpande räkning i att genomföra upphandlingen utefter den reviderade OPS-modellen. Att uppdraget nu åter tilldelades PwC hade att göra med att NKS-förvaltningen ansåg att, som vi beskrev tidigare i rapporten och som en av de högt uppsatta tjänstepersonerna uttrycker det, ”[EY] var vi inte så nöjda med egentligen” (R2).

Tabell 4.1: Konsult- och projektledningskostnader för NKS-förvaltningen 2008-2010 (SLL, 2010a; 2010aa)

	2008-2009	2010**
OPS-konsulter*	41 101 974 kr	18 283 085 kr
Arkitekturkonsulter	55 298 183 kr	5 751 923 kr
Extern projektledning (Karolinska, Locum m.fl.)	10 592 322 kr	5 781 805 kr
Övriga konsultkostnader	4 058 423 kr	1 015 165 kr
Totala kostnader	119 050 902 kr	30 831 978 kr

* Konsulter i management, strategi och juridik

** Konsultkostnader fram till juni 2010

Organiseringen med nyrekryteringar och tillflöde av konsulter var en direkt anpassning till de snäva tidsramar som hade ställts upp för beslutet om OPS. Arkivmaterial visar att NKS-förvaltningen anlätade en rad mindre konsultbolag för att stärka kompetensen i genomförandet av en OPS-upphandling, utöver PwC och advokatbyrån Mannheimer Swartling. Utåt må NKS-förvaltningen ha framstått som en avgränsad förvaltningsenhet. Organisationsschemat som kommunicerades på landstingets hemsida med knappt 50 anställda förefaller däremot inte som en särskilt representativ avbild av praktiken under perioden 2008 till 2010. Exakt hur många som jobbade med OPS inom NKS-förvaltningen har inte kunnat fastställas, men att exempelvis över 1 300 personer från juli 2008 till dess att landstinget ingick ett OPS-avtal i juni 2010 skrev under ett sekretessavtal ger en fingervisning om det stora antalet människor som var involverade i processen gällande bland annat utformande av förfrågningsunderlag och bedömning av anbud (se även SLL, 2010b, s.40; SLL, 2010bc s. 12).

Marknadskommunikation för stärkt image inför prekvalificeringen

Sommaren 2008 planerades en prekvalificering av anbudsgivare. Denna process sades vara en viktig komponent i OPS-modellen, där intressenter i ett tidigt skede ska visa sin lämplighet och kompetens som potentiella samarbetspartner (R10). Det antogs att landstinget skulle behöva göra ett första urval från en större mängd företag och privata konglomerat till ett mindre antal behöriga aktörer, så att man inte band upp sig till anbudsgivare som saknade förmågan att slutföra upphandlingen. Inom NKS-förvaltningen fanns det alltså förväntningar på att det skulle finnas ett stort antal intressenter – vilket inte minst de själva hade varit noga med att påtala som argument för OPS i beslutsprocessen under våren 2008 – och att man skulle behöva sälla bland dessa för att få till stånd en kvalificerad upphandling.

Troligen var byggprojektet redan väl känt bland intressenter i byggindustrin, såväl inom som utanför Sveriges gränser. Som vi visat tidigare i rapporten hade såväl landstinget som PwC och EY vid den här tidpunkten under loppet av flera år kommunicerat med såväl svenska som internationella aktörer i byggindustrin för att informera om NKS-projektet och möjligheterna till framtida OPS-projekt i Sverige. Även fullmäktigebeslutet förväntade sig konkurrens och därmed, kan man utgå från, att flera företag skulle kvalificera sig som anbudsgivare.

NKS-förvaltningens fortsatta arbete med OPS karaktäriserades av vad som närmast kan beskrivas som konventionellt varumärkesbyggande med fokus på att stärka organisationens image på marknaden. Fyra månader efter att landstingsfullmäktige hade gett klartecken till OPS, den 3 oktober 2008, lanserades exempelvis prekvalificeringen på Arlanda Conference Center. Inbjudan till det som kallades för ”Market day” (t.ex. SLL, 2008, dnr. LS 0807-0705, 2008-08-14, s. 3) hade utannonserats brett i nordisk och internationell affärspress, och det var då byggföretag och intressenter för första gången informerades om detaljer i OPS-upphandlingen (SLL, 2010b). Enligt den formella rapporteringen (ibid.) lockade mötet omkring 250 personer från cirka 100 organisationer (SLL, 2008, dnr. 0809-0870, 2008-10-03) och bedömdes som framgångsrikt att döma av de intervjuer med beslutsfattare i landstinget som filmades under mötet och som senare lades upp på NKS-projektets hemsida. Den sammantagna bedömningen i dessa intervjuer var att intresset för att delta i OPS-förhandlingen var omfattande. På en film uppgav den administrativa OPS-chefen att,

...det vi hoppas på är att vi ska få in utländsk konkurrens i den här OPS-upphandlingen, det tror vi är jätteviktigt för att få ett bra pris helt enkelt, att vi får en hård och rejäl konkurrens. Man kanske inte ska säga att det är ett misslyckande, men det är i alla fall inte lyckat om vi inte lyckas rekrytera utländska konsortier till upphandlingen (SLL, 2008a).

Schemat för Arlandamötet var späckat. Utöver att upplysa om detaljer i OPS-upphandlingen presenterades sjukvårdsvisionen i Stockholms län innan man gjorde en snabbvisit på området i Solna där det nya universitetssjukhuset skulle byggas. En punkt på dagordningen var ”NKS som en affärsmöjlighet” där ledningen för NKS-förvaltningen presenterade tre huvudsakliga motiv för en OPS-upphandling: kostnadssäkerhet, tidsvinster och mer värde över livscykeln vad gäller design och teknisk innovation (SLL, 2008b). Trots att det politiska beslutet redan var fattat ansågs det uppenbarligen fortfarande finnas skäl att framhäva fördelarna med OPS. Att den globala finanskrisen hade briserat bara några veckor tidigare smittade också av sig på stämningen bland medarbetare på NKS-förvaltningen. En anställd som jobbade med OPS-upphandlingen berättar:

Ute på Arlanda där hela projektet beskrevs liksom, att det är det här stora huset som vi ska bygga och vi vill gärna få in då ett konsortium som både kan bygga och sedan kan leverera servicetjänster för en längre period. Men då hade ju precis Lehmankraschen blivit ett faktum. Jag har för mig att vi hade det här mötet på Arlanda 1 oktober. Och Lehman kraschade väl i september [...] Så det var väldigt skakigt där liksom. 'Kan vi gå vidare?', alltså 'kommer det här kunna bli någonting överhuvudtaget?' och sedan hade vi ju, där var 2008, det var två år till nästa val och då visste man ju också fönstret för att överhuvudtaget göra det här var fram tills dess. Sedan visste man ju liksom inte riktigt vad som kunde hända efter det valet. (R7)

Nu när prekvalificering formellt var påbörjad bedrevs vidare marknadsföring av projektet genom att projektledare och chefer på NKS-förvaltningen gjorde ett antal internationella resor till bland annat London, Madrid och Berlin för att besöka nybyggda projekt och företagskonglomerat som uttryckt intresse (R1). NKS-projektet deltog i "både nationella och internationella mässor för att skapa goda kontakter runt om i världen" (SLL, 2008c, s. 8). Likaså togs representanter för Europeiska investeringsbanken emot på NKS-förvaltning i syfte att informera om projektets syfte och betydelse (SLL, 2010b). Som en anställd på NKS-förvaltningen uttrycker sig,

...och så gjorde man sådan "road trip" med [ledningen] och sedan var det väl, ja vilka mer som var med, utomlands och liksom var ute och liksom jorden runt-tripp bara för att annonsera och liksom uppmärksamma internationellt det här projektet. (R11)

Prekvalificeringsprocessen skulle göras "by the book" (R11), alltså enligt ett förutbestämt körschema där innehåll och hållpunkter var tydliga för alla inblandade. Uttryckt i mer allmänna termer handlade det om att ta företag till den avgörande omgången i OPS-upphandlingen. I processen behövde landstinget, enligt den tidigare PwC-rapporten, göra avvägningar för att förmå "tillräckligt många intresserade anbudsgivare att utarbeta fullständiga anbud och samtidigt säkerställa att antalet anbud möjliggör konkurrens mellan anbudsgivarna." (PwC, 2007a, s. 47). Företagen hade fram till den 15 december 2008 på sig att anmäla sitt intresse, vilket kan ses som en förhållandevis kort tidsfrist med tanke på den arbetsinsats som krävdes för att skapa ett attraktivt anbud, något som talar för att seriösa anbudsgivare redan innan OPS-beslutet i juni 2008 redan hade börjat arbeta med anbudet. Företrädare för den vinnande anbudsgivaren, Skanska, beskriver också att de långt tidigare i processen visste att,

[...] landstinget var runt och tittade och det började väl de kanske ännu tidigare. Det var ju för att titta på alltså liknande anläggningar och det är klart att då hade vi ju byggt något [av dessa]. Och sedan var de väl i USA och for runt liksom va. (R10)

Hur många företag förväntade sig ledningen på NKS-förvaltningen att kvalificera som anbudsgivare i OPS-upphandlingen? Utgångspunkten verkar ha varit minst tre anbud, men under hösten 2008 justerades förväntan ned något. Informationsfilmer som låg ute på NKS-projekts hemsida illustrerar denna förändring. I samband med Arlandamötet uppgav Moderaternas finanslandstingsråd att,

Vi har ju sagt själva att ska det vara en ordentlig konkurrens så ska det helst vara tre, annars har vi möjlighet att ta ställning om vi ska fortsätta med en OPS-lösning eller inte. (SLL, 2008a)

I filmmaterialet säger även Kristdemokraternas landstingsråd, tillika ordförande i FoUU-utskottet, att: ”Jag hoppas det finns åtminstone tre som vill lägga anbud på detta sjukhus.” OPS-chefen på NKS-förvaltningen intervjuades i en av dessa filmer i november 2008 och sade att det kanske bara blir två som kvalificerar sig. Förvaltningschefen svarade en månad senare på frågan om hur många anbud man förväntar sig att ”vi har sagt att vi vill ha mellan två och tre anbudsgivande företag”. (SLL, 2008a) Insatserna för att marknadsföra OPS-projektet under hösten 2008 såväl som kommunicerade förväntningar om konkurrens kan ses som metoder för att skapa en trovärdig ’image’ för OPS-projektet, alltså som en del i den fortsatta legitimeringen av OPS-idén.

Sekretessavtal och tystnadskultur som styrmedel för ’varumärket’ NKS

Enligt instruktionerna som lämnades till deltagande intressenter på Arlanda under ’Market day’ skulle ”alla anbudssökande, relevanta organisationer och deras rådgivare som går vidare till anbudsstadiet bli ombudade att lämna särskilda åtaganden rörande sekretess” (SLL, 2008e). Absolut sekretess gällde, förutom för anbud och ansökningar, också från början för andra handlingar, som exempelvis tekniska specifikationer och upphandlingsplanen. Endast de som arbetade med ärendet hade rätt att ta del av dessa handlingar under den pågående upphandlingen, men då under strikta förbindelser om sekretess och tystnadsplikt. I sekretessavtalet framgår även sanktioner för avtalsbrott, bland annat att ”för den som uppsåtligt röjer insiderinformation eller utnyttjar insiderinformation genom att handla med finansiella instrument [...] kan [påföljden] bestämmas till fängelse” (SLL, dnr. LS 0809-0870-31, s. 2).

Sekretesskraven gjorde att få kände till prekvalificeringens resultat. Knutpunkten i denna process var ekonomienheten på NKS-förvaltningen, men inte ens på denna fanns mer än ett fåtal individer som kunde överblicka alla beslut och resultat. Politiker i FoUU-utskottet hölls också kontinuerligt uppdaterade om upphandlingens förlopp. I en formell avrapportering står det att NKS-förvaltningen under hela upphandlingstidens gång (18 månader) månatligen rapporterade om läget i OPS-upphandlingen till FoUU-utskottet, och att den inför större beslut skrivit tjänsteutlåtanden som förelagts FoUU-utskottet (SLL, 2010b). Samtliga dessa utlåtanden och beslut var däremot sekretessbelagda under upphandlingstiden i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen. Det utformades en policy internt på NKS-förvaltningen som hette ”Riktlinjer för informationshantering under pågående upphandling.” (SLL, dnr. LS 0810-0948, 2008-10-16, s. 1) Landstingsfullmäktige beslutade att de finansiella delarna i OPS-avtalet skulle vara sekretessbelagda även efter själva tilldelningsbeslut. Nedanstående citat ur förvaltningsmanualen från NKS-förvaltningen betonar att upphandlingen skulle präglas av ”absolut sekretess” ända fram till den dag då landstinget ingick ett OPS-avtal.

Anbudsansökningar och lämnade anbud omfattas av absolut sekretess fram till dess att tilldelningsbeslut har fattats eller om upphandlingen avslutats av andra skäl. Efter att tilldelningsbeslut har fattats eller alla anbud har offentliggjorts hanteras alla handlingar rörande upphandlingen i enlighet med offentlighetsprincipen. Om någon begär ut handlingar rörande en upphandling är NKS-förvaltningen skyldig att skyndsamt undersöka om sekretess gäller för några uppgifter i handlingarna. Uppgifter och handlingar som omfattas av sekretess får inte lämnas ut. Exempelvis är uppgifter om vem som har skickat in anbudsansökningar eller vilka som har begärt ut förfrågningsunderlaget sekretessbelagda. Det är inte tillåtet att tala om hur många det är som har ansökt om, blivit prekvalificerade för eller lämnat anbud

förrän efter tilldelningsbeslut är fattat (SLL, dnr. LS 0810-0948, 2009-09-22, s. 17).

När prekvalificeringen till att delta i OPS-upphandlingen stängde den 15 december 2008 hade landstinget erhållit endast en ansökan, från byggföretaget Skanska. Detta trots alla förväntningar inom NKS-förvaltningen och inspel bland annat från PwC och inte minst EY, som själva beskriver det som att deras kommunikation under våren 2008 med framförallt NCC hade gett en stark indikation på att NCC i någon form skulle inkomma med ett anbud (R24). Konkurrenten Peab hade också meddelat NKS-förvaltningen att man tackade nej till att delta i upphandlingen. Företaget hade kontaktat en rad europeiska byggföretag, men inget hade varit berett att bära risken för projektet. Vidare stod det i brevet att: ”om endast ett fåtal byggföretag är intresserade av att pre-kvalificera sig finns en uppenbar risk att Ni inte kommer att kunna uppnå en låg kostnad.” Peab föreslog att projektet borde ha delats upp i mindre delar, vilket bedömdes ”få avsevärt fler intressenter och därigenom en helt annan konkurrens än vad vi, mot bakgrund av våra ovan redovisade erfarenheter, bedömer att Ni kommer att få med nuvarande upplägg.” (SLL, dnr. LS 0809-0870-13, 2008-12-12, s. 2)

Ett fåtal chefer på NKS-förvaltningen, delar av landstingets ledning inklusive landstingsdirektören och politikerna i FoUU-utskottet kände till prekvalificeringens resultat, och alla omfattades av sekretess. Enligt det beslutade körschemat hade landstinget nu sju veckor på sig att fatta beslut om prekvalificering och informera processens anbudssökare, varpå en formell inbjudan att lämna anbud skulle skickas ut åtta veckor, i början av mars 2009. Sedan skulle anbudsgivaren ha sex månader på sig att utforma sitt anbud, varpå landstinget skulle förhandla med anbudsgivaren fram till undertecknandet av projektavtalet och ”financial close” ungefär i april månad 2010 (SLL, 2008e). Från den 15 december 2008, då det stod klart att det endast fanns ett anbud, fram till upphandlingens beräknade slutpunkt rymdes omkring 17 månader.

Skulle sekretessen hålla under den förhandlade upphandlingen med Skanska som enda anbudsgivare, och med de över 1 300 sekretessavtalen, i åtanke? Var det förenligt med lagen om offentlig upphandling att förhandla med endast ett företag? Gick det i strid med beslutet i juni 2008 om att OPS-upphandlingen ”endast sker om förväntad konkurrens kan uppnås”? Eller med tjänsteutlåtandet inför OPS-beslutet som föreskrev att landstinget borde ha ”en möjlighet att avbryta upphandlingen om den föreslagna prekvalificeringen inte leder till att flera konkurrerande anbud faktiskt läggs”? (SLL, dnr. LS 0804-0429, 2008-04-14, s. 21). En ledande tjänsteperson som deltog i diskussionerna säger att,

Ja, det var mycket diskussioner då. För då fick man ju svart på vitt att det bara var en, och då var ju frågan, för det första var frågan: Kan/får man fortsätta? Finns det några legala hinder mot att fortsätta, det utreddes ju men då var svaret nej. Men sedan blir ju frågan, är det lämpligt eller inte lämpligt att fortsätta med bara en? Kan vi uppnå konkurrens sedan? Hur vet vi att vi får in ett tillräckligt bra anbud när vi bara har en, var också en diskussion. Det diskuterades mycket. [...] Det var en lämplighetsfråga. För då kommer man tillbaka till det som sa att man ska uppnå konkurrens. Kan vi gå vidare? Eller ska vi göra om det? Om det var frågan om OPS:en som sådan, alltså det kommer jag inte ihåg om det diskuterades, men det diskuterades väldigt mycket: gå vidare eller börja om. Det var en stor fråga, en svår fråga. (R13)

En av politikerna som vi har intervjuat menar vidare att,

Ja, men det var ju verkligen fram och tillbaka alltså hur man skulle göra. Samtidigt var det ju så att vi var ju i behov av att komma igång och bygga sjukhuset, alltså det låg ju med där någonstans som, det som övervägde att vi ändå gick vidare, det var ju utifrån diskussionen men anbudsgivaren vet ju inte om att de är ensamma.
(R19)

Men som tidigare framgått var det långt över tusen personer som skrivit på sekretessavtal och som i olika bemärkelser var involverade i arbetet på NKS-förvaltningen under denna fas. Trots att det formella beskedet kvarstår än idag när vi talar med ansvariga, vilka får medhåll av landstingsrevisorerna i deras rapport från 2010 (SLL, 2010c, s. 13) – det vill säga att NKS-förvaltningen lyckades bibehålla sekretessen och att Skanska därmed inte skulle ha känt till deras förhandlingsställning som den enda anbudsgivaren – berättar flera informanter att Skanska med största sannolikhet förstod att man var ensam budgivare. Som en av tjänstepersonerna i NKS-förvaltningen beskriver den senare delen av förhandlingsprocessen med Skanska, när det gällde att mötas kring ett accepterat pris:

Det är klart att de visste. Vi fick ju väldigt intressanta pikar när vi hade de här samtalen, ”Jaha, oj då, men vi träffas ju ofta, hur hinner ni träffa alla andra anbudsgivare?” Och så he he... Så det är klart att de visste det. Men det var en ganska hård förhandling där om att få ner alla priser, för att de låg ju rätt högt.
(R23)

Men hur det nu än var föreslog NKS-förvaltningen i sitt tjänsteutlåtande om prekvalificering (SLL, dnr. LS 0901-0053, 2009-02-03) att FoUU-utskottet skulle besluta att gå vidare med OPS-upphandlingen. NKS-förvaltningen uppgav att: ”Med beaktande av den rådande finansiella situationen i samhället, storleken av byggnationen, det begränsade antalet stora byggbolag och andra omständigheter, kan en anbudssökande anses vara i linje med förväntningarna.” (ibid. s. 3) NKS-förvaltningen konstaterade här också att en anbudsgivare är förenligt med lagen om offentlig upphandling. Utlåtandet framhöll även att en utvärdering av huruvida anbudet är ”konkurrenskraftigt” endast kan göras efter att anbudstiden hade löpt ut i månadsskiftet september/oktober 2009. NKS-förvaltningen betonade också att någon ”ny analys av olika entreprenadformer och dess konsekvenser för landstinget” inte hade utförts.

Den 3 februari 2008 beslutade FoUU-utskottet i enlighet med NKS-förvaltningens förslag, fransett oppositionspartierna som yrkade på avslag. En ledande tjänsteperson i landstinget svarar på frågan om det någonsin var aktuellt att avbryta OPS som upphandlingsform,

R21: Alltså jag uppfattar att det fortfarande var öppet, även om det var en väldigt stark önskan från politiken om att man skulle hitta möjligheter att säkra att man åstadkommer konkurrens. Även om man bara skulle få en anbudsgivare som vi säger. Men jag uppfattar ändå att det skulle ha kunnat avbrytas.

Intervjuare: När du säger att ”man” fortfarande hade möjlighet att avbryta, vilka var ”man”? Var det NKS-förvaltningen?

R21: Nej, det är politiken som i så fall skulle ha fattat det beslutet.

Intervjuare: Var det en fråga som togs upp någonsin då i samband med att prekvalificeringen var slut, där man för första gången konstaterade att det blir bara ett anbud?

R21: Den diskussionen fördes om jag minns rätt i första hand med företrädare på NKS alltså nämnden [dvs. FoUU-utskottet] där och på vilket sätt och även med politiken lite bredare än de som var med där.

En politiker som vi har intervjuat menar att NKS-förvaltningen inte på allvar lyfte frågan om att avbryta OPS-upphandlingen:

Ja, alltså det fördes ju, inga sådana diskussioner om att just att dra i nödbromsen eller avbryta. Men sedan om det fanns [sådana diskussioner] i förvaltningen så. Inte att det nådde upp i så fall i [FoUU-]utskottet. Det är väl bra, jag vet inte vilka ni kan intervjua här, men just [förvaltnings- och OPS-chefen] och är väl de i så fall som kan tala om vart de förde frågan vidare. Jag vet inte att de kom med några förslag om eller allvarliga farhågor som skulle ha föranlett att dra nödbromsen som man säger. Men de kanske upplevde att de förde fram sådana. Jag har inget minne av det. (R26)

Flera respondenter som vid tiden arbetade på NKS-förvaltningen framhåller att dessa strategiska beslut fattades av en mycket liten krets kring förvaltningschefen (R7, R15, R20). Vidare finns det flera tecken på att ledningen i NKS-förvaltningen i hög grad förutsåg och anteciperade de styrande politikernas hållning i OPS-frågan för att på så sätt verka mer effektivt mot målet. Däremot höjdes det kritiska röster bland medarbetare på NKS-förvaltningen som aldrig nådde fram till den politiska nivån, vilket vi tidigare visat på, och som vidare illustreras av en person på NKS-förvaltningen som hade en viktig roll i OPS-upphandlingen:

Ja, men i alla fall jag sa ju då till [förvaltningschefen] och [OPS-chefen], som var vår ekonomikille, att alltså jag tycker vi ska rekommendera politikerna att hoppa av det här OPS och att vi kör en ny runda. ”Nej men det finns inte tid”, ja men sa jag: ”För mig känns inte det här bra alltså”. Nä, så att så blev det i alla fall och jag antar väl att de kanske framförde det till politikerna, det var ju [hur som helst] inte jag. [...] Ja jo, just det, att jag tycker att det här, jag tycker att man borde hitta ett annat upplägg men de hade bestämt sig redan då. (R15)

Citatet illustrerar hur en sorts tystnadskultur uppstod på förvaltningen där anställda inte fann det meningsfullt att ifrågasätta och lyfta kritiska aspekter på OPS. En annan tjänsteperson som säger sig ha varit kritisk till att fortsätta med OPS uppger att sådana beslut fattades av en mycket liten krets inom NKS-förvaltningen, där många medarbetare inte gavs tillträde:

Även om vi var 25 stycken [på NKS-förvaltningen] så var det många saker som hölls i ett mindre rum, så var det ju också. Man tänker de här som du frågar om litegrann hur det gick till och så, jag kan bara säga det är min bild för jag var ju inte med i de innersta rummen liksom, men budskapet ifrån det var ju att målet var väldigt tydligt och klart och inte mycket utrymme för att ifrågasätta, så var det ju. (R14)

Parallellt med prekvalificeringen av anbudsgivare till OPS-upphandlingen bedrevs ett omfattande arbete med att utforma förfrågningsunderlaget för OPS-upphandlingen, det vill säga det dokument som beskriver landstingets funktionella krav på Nya Karolinska och som utgör grunden för anbudsgivarens framtagande av anbud. Den administrativa chefen för OPS ledde denna process, som enligt NKS-förvaltningens årsbokslut för 2008 engagerade ”flera hundra chefer och medarbetare från olika sjukhus och andra verksamheter inom SLL [...] i ett 20-tal arbetsgrupper med syfte att beskriva funktionskrav på lokaler samt tekniska krav för

byggnaderna” (SLL, 2008c, s. 7). Trots den kultur som rådde på förvaltningen liknades förfarandet vid en öppen ”tankesmedja” (SLL, 2008a) och kan betraktas, vilket även en av medarbetarna inom NKS-förvaltningen beskriver, som ett sätt att även skapa legitimitet för OPS genom att mer grundligt förankra idén i sjukvårdsprofessionen och därmed bland blivande potentiella medarbetare på Nya Karolinska (R7).

Men med beslutet att gå vidare med endast en anbudsgivare, och därmed med till synes bristfällig konkurrens, i OPS-upphandlingen skapades nya behov att ytterligare förstärka legitimeringsarbetet kring OPS under åren 2009 och 2010 – särskilt som det i både formella beslut och i kommunikation till media och allmänhet hade avgivits löften om att konkurrens skulle prägla OPS-upphandlingen av Nya Karolinska. Hur detta legitimeringsarbete organiserades i den ”förhandlade upphandlingen” beskrivs härnäst.

En illusion av konkurrens 2009–2010

Förhandlingsprocess ’under radarn’

I mars 2009 avslutades arbetet med att ta fram ett förfrågningsunderlag för OPS-upphandlingen, och anbudsfrågan skickades därmed till det enda företag som hade kvalificerat sig. Kraven på sekretess under hela upphandlingstiden kan ha medverkat till svensk medias begränsade rapportering om NKS-projektet vid denna tidpunkt. Som undantag kan nämnas branschtidningen Byggindustrierna (Gallagher, 2009) och lokaltidningen Mitt i Solna (Anonym, 2009) som i början av oktober 2009 rapporterade om att flera företag avstod från att lägga bud på NKS-projektet. I mars 2010 meddelade näringslivetstidningen Dagens industri att ”byggjättar nobbar storsjukhus” (Leigard, 2009), och den 4 maj publicerade telegrambyrån TT (Anonym) den första nyheten om att Skanska hade vunnit upphandlingen. Förhandlingarna med den enda anbudsgivaren fördes således i stor utsträckning under radarn.

När landstinget fick in det enda anbudet den sista september 2009 från Skanska låg det dessutom betydligt högre än det beloppstak för investeringskostnader på 14,1 miljarder kronor i 2007 års penningvärde som hade beslutats av landstingsfullmäktige i april 2008. Det kom förmodligen inte som någon överraskning för NKS-förvaltningen. I samband med ett informationsmöte med anbudsgivaren den 4 maj 2009 hade Skanska, enligt protokollet (SLL, dnr. LS 0809-0870, 2008-09-05), ställt frågan: ”Är en nyinvesteringskostnad understigande 14,1 miljarder kronor ett absolut krav i upphandlingen?”. NKS-förvaltningen hade då, enligt samma protokoll, svarat att: ”En nyinvesteringskostnad understigande 14,1 miljarder kronor är inte ett absolut skall-krav i upphandlingen.” Däremot fanns det uttalade ambitioner på NKS-förvaltningen att förhandla fram ett lägre pris.

En bild av konkurrens via referensobjekt som ’spökanbudsgivare’

För att skapa en illusion av konkurrens under förhandlingen med Skanska hade NKS-förvaltningen vid tidpunkten för anbudets överlämnande upphandlat en konsultfirma specialiserad på att kalkylera och utvärdera byggkostnader. Uppdraget omfattade stöd till NKS-förvaltningen i granskningen av byggkalkyler i det inkomna anbudet. För att kritiskt kunna bedöma kostnader i anbudet upprättades kalkyler för förslaget Forum Karolinska som hade ritats av arkitektfirman Whites, som också hade varit utgångspunkten för själva OPS-upphandlingen. Det ansågs vara ett försvar mot eventuell kritik om bristande konkurrens. En medarbetare vid NKS-förvaltningen säger att,

Ja, försvaret var ju i så fall i form av att man kunde göra jämförelse av, alltså typ mot [konsultfirman], att om de nu säger ifrån det här konsortiet [anbudsgivaren] att det kostar så här mycket att bygga en sådan här byggnad, vad säger då [konsultfirman] att det kostar att göra en sådan här. Och likadant, att man tog ju sådana här kostnader per kvadratmeter, det här sjukhuset, vad skulle det kosta kvadratjämförelse med andra. Men då var ju det väldigt svårt att få fram någonting. Jag vet att vi försökte få fram ifrån Norge som hade ändå hyfsat nya större sjukhus som man hade byggt, vad de kostar per kvadrat, men då var det ju alltid något annat sätt som gjorde att man i alla fall inte riktigt kunde jämföra, så det var svårt. Det var svårt. (R7)

På NKS-förvaltningen benämndes detta arbete som beräkningar på det så kallade ”referensobjektet” eller en sorts ’spökanbudsgivare’. Dessa kostnadskalkyler skulle alltså utgöra motparten i förhandlingarna med den enda anbudsgivaren, och därigenom säkerställa konkurrens som i sin tur skulle resultera i marknadsmässiga kostnader. Så här säger en tjänsteperson som arbetade i ledande ställning inom landstinget om den tillämpade strategin:

För då var det så här, hur ska vi kunna veta, när vi väl får ett anbud, att det är konkurrenskraftigt, för vad har vi för jämförelseobjekt? Normalt sett så har man ju ett antal anbud som man jämför emellan, på samma kravställning, så där får man ju marknadsbedömningen. Det hade man ju då inte utan då hade man ju det här referensobjektet, som man själv hade gjort, som man såg som ett anbud, som ett jämförelsematerial, helt enkelt. (R13)

Den förhandlade OPS-upphandlingen innebar dessutom att en rad arbetsgrupper tillsattes och möten genomfördes mellan NKS-förvaltningen och företrädare för Skanska under hösten 2009 för att diskutera och justera olika delar av anbudet. Referensobjektet var således ett viktigt element i dessa samtal och förhandlingar. På frågan hur detta referenssjukhus blev central i förhandlingarna svarade en av de som arbetade på NKS-förvaltningen att,

[j]a, det skulle jag säga, för referenssjukhuset var ju dels... det byggde prislappen lite, och även då kunde vi ju ha nånting att utvärdera gentemot, annars är det ju jättesvårt att utvärdera ett anbud på ett helt sjukhus de har byggt. Är det bra eller dåligt? Alltså vi måste ju ha nåt att väga det emot, annars hade man inte kunnat göra upp. (R3)

Förhandlingsarbetet ledde till en sänkning av anbudet på mellan en halv och en miljard kronor, enligt en av respondenterna som deltog i arbetet (R25). I praktiken innebar detta att det gjordes en rad förändringar i projektet, där vissa delar lyftes ur avtalet, men där dessa med stor sannolikhet senare under byggandet skulle återkomma i form av tilläggsavtal, tvärtemot det ursprungliga syftet med OPS, som ju var att fastställa kostnader och skapa förutsägbarhet. Exempelvis kom detta till uttryck i att vissa utrymmen togs bort eller hela avdelningar flyttades inom sjukhuset. Men ett halvår in i den förhandlade upphandlingen hade NKS-förvaltningen fortfarande inte lyckats pressa priset tillräckligt lågt. I en sekretessbelagd kalkylrapport som tillställdes NKS-förvaltningen den 21 december 2009 konstaterade en konsultfirma att anbudsgivarens redovisade byggkostnad översteg referensnyckeltalen med omkring 17 procent, motsvarande 1,6 miljarder kronor (R25). Så här säger en person med insyn i förhandlingen om referensobjektets förmåga att sänka kostnaderna:

Om jag uttrycker mig på följande sätt: Skanska visste ju att vi inte kunde spela ut någon annan mot dem, så att när vi sade ”den här kostnaden ser åt helvete för hög

ut, den avviker ju från alla gängse nyckeltal och så där”. Då sade de ungefär så här ”ja, men vi går hem och tittar på det där och ser”. Ja, så gick de hem och tittade på det och sade ”ja, du har rätt, vi får nog dra ner lite grann där”. Så drog de av lite grann så här [visar på pappret en liten sänkning]. Så vi hade ju ingen förmåga, vi kunde ju inte få ner dem till den nivå vi tyckte var rimlig och så. (R25)

I arbetet med att pressa priserna gjordes vissa avsteg från funktionskraven som NKS-förvaltningen hade utformat i förfrågningsunderlaget, vilket är naturligt i en sådan här process. I förhandlingarna hade Skanska i vissa fall möjligheter att driva egna så kallade ”innovativa” förslag som gick emot förfrågningsunderlaget men som samtidigt innebar en lägre kostnad. En av de involverade parterna på Skanska beskriver processen och menar att det,

[...] var ju inte fokus på byggpriset förrän vid årsskiftet skulle jag vilja säga va. Sedan hade vi ju vårt anbud så när vi tar in [vår] expertis i det här så skulle jag vilja säga att en sådan expertis har ju inte sammanhållet [tidigare] tittat på projektet förut, det är omöjligt va, och då hittar ju vi saker som... har ni verkligen tänkt rätt här va. Hur är det med relationen mellan antal operationssalar och bäddar i sjukhuset. Hur är det med ’dittan och dattan’. Behöver ni den här redundansen på elsystemet, kan ni nöja er med att ha det på akutavdelningar och ge fan i väntrummen liksom, den där typen av frågor så vi hade ju med någonting som vi kallade, ja ”road to affordability” alltså besparingsförslag, va, som vi sa. Det här tycker vi ni ska, alltså vi får ju inte prata med kunden under anbudet, va, utan vi måste ju på något sätt tala om för att bli attraktiva att vi tror att de här sakerna kan man titta på och det hade vi med och sedan så började vi jobba med den så småningom också. (R10)

Förhandlingsprocessen karaktäriserades således av ett granskande av samtliga behovskrav som NKS-förvaltningen hade ställt på potentiella anbudsgivare. En tjänsteperson som arbetade med förhandlingen på NKS-förvaltningen uppger att,

[...] vi skulle energiförsörja hela sjukhuset med borrhål, med reversibel energiförsörjning: kyla på sommaren, uppvärmning på vintern. Av det så stannade bara en symbolisk del under försörjningskvarteret i och med att Skanska då kunde presentera i förhandlingarna att Fortum lämnade någonting som inte kan konkurrera med investeringen. Då tyckte de nog liksom att de har en bättre totallösning, och kan gå ned i pris. Och där har vi resonerat med att Fortum, det är tre till fem år beroende på avtal, sedan kan de höja vad som helst, och då kan vi inte borra under sjukhuset längre. [...] Det försvann ju massor av långsiktiga lösningar som Skanska sparade på i investering. (R20)

Förändringar i förhållande till förfrågningsunderlaget, strategier att lyfta delar ur det ursprungliga avtalet samt prisförhandlingar med anbudsgivaren i förhållande till kalkylerade kostnader för referensobjektet utgjorde således viktiga delar i den förhandlade OPS-upphandlingen som genomfördes under 2009 och början av valåret 2010. Alla delar drev OPS-upphandlingen framåt, vilket därmed också bidrog till att legitimera OPS-projektet såväl internt i landstinget som mot externa intressenter.

Mandatperiodens slut och rättfärdigandet av det enda anbudet

Men NKS-förvaltningen jobbade uttryckligen mot klockan, då den politiska ledningen ville få till ett avtal innan mandatperiodens slut. Mandatperioden hade utgjort måttstocken för det

planerade tidschemat: för OPS-lanseringen på Arlanda, prekvalificeringen, anbudsunderlaget såväl som för den förhandlade upphandlingen. En tjänsteperson på NKS-förvaltningen ger sin syn på saken,

Intervjuare: Så mandatperioden satte väldigt mycket villkoren för hur arbetet bedrevs fortskridande?

Respondent: Ja, precis. Så att alla de här olika tidpunkterna för att vi skulle lämna ett förfrågningsunderlag, vi skulle få in anbud och ett [...] prekvalificeringsunderlag, alla de där olika tidpunkterna det var ju väldigt styrt av att vi i slutändan, senast egentligen när det här blev den 30 juni 2010 var tvungna att fatta det här beslutet, för sedan var det ju liksom Almedalen och bara val. (R7)

I elfte timmen enades parterna om en ”besparingslista” som skulle uppfyllas efter att landstinget och det privata konsortiet SHP (Swedish Hospital Partners) hade ingått ett OPS-avtal som sträckte sig till 2040. En person med insyn i slutfasen av förhandlingarna säger:

Nu ska vi se, de [på NKS-förvaltningen] fick in ett anbud på 17 [miljarder] och då tillsattes olika arbetsgrupper för att banta ner det där. Då skulle vi banta det där. Jag tror inte vi nådde till 14,3 [miljarder] i de bantningarna utan jag har för mig också att det finns ett beslut om, som jag sade tidigare ibland tar man och säger så här ”okej, ni måste banta ytterligare så vi kommer ner till 14,3 men vi tar beslutet att genomföra det här med villkoret att ni ska hitta besparingar ytterligare under resans gång med så här mycket pengar”. (R25)

NKS-förvaltningen hade alltså vid denna tidpunkt föreslagit den politiska ledningen att fatta beslut i frågan om ett OPS-avtal utan att alla besparingspunkter ännu var lösta. Valet var i antågande, och inte bara OPS-idén utan hela NKS-förvaltningen och dess legitimitet som exekutiv organisation stod på spel. Såväl tidplanen för OPS-upphandlingen generellt som tillämpandet av strategier för hinderröjning och problemlösning i den förhandlade upphandlingen villkorades av att landstinget skulle ingå ett OPS-avtal innan mandatperioden var slut, något som beskrivs och diskuteras vidare i nästa kapitel.

Realisering och implementation av OPS 2010–2011

Förhandlingar med oppositionen skapar politisk legitimitet

Under våren 2010 kom slutligen landstinget och anbudsgivaren, genom projektbolaget SHP, överens i förhandlingsprocessen, och i juni kom beslutet att upprätta ett OPS-kontrakt. En central aspekt i detta var alltså den förhandlingsprocess som vi har beskrivit ovan, där de båda parterna enades om att tillfälligt lyfta ur vissa delprojekt, men med det informella förbehållet att det fanns goda möjligheter att dessa delar kunde återinföras via olika tilläggsavtal.

Här är det av särskild vikt att uppmärksamma de politiska förhandlingar som skedde mellan Allianspartierna och den rödgröna oppositionen efter det första tilldelningsbeslutet i maj 2010, det vill säga innan förhandlingsprocessen mellan landstinget och projektbolaget SHP formellt var avslutad. Vid den tidpunkten saknades den bredare politiska acceptans inom landstinget som behövdes för att OPS-avtalet skulle framstå som legitimt. Den politiska oppositionen, via ett av Socialdemokraternas landstingsråd, kom dock slutligen överens med Allianspartierna, där kompromissen blev att göra förändringar i det finansiella upplägget genom att landstinget

betalade en större andel av byggkostnaden innan projektet var färdigställt. På så vis minskade storleken på de årliga vederlagen. Men detta innebar samtidigt en omfördelning av risk, från anbudsgivaren till landstinget, vilket i sin tur urgröpte byggbolagets incitament att komma upp med innovativa och kostnadssänkande lösningar. Landstingsrevisorerna beskriver i sin rapport från november 2010 generellt dessa justeringar som att landstinget därigenom möjliggjorde för ändringar och tillägg till projektavtalet:

Justeringarna innebär en minskning samt tidigareläggning av engångsbetalningarna av vederlag vid färdigställande av viss fas. Vidare introducerades resultatbaserade betalningar under själva byggfasen. Dessa förändringar medför en minskning av storleken på de årliga vederlagen. [...] Enligt revisionskontorets uppfattning har det varit upphandlingsrättsligt tillåtet för SLL att ändra i avtalsförslagets tidpunkter för betalning. Det valda upphandlingsförfarandet är förhandlat förfarande vilket innebär att SLL inte är tvungna att anta anbud i den lydelse som lämnades in. Den föreslagna utformningen av projektavtalet är inte en absolut förutsättning eftersom accepterande av projektavtalet i dess helhet inte anges som ett skall-krav i förfrågningsunderlaget. Tvärtom ges anbudsgivare uttryckligen möjlighet att ändra och göra tillägg till projektavtalet i sina anbud. (SLL, 2010c, s. 19, vår betoning)

Som citatet visar lyckades landstinget och projektorganisationen därmed å ena sidan bibehålla legitimiteten för OPS-idén gentemot den politiska oppositionen. Å andra sidan skapades samtidigt goda affärsmöjligheter för anbudsgivaren SHP:s att på både kort och lång sikt, via olika former av tilläggsavtal, erhålla ökat arvode trots att den formella prislappen i juni 2010 var väsentligt lägre än det ursprungliga anbudet. Som framgår i en utvärdering från 2016, på beställning av landstinget (SLL, dnr. LS 2015-1062, 2016-05-13, s. 20), innebar detta bland annat extra kostnader på ca 1,3 miljarder kronor för ombyggnation och integration av de så kallade Thorax- (N-kvarteret) och Laboratoriekvarteren (L-kvarteret).

Om inte den styrande majoriteten i landstinget hade kommit överens med oppositionspartierna hade den enda möjliga alternativa utvägen varit att avbryta upphandlingen helt och hållet och börja om från början. Men inget parti verkade föredra detta. En landstingspolitiker inom den styrande Alliansmajoriteten berättar:

I den här vevan kom också Ilija [S-politiker], ”illviljan” i landstingshuset. Det var väldigt fascinerande därför att när han kom in så frågade jag honom rätt upp och ner. Är du här och vill du att Nya Karolinska ska komma till, eller vill du bara skapa problem och en allmänpolitisk debatt? För då kan vi lika gärna lägga ner allting och vara ute och kriga på en gång. Nej, men han tyckte att det här ska vi göra. Bra sa jag, är de då beredda att sätta sig ner med oss och se hur vi får igenom det här så att det blir liksom en bred politisk överenskommelse. Jajamänsan, och vi satt liksom dag och natt och gick igenom saker. Och [han fick] tillgång till allt det han behövde. Vi hade till och med kvällsmöte med Skanska och allt vad det var för någonting och vi gick igenom för att vi skulle förklara och förstå att vi menade samma sak. Sedan var vi överens. (R19)

När avtalet mellan landstinget och projektbolaget SHP hade ingåtts i juni 2010 hade OPS-modellen slutligen realiserats, men som vi redan har påtalat kvarstod mycket arbete inte minst gällande lösningar för de delar av projektet som hade lyfts ur under förhandlingsprocessen men

som man senare ändå skulle behöva hantera på något sätt. Den närmsta tiden kan ändå beskrivas som en ny fas i projektet, vilket vi diskuterar i nästa avsnitt.

Nya politiker skapar nya institutionella förutsättningar

Det var alltså nu, i samband med mandatperiodens slut 2010, som Skanska och projektbolaget SHP kunde påbörja det konkreta arbetet med byggnationen. Härmed inleddes också processen att lägga ned NKS-förvaltningen, genom en kombination av dels en ny politisk mandatperiod med nytt styre inom landstinget, dels en successiv realisering av det nya universitetssjukhuset bland annat med innebörden att det befintliga Karolinska sjukhuset nu på allvar tvingades engagera sig mer konkret i processen. Eller som en projektansvarig på Skanska beskriver det:

Man kan väl säga så här, att vi möttes ju då under förhandlingen och satte upp projektet. Som vi uppfattade det då representerade [NKS-förvaltningen] ju landstinget och Karolinskas syn på saker och ting va. I förvaltningen så hade man ju de som var kliniskt ansvariga då, som kom ifrån sjukhuset, de var ju tillsatta då för att bevaka och försvara deras intressen så att det här blev på rätt sätt. Men sedan allt eftersom projektet gick så... Och det var nog liksom ett strategiskt beslut förmodar jag, man sa att förvaltningen kör lite grann det här projektet - det går inte att fråga alla hur de vill ha det utan ni får bestämma utifrån viss information hur det ska vara. Och sedan när projektet gick fram, då uppfattade ju vi att, då började på något sätt Karolinska vakna till liksom: åh vad fan är det här nu då, och du vet, lite titta över stängslet "fan nu bygger de där" och så vidare. (R10)

Att representanter från Skanska nu uppfattade det som att Karolinska "vaknade" och "plötsligt" började med påtryckningar på NKS-förvaltningen gällande sakfrågor i projektet rörde om i NKS-förvaltningens arbete. Detta i kombination med att, som en tjänsteperson i NKS-förvaltningen beskriver det, den politiska oppositionen efter valet i september 2010 ställde sig bakom Karolinskas ledning, tillika de "påtryckningar" som ledde till att "Allianspartierna inte orkade hålla emot" (R2). Nu bröts den politiska enighet för OPS som endast några månader innan valet hade funnits, vilket innebar en de-legitimering av NKS-förvaltningen som organisation. OPS-avtalet var däremot säkrat och projektbolaget SHP, med Skanska vid rodret, kunde sitta lugnt i båten eftersom man visste att ingen, vare sig den styrande majoriteten eller oppositionen, var villig att avbryta kontraktet av det enkla skälet att inget rimligt alternativ längre fanns tillgängligt.

NKS-förvaltningen som 'offerlamm' för att införliva befintliga KS i OPS:en

Ett annat sätt att beskriva det som hände från avtalstecknandet fram till sommaren 2011 var att NKS-förvaltningens *raison d'être* försvann: OPS-upphandlingen var realiserad och andra delar av landstingsförvaltningen krävde nu mer plats i arbetet med att konkretisera sjukhuset. Samtidigt försvann flera centrala politiker som hade stöttat förvaltningen. En person högre upp i NKS-förvaltningen berättar:

Jag tror att det var där det skar sig och då tror jag det var så här att [förvaltningschefen] han hade en jänkla bra uppbackning från början. Men sedan tror jag Karolinska jobbades in mer och mer centralt mot politiken men jag tror till slut så blev det jobbigt det här och det blev lite osämja kan jag tänka mig, jag vet inte men om man läser lite på så tror jag det kan vara. Och då bestämde sig ju [förvaltningschefen] blixtnabbt för att sluta och blev chef över akademiska i Uppsala [...] (R15)

Intervjupersonens berättelse får stöd av en annan av medarbetarna på NKS-förvaltningen som vi talat med, som också beskriver beslutet att avveckla förvaltningen under 2011:

Jag tyckte nog att det inte var så väntat faktiskt. Man visste ju inte riktigt och det är väl också, politiskt så fanns det ju ett bra stöd för projektet, man höll emot Karolinska som tryckte på vissa saker. Men till slut så försvann ju vissa av politikerna och det blev ju lite såhär, och de resterande, de kunde ju inte hålla emot riktigt, utan man har ju inte förankrat det här inom Karolinskas organisation då. [...] Men så nånstans där [2011] blev det ju tydligt [vilka] som stod upp för projektet politiskt och på tjänstemannanivå också högre upp i landstinget. När de inte gjorde det längre så kom ju Karolinska in och tog över. (R23)

I slutet av 2010 genomfördes en organisationsförändring av NKS-förvaltningen, där fastighetsavdelningen lades ned vilket medförde arbetsbrist för fem befattningar (SLL, 2008d). Året därpå slutade alltså förvaltningschefen ”blixtnabbt”, som en av respondenterna ovan uttrycker det, varpå en av de tidigare arbetsgruppsledarna i NKS-förvaltningen fick ta över rollen som förvaltningschef. En högt uppsatt tjänsteperson beskriver att det som följde var en successiv nedläggning av NKS-förvaltningen där mycket verksamhet fördes över till Karolinska (se Andersson och Garfström 2019):

Men under de åren [som följde efter att förvaltningschefen slutade], det är ett och ett halvt år ändå. Då såg [vi att...] alltså NKS-förvaltningen klarar inte den här jättelika medicintekniska [projektet] och sjukhuset måste vara involverat. Det är ju de som ska [ta över sedan]. [...] Vi delade NKS-förvaltningen, varför jag sa att det där borde ju tillhöra Karolinska, så då flyttade en hel del, eller flera utav medarbetarna över till Karolinska och där bildade man en stor programgrupp. (R15)

Samma tjänsteperson berättar hur arbetsgruppsledarna fick ge flertalet av de anställda inom förvaltningen beskedet att de inte längre skulle få arbeta kvar, vilket av många respondenter som ingick i den prestationskultur som omgärdade organisationen beskrivs som svårt att acceptera. NKS-förvaltningen blev i ritualmässiga termer, så att säga, det ’offerlamm’ som krävdes för att säkerställa NKS-projektets legitimitet på kort och på lång sikt genom att befintliga Karolinska sjukhuset därmed införlivades i projektorganisationen.

5. Legitimeringen av OPS: institutionellt arbete i förvaltningsorganisationen

I det här kapitlet analyserar och problematiserar vi de fem huvudsakliga momenten i besluts- och organiseringsprocessen för NKS-projektet utifrån vårt teoretiska ramverk. Vi lyfter särskilt fram tre centrala teman i analysen av hur OPS-frågans legitimerades i landstinget. *Det första temat* handlar om det institutionella arbete som utfördes inom landstingsförvaltningen och som innebar en omprioritering av kunskap och kompetens och som också medförde en omfördelning av ansvar i sakfrågor. Vi diskuterar framförallt omställningen från en prioritering av kompetens kopplad till tekniska frågor och byggnationsprocesser till en prioritering av kompetens kopplad till funktionsbeskrivningar och marknadskommunikation. *Det andra temat* handlar om en elitism som uppstod inom NKS-förvaltningen och som kom att föra med sig nya maktrelationer i landstinget där ett policyprofessionellt institutionellt arbete styrde beslutsprocessen i riktning mot en OPS-lösning. *Det tredje temat* handlar om hur det, i hög grad politiska,

institutionella arbetet som bedrevs av NKS-förvaltningen manifesterades i olika strategier för att skapa och hävda konkurrens i ett kritiskt skede av upphandlingsprocessen och som bidrog till att legitimera OPS, trots att endast ett anbud hade inkommit.

Legitimering via omprioritering av kompetens och ansvar

När frågan om OPS under hösten 2006 kom att aktualiseras i NKS-projektet stod det klart att kunskap och kompetens saknades inom landstingsförvaltningen för att driva frågan om OPS. Ett centralt beslut i projektorganisationen vid denna tid – NKS-kansliet – var således att vända sig till externa managementkonsulter inom området för hjälp. Detta är i sig inte så förvånande mot bakgrund av att tidigare forskning har visat att managementkonsulter har fått ett allt större inflytande inom offentliga organisationer för genomförandet av bland annat olika reformer, men även att de nyttjas mer informellt för att minska motstånd mot, och skapa legitimitet för, beslut och förändringsprocesser (Kirkpatrick et al., 2018).

I utvecklingen av projektorganisationen, där vi i kapitel 4 visade hur OPS-frågan prioriterades och till och med idealiserades i beslutsprocessen för upphandling och finansiering av Nya Karolinska, uppstod nya maktrelationer när man i avsaknad av kunskap om OPS inom både landstinget och staten vände sig till den erfarna konsultfirman PwC för hjälp. Här aktualiserade och främjade managementkonsulternas arbete nya former av kunskap och kompetens i projektet. Framförallt flyttades fokus från en konventionell prioritering av kunskap för hantering av tekniska frågor och byggnationsprocesser till funktionsbeskrivningar och marknadskommunikation. Tidigare forskning har visat hur rekrytering som strategi kan ses som en form av institutionellt arbete där syftet är att generera stöd för en (ny) idé eller praktik genom att skapa handlingskraftiga koalitioner och nätverk som kan utmana och omforma etablerade praktiker (Perkmann & Spicer, 2008). Konsultfirman PwC hade stor erfarenhet av OPS internationellt och hade varit med och drivit igenom flera sjukhusprojekt i världen enligt denna modell. PwC:s medverkan i projektorganisationen innebar således att projektet mer kraftfullt kunde riktas in mot OPS, och när frågan om upphandling och finansiering nu formellt handlade om att utreda OPS som ett alternativ till traditionell samverkansentreprenad dröjde det inte länge innan PwC kunde konstatera dels att landstingets projektorganisation var kunskapsmässigt uppbyggd på ett sätt som inte gynnade idén om OPS, dels att det saknades en marknad för OPS i Sverige.

Som vi visar i kapitel 4 påbörjades således ganska snart efter valet 2006 en form av institutionellt arbete för att bryta ner och omforma institutionaliserade praktiker i syfte att ge företräde åt alternativa idéer (Lawrence, Suddaby & Leca, 2009). Inom landstingsförvaltningen handlade dessa alternativa idéer om OPS och innebar bland annat att projektorganisationen skulle förmås tänka om kring ansvarsfördelning i projektet, där konsulterna uppmanade tjänstepersonerna i landstingsförvaltningen att släppa sin invanda prioritering av ansvaret för byggnationsprocessen med ”skruvar och betong”, som en av konsulterna uttryckte det, och i stället se till vilken funktion som efterfrågas för att därigenom låta ”marknaden” bestämma vilka material och verktyg som passade bäst.

Vidare, i konsulternas arbete med att ställa om projektorganisationen, såväl kunskaps- som kompetensmässigt, genomfördes även försök att aktivt skapa och förbereda en OPS-marknad för NKS-projektet, trots att OPS formellt fortfarande var under utredning som ett av flera *alternativ*. Utredningarna som utfördes av de två managementkonsultbolagen under åren 2007 och 2008 kännetecknas av att idealisera OPS-alternativet, där kunskap om ”marknaden” lyftes fram som nyckeln till framgång. Att kunskap om marknaden ansågs vara central för att

genomföra en OPS är kanske inte så anmärkningsvärt, men att detta även innebar att lite eller till och med *inget* fokus fästes vid att diskutera och utreda den konventionella modellen för byggnationer – samverkansentreprenad – spelade större roll. Allt ljus i utredningen av upphandlingsmodell kom att ligga på OPS.

Som vi har visat bedömde konsulterna att arbetsrutiner och praktiker i landstinget vid tidpunkten präglades av idén om samverkansentreprenad, vilket samtidigt ansågs utgöra ett hinder för OPS. Därmed kom fokus i frågan om OPS redan under hösten 2007 att ligga vid att ”ställa om landstingets mindset” mot OPS, eftersom de ”var fast” i vad som beskrivs som ett gammalmodigt sätt att tänka. Präglade av idén om marknadens potential att via konkurrens, vilket vi återkommer till längre fram, lösa frågor om teknik och byggnation på ett effektivt och innovativt sätt, initierade konsulterna ett identitetsarbete i landstingsförvaltningen med kundbegreppet och funktionsbeskrivningar i centrum. Konsulternas engagemang i OPS-frågan handlade återkommande om att lyfta fram marknadens potential för ekonomisk effektivitet, där ett kundorienterat fokus i princip ansågs innebära obegränsade möjligheter. Tidigare forskning har visat hur liknande omställningsarbeten kan ske genom ett förberedande arbete riktat mot att underminera oliktankande grupperingar inom organisationer (Mazza & Pedersen, 2004). På samma sätt pekar våra iakttagelser i kapitel 4 på hur särskilt konsulternas utredningsarbete fungerade de-legitimerande för förvaltningens konventionella metoder, särskilt samverkansentreprenad som framställdes som både förlegad och ineffektiv.

I den styrning av projektorganisationen som kom att aktualiseras via konsulternas arbete från och med hösten 2007, bland annat via de två konsultutredningarna, framställdes således samverkansentreprenad som en metod som missar marknadens potential och kraft att skapa effektivitet och innovation i projektet. Att arbetet i projektorganisationen därför nedprioriterade teknisk sakkunskap och ansvar för byggnation och drift till förmån för kunskap om marknads-skapande åtgärder och kravspecifikation framstod i det ljuset som naturligt. Här låg framförallt fokus vid att fortsätta upphandla ’rätt’ konsulttjänster för att förstå den internationella marknaden för OPS. Men det innebar även ett arbete med att försöka skapa en marknad för OPS i Sverige. Inte minst kom detta till uttryck i den marknadssondering som PwC genomförde under hösten 2007, cirka ett halvår innan det formella beslutet om OPS togs, vilket innebar ett möjliggörande för potentiella anbudsgivare att redan vid denna tidpunkt påbörja arbetet med anbudsprocessen, något som bekräftades av företrädare från Skanska.

Men även om denna marknadssondering genomfördes inom ramen för det avtal som projektorganisationen för NKS hade slutit med PwC, vilket vi visat i kapitel 4, visar våra iakttagelser på andra former av aktiviteter för att bryta ner och omförhandla kunskap och kompetens i projektorganisationen. Bland annat tog managementkonsulterna egna initiativ till att förankra idén om OPS hos de politiska partierna. Inte minst har vi visat hur konsultfirman EY under våren 2008 kom att engagera sig i utbildningar av landstingspolitiker i OPS, vilket skedde under så pass många tillfällen att det inte kan ha undgått vare sig förvaltningen eller styrelsen i landstinget. Detta stöder slutsatsen att managementkonsulter ofta nyttjas mer informellt av beslutsfattare inom offentlig förvaltning för att minska motstånd i beslutsprocesser och skapa legitimitet för alternativ och förändringsprocesser (Kirkpatrick et al., 2018).

Men det institutionella arbetet med att ställa om projektorganisationen till en marknadsorienterad organisation handlade också om att från NKS-kansliets sida hantera och organisera det arbete som managementkonsulterna genomförde. Detta illustreras inte minst av att EY:s utredningsarbete till en början ansågs som allt för analytiskt och inte tydligt satte ner foten i frågan om OPS. Här kunde konsulternas arbete uppfattas som kritiskt mot OPS-idén och

marknadens potential, vilket även manifesterades i PwC:s tidigare rapport som låg mer i linje med de politiska ambitionerna med NKS. Detta löste sig när konsultfirman EY på inrådan av NKS-kansliet fick möjlighet att förtydliga sina synpunkter och slutligen leverera en rapport som inte kunde tolkas på annat sätt än som ett tydligt ställningstagande *för* en OPS-lösning.

Omprioriteringen från förvaltningsansvar mot marknadskunskap med fokus på funktionsbeskrivande och marknadskommunikativ kompetens tog sig vidare uttryck i vad som närmast kan beskrivas som konventionell marknadsföring inom projektorganisationen. Här genomfördes bland annat PR-resor i syfte att dels främja kunskapsproduktionen för OPS via inhämtandet av erfarenheter och kunskap från andra länder, dels på ett i marknadsföringstermer mer personligt och trovärdigt plan sälja in och kommunicera med internationella aktörer om de affärsmöjligheter som NKS innebar. På hemmaplan anordnades Arlanda "Market Day", där representanter från NKS-förvaltningen och styrande politiker framstod som hänförda av det intresse som potentiella anbudsgivare visade. Men den omprioritering av kompetens som kom till uttryck i legitimeringsarbetet för OPS karaktäriserades även av en mer grundläggande form av identitetsarbete inom organisationen, vilket utgör fokus för diskussionen härnäst.

Legitimering via främjandet av elitism och policyprofessionalitet

I förgående kapitel visade vi att det tidigt i beslutsprocessen för upphandling och finansiering av NKS initierades ett identitetsarbete understött av managementkonsulter inom förvaltningsorganisationen. Här låg fokus identitetsmässigt på kundbegreppet och vilka behov organisationen "som kund" på marknaden har samt hur dessa kan preciseras i en funktionsbeskrivning som underlag till upphandlingsprocessen. Kapitel 4 visar vidare att det redan från början, under 2006–2007, skedde ett aktivt arbete i landstinget för att statusmässigt 'lyfta' projektorganisationen för NKS i förhållande till landstingsförvaltningen i övrigt för att på så sätt ge den mer kraft att agera i beslutsprocessen för OPS. Detta arbete mynnade under våren 2008 ut i skapandet av den särskilda och mer "exekutiva" och "exklusiva" NKS-förvaltningen.

Att ställa om till en marknadsorganisation var tätt sammanflätat med att organisationskulturen i NKS-förvaltningen i många bemärkelser präglades av vad som i litteraturen beskrivs som 'elitism'. Elitism kommer ofta till uttryck i identitetsarbete bland individer inom organisationer när de tillskrivs och tillskriver sig själva prestige, privilegier och ekonomiska fördelar gentemot andra aktörer i den institutionella omgivningen (Alvesson & Robertson, 2006). Detta kan få konsekvenser inte minst för hur olika former av beslut och praktiker får legitimitet, vilket därmed är relaterat till uppkomsten av nya maktrelationer (O'Mahoney & Sturdy, 2016). Den image som skapades kring NKS-förvaltningen tog sig bland annat uttryck i att den av många i och kring landstinget ansågs vara en mycket speciell enhet med till synes "obegränsad budget" att bedriva sin verksamhet, vilket bland annat ledde till att många så det som åtråvärt att arbeta i organisationen.

Identitetsarbetet illustreras inte minst av själva skapandet av NKS-förvaltningen, då projektorganisationen. Till denna nya förvaltning, som fick mer självbestämmande gentemot landstingsstyrelsen än andra förvaltningar, rekryterades sedan personer som i många fall var i början av sina karriärer och villiga att arbeta ihärdigt för att vara en del av denna 'exklusiva skara' av medarbetare inom landstinget. Rekryteringsstrategin kan ses som en form av institutionellt arbete, vilket innebär att generera stöd för en idé eller praktik genom att skapa koalitioner och nätverk för att omförhandla institutioner (Perkmann & Spicer, 2008). I denna bemärkelse innebar arbetet i hög grad skapandet av vad Garsten med flera (2015) beskriver

som policyproffesionalitet. Här främjades en organisation med särskilt utvalda tjänstepersoner på centrala poster som idéutvecklare.

Enligt forskningen om policyprofessionella är omfattningen av dessa i betydelsen ”politiska tjänstepersoner” mindre i landstinget jämfört med i staten, även om andelen har ökat över tid (Ivarsson Westerberg & Nilsson, 2009). Stockholms läns landstings politiska tjänstepersoner är dessutom i regel kopplade till partiernas landstingsråd, inte direkt till landstingsförvaltningen. Landstingsdirektören tycks däremot vara en post som åtminstone i viss utsträckning har en politisk prägel. Nyligen, i januari 2019, har exempelvis Region Stockholm infört tidsbegränsade förordnanden för regiondirektören som sammanfaller med den fyraåriga mandatperioden. En sådan kvalificering av landstingsdirektören som mer uttalad ”politisk tjänsteperson” har tidigare även tillämpats i praktiken. Som vi såg i studien anställde den Alliansledda landstingsstyrelsen ganska snart efter valet och maktskiftet en ny landstingsdirektör med erfarenhet från endast Alliansledda kommuner och landsting. Även om landstingsdirektören inte hade någon formell koppling till ett politiskt parti rekryterades denna person från ett annat Alliansstyrt landsting direkt av det moderata landstingsrådet i Stockholm. I det avseende är det rimligt att kvalificera denna landstingsdirektör under den studerade perioden som policyprofessionell (jfr Garsten et al., 2015).

I processen att inrätta NKS-förvaltningen som en separat förvaltning med hög status i relation till övrig landstingsförvaltning finns det också tecken på att man i hög grad rekryterade personer med policyprofessionalitet, anställda för att bedriva politik, hellre än förmodat ’neutrala’ administratörer och byråkrater. Personer handplockades från utvalda delar av landstingsförvaltningen och från externa organisationer för att driva OPS-frågan i mål innan mandatperioden var slut. Bland cheferna på NKS-förvaltningen fanns det uppenbarligen en hög grad av lojalitet med politikområdet och OPS-idén, vilket enligt forskningen om staten innebär att tjänstepersoner i många fall kan betecknas som ”aktivister” (Premfors & Sundström, 2007, s. 152), där anställda i förvaltningen drev de frågor som de är personligen var övertygade om var ”rätt” (jfr Daléus, 2012) och som vidare rättfärdigades i relation till den elitism som präglade projektet. Genom att landstingsförvaltningen i stor utsträckning kom att befolkas av tjänstepersoner med politiska drivkrafter ökade möjligheterna för så kallad ”mikrostyrning” (Jacobsson m.fl. 2015) mellan ansvariga politiker i FoUU-utskottet och rekryterade chefer i NKS-förvaltningen, eftersom de enades i en lojalitet mot själva OPS-idén. Mikrostyrningen innebär också att centrala beslut att driva processen vidare kunde fattas i informella och avskilda sammanhang, utan att lämna tydliga spår i landstingsarkivet.

En central egenskap hos en del policyprofessionella är att omvandla expertkunskap till för organisationen användbara ställningstaganden (Garsten et al., 2015, s. 11). Som en form av institutionellt arbete för att främja OPS som managementidé inom landstingsförvaltningen, kom därmed expertkunskapen att via policyprofessionalitet inom NKS-förvaltningen att omvandlas till relevanta och legitima ställningstaganden och ståndpunkter. Och det var kanske i denna bemärkelse som projektorganisationen framförallt gav uttryck för en elitistisk organisationsidentitet. NKS-förvaltningen karaktäriserades i stort av högpresterande individer som tillsammans med managementkonsulter, som i forskningen metaforiskt har beskrivits som ”the best and the brightest” (Alvesson & Robertson, 2006), arbetade hårt och engagerat för att framställa ställningstaganden och ståndpunkter om OPS som politiskt relevanta och legitima oavsett kritik och ifrågasättanden. I likhet med Alvesson och Robertsons forskning (2006, s. 214) genererade den elitism som kom till uttryck i NKS-förvaltningens organisationskultur ett mer känslomässigt engagemang för organisationens mål hos de anställda. Kritik och ifrågasättande ansågs utifrån detta identitetsarbete som kontraproduktivt i organisationen. Forskningen

om identitet i organisationer visar att dagens konsultbolag tenderar att attrahera ambitiösa individer med höga standarder och som är villiga att arbeta hårt mot organisationens mål (Ekman, 2013). En konsekvens av detta, som vi uppmärksammar i kapitel 4, är att denna effekt 'spiller över' på organisationen där konsulterna är verksamma, i detta fall NKS-förvaltningen, där motstånd och förekomsten av kritiska ståndpunkter mot OPS minskade genom medarbetarnas önskan att få vara en del av organisationen (jfr Smith, 2013).

Managementkonsulternas närvaro och involvering i beslutsprocessen medförde även att det skapades en elitidentitet för tjänstepersoner på nyckelpositioner inom NKS-förvaltningen och en bild utåt att ledningen var i samförstånd med konsulterna som innehavare av den 'riktiga' kunskapen om finansiering och upphandling. I likhet med Visscher, Heusinkveld & O'Mahoney (2018), medförde en sådan elitidentitet för ledningen att beslutsprocessen anpassades efter den politiskt drivna inställningen att OPS 'var rätt väg att gå'. Detta illustreras i kapitel 4 inte minst av att projektorganisationens rekommendationer till landstingsfullmäktige mer eller mindre var, som en av respondenterna uttryckte det, "en blåkopia" av de slutgiltiga konsultrapporterna samt att programdirektören ogillade alltför "analytiska" ståndpunkter gällande OPS. Och på liknande sätt som managementkonsulterna nyttjades för att ställa om projektet till en mer tydligt definierad marknadsorganisation, där OPS idealiserades, hade dessa åtgärder även en de-legitimerande effekt på idén om samverkansentreprenad och landstingets fastighetsbolag Locum (jfr Mazza & Pedersen, 2004).

Legitimering via strategier för att hävda konkurrens i upphandlingen

Efter att NKS-förvaltningen hade inrättats 2008 visar kapitel 4 på en omfattande organisering relaterad till frågan om konkurrens, som exempelvis insatserna i NKS-förvaltningen för att "sondera" och aktivt skapa en marknad för OPS i Sverige, som analyserats i föregående teman, men även upprättandet av ett så kallat "referensobjekt" för att hävda konkurrens i den förhandlade upphandlingen. I det institutionella arbetet för att generera stöd för OPS urskiljer vi framförallt fyra olika strategier för att skapa en föreställning om konkurrens i upphandlingsprocessen: utformandet av formella rapporter; verbal kommunikation (eller helt enkelt 'prat'); arrangering av evenemang; samt upprättandet av ekonomiska kalkyler (jfr Brunsson, 1989). Samtliga strategier utgör således ett politiskt institutionellt arbete för legitimeringen av OPS-idén.

I konsulternas utredningar som diskuteras ovan används termen "konkurrens" som något eftersträvansvärt och en förutsättning för en framgångsrik OPS-upphandling. Ett exempel på en sådan rapport var den "marknadssondering" som managementkonsulter utförde 2007 på uppdrag av landstinget som ett led i att utreda förutsättningarna för en OPS-upphandling. Vid den tidpunkten hade landstinget ännu inte fattat något beslut om OPS-upphandling och det var oklart huruvida ett sådant beslut faktiskt skulle komma att fattas. Likafullt konstaterade konsulterna att det fanns ett stort intresse från både svenska och europeiska byggföretag att delta i en kommande OPS-upphandling, men att det behövdes fler politiska åtgärder för att skapa en mer omfattande OPS-marknad i Sverige och därigenom också öka konkurrensen. Det rörde sig i första hand om löften från politiken om att det skulle bli fler OPS-projekt i framtiden, men även att det skulle finnas en bred uppslutning hos de politiska partierna kring OPS-lösningen för Nya Karolinska.

Konsultrapporten är onekligen präglad av krav på vad politiken borde göra för att säkerställa konkurrens. Det är förvisso inte ovanligt att myndigheter genom exempelvis utredningar ställer krav på vad den politiska ledningen bör göra, inte minst i avseende på frågor om konkurrens.

Intressant i NKS-fallet är att dessa krav utformades av managementkonsulter, utan att ifrågasättas av förvaltningen. Studien visar däremot inte på vilka sätt kraven togs vidare inom projektorganisationen, men i efterhand står det klart att varken landstinget eller den svenska staten gick något krav till mötes. Mot den bakgrunden borde resultaten av konsulternas marknadssondering rimligen också ha bedömts. Men vi har inte sett någon formell diskussion inom NKS-förvaltningen om vad det innebar för konkurrensen att det inte blev någon bred politisk uppslutning för OPS-beslutet 2008.

Pratet om internationell konkurrens var däremot relativt omfattande efter att beslutet om att genomföra en OPS-upphandling hade fattats. Exempelvis berörde flera informationsfilmer som lades ut på projektorganisationens hemsida ämnet. Som vi konstaterade i kapitel 4 tycktes det finnas en etablerad uppfattning inom projektorganisationen om att det var ett stort intresse i den privata sektorn för att delta i OPS-upphandlingen, vilket borde leda till att landstinget skulle kvalificera minst tre anbudsgivare. Som institutionellt arbete tycks detta prat därmed även ha inverkat på beslutet som landstingsfullmäktige fattade i juni 2008, nämligen att genomföra en OPS-upphandling förutsatt att förväntad konkurrens kunde uppnås.

Även om konkurrens återkommande framhölls som centralt i diskussionerna om OPS hos de styrande politikerna, var NKS-förvaltningen involverad i hur och på vilket sätt detta prat var strukturerat. Detta utgör också en förklaring till att pratet om konkurrens från olika beslutsfattare inom landstinget var så pass synkroniserat. Strategin att tydligt styra *hur* det talades om konkurrens i relation till upphandlingsprocessen hade inte minst kopplingar till hur konsulter uttryckte sig och rapporterade till NKS-förvaltningen, där både PwC och EY hade konstaterat och förankrat i projektorganisationen att det fanns goda förutsättningar för flera anbud i upphandlingsprocessen. Av betydelse för legitimeringen av OPS var därför inte bara att NKS-förvaltningen under denna period hade täta relationer med de anlitate konsultbolagen utan också hur dessa konsulter rättfärdigade och pratade om OPS-upphandlingen i och kring projektorganisationen. I en sådan miljö kan konsulternas sätt att prata om och beskriva den rådande konkurrenssituationen på ett relativt friktionsfritt sätt sprida sig till både tjänstemän och politiker, utan att lämna några spår i den formella dokumentationen.

Samtidigt som detta politiskt institutionella arbete kring konkurrensen kommunicerades via främst NKS-förvaltningen infördes, enligt bestämmelser i Offentlighets- och sekretesslagen, omfattande sekretess och tystnadsplikt kring själva upphandlingen. Alla som arbetade med upphandlingen behövde skriva under ett sekretessavtal, och det var relativt få som kunde överblicka processens samtliga delar. Informationen om att det endast fanns en intresserad anbudsgivare i OPS-upphandlingen stannade exempelvis inom en relativt liten krets av beslutsfattare. Därmed blev det möjligt inom landstinget att avskilja och särkoppla innehållet i de beslut som fattades kring OPS-upphandlingen från hur man utåt pratade i frågan. Detta relaterar till att det förmodligen bedömdes som en viktig strategisk åtgärd, för att gå vidare i den förhandlade upphandlingen, att säkerställa att kunskapen om att det endast fanns en anbudsgivare inte spred sig utanför den lilla kretsen. Dessutom skapade sekretessavtalen, som hotade med formella sanktioner för avtalsbrott, ytterligare en skyddsbarriär.

Att strategiskt göra skillnad mellan beslut och prat i organisationen kännetecknar det som av Brunsson (1989) har beskrivits som ”organiserat hyckleri”. Tendensen att särkoppla mellan kommunikation och formella beslut är vanligt förekommande inom organisationer (Brunsson, 1989; Bromley & Meyer, 2017) och grundar sig ofta i att det riktas oförenliga förväntningar mot organisationen från aktörer i den institutionella omgivningen. I fallet med projektorganisationen för NKS kan man tänka sig att såväl granskande media som företag i byggbranschen

förväntade sig att många företag borde delta i en legitim OPS-upphandling. Priset om konkurrens var därmed ett sätt att legitimera projektet i förhållande till framför allt dessa parter. Intern i landstinget fördes det däremot andra diskussioner, där exempelvis oförutsägbara händelser i omvärlden som den globala finanskrisen spillde in över processen att besluta om huruvida ett ensamt anbud i OPS-upphandlingen ansågs tillräckligt för att uppnå konkurrens. I kapitel 4 konstaterade vi att bilden av konkurrens förändrades i ljuset av finanskrisen. NKS-förvaltningen konstaterade att man borde vara nöjda med att över huvud taget ha fått in ett anbud, eftersom de rådande ekonomiska omständigheterna innebar förhöjda risker för potentiella projektbolag att resa kapital för finansiering av bygget. Nu övergick strategin för hur man pratade om konkurrens till att framställa upphandlingsprocessen som att den i själva verket hade element av konkurrens, trots att så inte direkt var fallet. Även den förmodade konkurrenten Peab hade i ett brev till NKS-förvaltningen betonat att ett fåtal antal anbud inte ger goda förutsättningar för konkurrens, och därigenom minskade möjligheter för landstinget att nå uppställda mål med OPS-upphandlingen.

Ytterligare en strategi för att skapa och illustrera konkurrens i legitimeringsprocessen för OPS var att arrangera evenemang. Det offentliga mötet på Arlanda som gick under namnet ”Market day” gjorde det förmodligen möjligt för NKS-förvaltningen att effektivt sprida en enhetlig information om OPS-upphandlingen till ett stort antal potentiella intressenter. Men Arlandamötet kan även beskrivas som en taktik för att upprätthålla bilden av att upphandlingsprocessen präglades av konkurrens. Och denna illustration, eller till och med illusion, av konkurrens påverkade hur landstinget slutligen skulle uppfylla beslutet om att uppnå förväntad konkurrens. Att hundratals företagsrepresentanter deltog i evenemanget sågs som ett landmärke i NKS-förvaltningens organisering av upphandlingsprocessen. Även om endast ett av dessa företag slutligen deltog i upphandlingen, skapade evenemanget på Arlanda en bild av att konkurrens styrde processen för upphandlingen av NKS.

Den fjärde strategin för att skapa konkurrens var att inrätta system i NKS-förvaltningen för att kalkylera fiktiva byggkostnader i den förhandlade upphandlingen. I avsaknaden av faktiska konkurrenter fyllde det så kallade referensobjektet en central roll i att stärka bilden av konkurrens i förhandlingarna med den enda anbudsgivaren Skanska. Det är däremot oklart i vilken utsträckning denna strategi var framgångsrik. Vi har visat hur NKS-förvaltningen med hjälp av dessa kalkyler visserligen förhandlade ned priset till en nästintill acceptabel nivå. Samtidigt tillämpades en rad andra taktiker för att sänka priset, där man bland annat lyfte ut enskilda delar ur avtalet för att tillfälligt få ner kostnaderna vid avtalstillfället. Kalkylerna utgjorde således en viktig beståndsdel i arbetet med att legitimera den fortsatta upphandlingen, och att i efterhand – när det blev känt för omvärlden att det endast fanns en anbudsgivare i OPS-upphandlingen – kunna argumentera för att konkurrens trots allt hade uppnåtts.

Sammanfattningsvis tillämpades en rad strategier inom NKS-förvaltningen för att iscensätta konkurrens i upphandlingsprocessen. Mot den bakgrunden kännetecknades NKS-förvaltningen av att vara en ”konkurrensorganisatör”, som enligt Arora-Jonsson med flera är ”den som av någon anledning vill se till att det blir konkurrens” (2018, s. 20). I linje med denna forskning visar analysen att en rad initiativ inom projektorganisationen, varvid vi särskilt har lyft fram fyra strategier, syftade till att formera, värdera och kommunicera konkurrens, vilket i slutänden var centralt i legitimeringen av OPS.

6. Avslutande diskussion

Politisering riskerar att främja ”amatörförvaltning”

Sammantaget visar rapporten att organisationen av NKS-projektet i landstinget såväl som managementkonsulters tillträde och relation till projektorganisationen hade avgörande betydelse för hur OPS-idén legitimerades under processen att organisera för och upphandla Nya Karolinska. I den fördjupade analysen som presenterades i föregående kapitel konstaterade vi, *för det första*, att en omprioritering av kunskap och kompetens respektive ansvar med anledning av OPS innebar att NKS-förvaltningen gjorde sig starkt beroende av managementkonsulter och andra externa aktörer med ”särintressen” för att hantera projektet. Konsulter bistod landstinget i det institutionella arbetet med att bryta ner och omforma etablerade praktiker i syfte att ge företräde åt den alternativa OPS-idén. I uppgiften att utreda, marknadsföra och argumentera för en OPS-lösning intog managementkonsulter rollen som ”idéodlare” (Czarniawska-Joerges, 1990). Genom att idealisera OPS i relation till den traditionella modellen för att driva byggnadsprojekt inom landstinget inverkade de på vilka beslut som initierades, bereddes och fattades i landstinget. Det var inte så att konsulter fattade beslut åt förvaltningen, men ur samverkan och utbyten med managementkonsulter kom avgörande beslut. Omständigheter uppstod i projektorganisationen för NKS som gjorde att en stor del av uppmärksamhet och ljus riktades mot OPS.

Analysen synliggjorde dessutom, *för det andra*, ett institutionellt arbete inom landstinget som främjande vad som beskrivits ovan som ’elitism’ inom projektorganisationen för NKS. Att NKS-förvaltningen tillskrevs prestige, privilegier och ekonomiska fördelar gentemot landstingets övriga förvaltning odlade en elitism även inom projektorganisationen. Denna organisationskultur bidrog bland annat till att kritik av och motstånd mot OPS ”hölls tillbaka” i organisationen. Dessutom konstaterade vi att det institutionella arbetet karaktäriserades av policyprofessionalitet, där tjänstepersoner uppvisade en hög grad av lojalitet mot OPS-idén, vilket underlättade en partipolitisk mikrostyrning av NKS-projektet. Elitism och policyprofessionalitet inom projektorganisationen bidrog till legitimeringen av OPS som en normativt lämplig managementidé för NKS-projektet.

Slutligen, *för det tredje*, diskuterade vi i den fördjupade analysen ett institutionellt arbete i NKS-förvaltningen som manifesterades i olika strategier för att hävda och skapa konkurrens, genom vilket villkoren för upphandlingen ”omförhandlades” för att passa rådande omständigheter under OPS-upphandlingen. Konkurrens ska i detta avseende betraktas som ett styrmedel att legitimera OPS-idén och åstadkomma handling, snarare än som ett strukturellt förhållande som inverkar på exempelvis prisbildningen. Den senare formen av konkurrens blir i fallet med NKS-projektet synnerligen bristfällig och tom, eftersom det endast fanns ett anbud i upphandlingen. Konkurrens var däremot en viktig faktor för att legitimera det fortsatta OPS-arbetet. Dels i utredningsfasen, som resulterade i bedömningar om att det fanns omfattande och internationell konkurrens, dels under själva OPS-upphandlingen, med hjälp av sekretessförfaranden och ekonomiska kalkyler på ett referensobjekt.

Sammanfattningsvis visar rapporten att omprioriteringen av kompetens och ansvar, främjandet av elitism och policyprofessionalitet i landstingets förvaltning samt strategier för att hävda konkurrens utgjorde centrala aspekter i legitimeringen av OPS-idén. Detta skapade och upprätthöll en organisation där förvaltningschefer i hög grad anteciperade de styrande politikernas önskemål att genomföra en OPS-upphandling oavsett vilka problem, vilken kritik och vilka utmaningar som uppstod längs med vägen. Vi menar att en sådan tydlig politisering av landstingets förvaltning, förutsatt att den är generell eller växer i omfattning, främjar utvecklingen mot en ”amatörförvaltning” där, enligt Ivarsson Westerberg och Nilsson (2009,

s. 327-328) noggrannheten tenderar att minska, lojaliteter splittras och perspektiv bli kortsiktiga. Ur ett amatörförvaltningsperspektiv framstår konventionella metoder som remissförfaranden och trögrörlighet i beslut som problematiska, föråldrade och ineffektiva. Mot bakgrund av rapportens resultat menar vi dock att den konventionella förvaltningen snarare behöver förstärkas i en tid då det blir allt vanligare att nyttja extern expertis i form av konsulter för styrning och offentlig organisation.

Beslutsblindhet – en oförmåga att upptäcka skeva intressen

Avslutningsvis vill vi lyfta blicken för att tala om beslut i landstingets förvaltning generellt. Beslutsblindhet är ett ord som kan användas för att beskriva en organisation med god kapacitet att både fatta beslut och verkställa projekt, men samtidigt uppvisar oförmåga att upptäcka skevhet och manipulering av viktiga ställningstaganden för verksamheten, alternativt uppvisar en uttalad avsikt att inte utforska och därmed räta ut dessa skeva omständigheter. I offentlig förvaltning kan beslutsblindhet vara tjänlig såväl som högst ofördelaktig – tjänlig genom att man får saker gjorda, men ofördelaktig genom att den kan äventyra såväl effektivitet och långsiktig bruklighet som olika demokratiska värden (insyn, delaktighet och ansvarsutkrävande).

I det korta perspektivet kan en politisk ledning mycket väl föredra en beslutsblind förvaltning. Reformen kan drivas igenom utan omfattande och kvalificerat utredningsarbete eller sedvanliga remissförfaranden och därmed verkställas inom en mandatperiod. Det finns ofta en övertygelse hos politiker om det rätta och riktiga i vissa alternativ. Samtidigt kan vi inte utgå från att politiker besitter expertkunskaper som ger besluten innehållslig kvalitet. Förvaltningen behövs således för att borga för ett rättssäkert och effektivt såväl som ett demokratiskt förfarande. Förvaltningen ska se till att den politiska organisationen inte fattar långsiktiga beslut som omvalda politiker inte längre ställer sig bakom när besluten väl ska genomföras och där det inte längre finns reella möjligheter att frångå fattade beslut.

Föreliggande rapport uppvisar att beslutsblindhet i många avseenden har präglat processen i Stockholms läns landsting att upphandla och finansiera Nya Karolinska enligt en OPS-modell. Redogörelsen visar att förloppen att utreda förutsättningarna för en OPS-upphandling samt att besluta om ett OPS-avtal och sedan förhandla fram ett avtal, alltsammans under mandatperioden 2006-2010, var synnerligen forcerad och legitimerades via externa parter med egna kommersiella intressen som inte redogjordes för på ett transparent sätt i arbetsprocessen. Ansvariga tjänstepersoner på lägre nivå i landstingsförvaltningen upplevde sig varken ha tid eller möjlighet att lyfta och utreda risker och villkor för OPS-modellen eller att arbeta igenom alla detaljer i avtalet när det väl skulle tecknas.

På ett övergripande plan är svaret på frågan varför Nya Karolinska upphandlades med ett OPS-avtal relativt rakt: det handlar till syvende och sist om valcykeln i den svenska demokratin. Hade Alliansen inte tagit över det politiska styret i landstingen efter valet 2006 hade frågan om OPS av allt att döma inte lyfts tillbaka upp på den politiska dagordningen. Och hade valet 2010 inte varit i direkt antågande hade den ”tomma” konkurrensen i OPS-upphandlingen, problemen att tillmötesgå kostnadskraven i förhandlingarna samt motståndet som uttrycktes i landstingets förvaltning mot framför allt kostnaderna för den privata finansieringen troligtvis fått större genomslagskraft och därmed till och med förändrat förutsättningarna att driva igenom ett slutgiltigt OPS-beslut. Vad som hade hänt om valcykeln hade sett annorlunda ut, eller att den politiska apparaten inte hade tagit hänsyn till mandatperiodens början och slut, går förstås inte

att utreda. Det är däremot troligt att NKS-projektet hade fått motta stora mängder av kritik oavsett upphandlingsmodell.

Referenser

- Andersson, C., Erlandsson, M. och Sundström, G. (2017). *Marknadsstaten. Om vad den svenska staten för med marknaderna – och marknaderna med staten*. Liber.
- Andersson, C. och Grafström, M. (2019). "Att styra genom organisation. Exkludering, inkludering och villkorat deltagande i NKS-projektet", delrapport till Region Stockholm. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen och Score.
- Anonym (2009, 6 oktober). Peab drar sig ur miljardbygge. *Mitt i Solna*
- Anonym (2010, 5 maj). Skanska bygger nya Karolinska. *TT*.
- Alexius, S., & Furusten, S. (Red.) (2019). *Managing Hybrid Organizations*. Palgrave Macmillan.
- Alvesson, M., & Robertson, M. (2006), "The best and the brightest: The construction, significance and effects of elite identities in consulting firms", *Organization*, 13(2), 195-224.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2017). *Reflexive methodology: New vistas for qualitative research*. Sage.
- Arnould, E. J., & Cayla, J. (2015), "Consumer fetish: Commercial ethnography and the sovereign consumer", *Organization Studies*, 36(10), 1361-1386.
- Arora-Jonsson, S., Blomgren, M., Forssell, A., & Waks, C. (Red.) (2018). *Att styra organisationer med konkurrens*. Studentlitteratur.
- Bryman, A., & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Liber.
- Bexell, M., & Mörth, U. (Red.). (2010). *Democracy and public-private partnerships in global governance*. Springer.
- Bromley, P., & Meyer, J. W. (2015). *Hyper-organization: Global organizational expansion*. Oxford University Press.
- Bromley, P., & Meyer, J. W. (2017). "'They are all organizations': The cultural roots of blurring between the nonprofit, business, and government sectors", *Administration & Society*, 49 (7), 939-966.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. John Wiley & Sons.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2005). Public-private partnerships: Effective and legitimate tools of international governance. I Grande, E., & Pauly, L. W. (Red.) *Reconstituting Political Authority: Complex Sovereignty and the Foundations of Global Governance*. University of Toronto Press.
- Costas, J., & Fleming, P. (2009), "Beyond dis-identification: A discursive approach to self-alienation in contemporary organizations", *Human Relations*, 62 (3), 353-378.

- Cyert, R. M., & March, J. G. (2002). *A behavioral theory of the firm*. John Wiley and Sons.
- Czarniawska-Joerges, B. (1990), "Merchants of meaning: Management consulting in the Swedish public sector", *Organizational symbolism*, 139-150.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996). (Red.), *Translating organizational change*. Walter de Gruyter.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Power and democracy in an American city*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Daléus, P. (2012). *Politisk ledarskapsstil: Om interaktionen mellan personlighet och institutioner i utövandet av det svenska statsministerämbetet* (Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockhoms universitet).
- Djelic, M. L. (2006). Marketization: From intellectual agenda to global policy making. I Djelic, M. L., & Sahlin-Andersson, K. (Red.). *Transnational governance: Institutional dynamics of regulation*. Cambridge University Press.
- Ekman, S. (2013). "Fantasies about work as limitless potential – how managers and employees seduce each other through dynamics of mutual recognition", *Human Relations*, 66 (9), 1159-1181.
- 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
- Furusten, S. (2009), "Management consultants as improvising agents of stability. *Scandinavian Journal of Management*", 25 (3), 264-274.
- Furusten, S. (2013), "Commercialized professionalism on the field of management consulting", *Journal of Organizational Change Management*, 26 (2), 265-285.
- Furusten, S. (2013). *Institutional theory and organizational change*. Edward Elgar Publishing.
- Furusten, S., Werr, A. (Red.). (2016). *The organization of the expert society*. Taylor & Francis.
- Furusten, S., & Alexius, S. (2019). Managing Hybrid Organizations. In *Managing Hybrid Organizations* (pp. 333-360). Palgrave Macmillan, Cham.
- Fyrberg-Yngfalk, A., & Yngfalk, C. (2019). Hybridity as Fluid Identity in the Organization of Associations. I Alexius, S., & Furusten, S. (Red.) *Managing Hybrid Organizations* (s. 109-128). Palgrave Macmillan, Cham.

- Gallagher, I. (2009, 2 oktober). Delad syn på OPS. *Byggindustrierna*.
- Garsten, C., Rothstein, B., & Svallfors, S. (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Dialogos förlag.
- Graeber, D. (2011). *Debt: The first five thousand years*. Melville House.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hellowell, M., & Pollock, A. M. (2009), "The private financing of NHS hospitals: politics, policy and practice", *Economic Affairs*, 29 (1), 13-19.
- Ivarsson Westerberg, A. (2010). *Makthavare: i ministerns skugga*. Boréa.
- Ivarsson Westerberg, A. I. & Nilsson, T. (2009). De dolda makthavarna – politiska tjänstemän i stad och stat. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111(4).
- Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford University Press.
- Junker, S. (2003). Ett läkemedels öde: dumpning i en politisk soptunna. *Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor) working paper*.
- Junker, S. (2014). *Att skapa gemenskap hur beslut fattas i en EU-myndighet*. (Doktorsavhandling, Department of Management and Organization, Handelshögskolan i Stockholm)
- Junker, S., & Yngfalk, C. (2018). *Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.
- Kirkpatrick, I., Sturdy, A. J., Alvarado, N. R., Blanco-Oliver, A., & Veronesi, G. (2019), "The impact of management consultants on public service efficiency", *Policy & Politics*, 47 (1), 77-96.
- Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (Red.). (2009). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge university press.
- Lawrence, T. B., Leca, B., & Zilber, T. B. (2013), "Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues", *Organization Studies*, 34 (8), 1023-1033.
- Leigard, V. (2010, 3 mars). Byggjättar nobbar nytt storsjukhus. *Dagens industri*.
- Mazza, C., & Pedersen, J. S. (2004), "From press to e-media? The transformation of an organizational field", *Organization Studies*, 25 (6), 875-896.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American journal of sociology*, 83 (2), 340-363.

Oliver, C. (1991), "Strategic responses to institutional processes", *Academy of management review*, 16 (1), 145-179.

O'Mahoney, J. (2007), "The diffusion of management innovations: The possibilities and limitations of memetics", *Journal of Management Studies*, 44 (8), 1324-1348.

O'Mahoney, J., & Sturdy, A. (2016), "Power and the diffusion of management ideas: The case of McKinsey & Co.", *Management Learning*, 47 (3), 247-265.

Perkmann, M., & Spicer, A. (2008), "How are management fashions institutionalized? The role of institutional work", *Human Relations*, 61 (6), 811-844.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Red.). (2012). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago press.

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>

Premfors, R., & Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Liber.

Riksrevisionen (2018). Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen (RiR 2018:20).

Sahlin-Andersson, K., & Engwall, L. (2002). *The expansion of management knowledge: Carriers, flows, and sources*. Stanford University Press.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Sage.

Stockholms läns landsting [SLL]. (2002). Rapport från utredningen om nytt universitetssjukhus, 2002-11-15.

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

SLL. (2006). Särskilt uttalande (M, FP, KD), 2006-09-19, ärende 14.

SLL. (2008a). Informationsfilmer, Online 2018-08-31: <http://www.nyakarolinskasolna.se/>

SLL. (2008b). Powerpoint-presentation, "New Karolinska Solna University Hospital: Information Meeting PPP procurement Stockholm Arlanda 3 October 2008".

SLL. (2008c). NKS-förvaltningens årsbokslut 2008.

SLL. (2008d). NKS-förvaltningens årsbokslut 2010.

SLL. (2008e). "NYA KAROLINSKA SOLNA: Informationspromemoria OPS-upphandling, Oktober 2008"

SLL. (2010a). Landstingsstyrelsens FoUU-utskott, protokoll 2010-03-08/16, 7/2010, bilaga §26.

SLL. (2010aa). Landstingsstyrelsens FoUU-utskott, protokoll 2010-05-18, 7/2010, bilaga 1.

SLL. (2010b). "NYA KAROLINSKA SOLNA: NKS-rapport 1 - maj 2010, Beskrivning av OPS-upphandling".

SLL. (2010c). Landstingsrevisorerna, Projektrapport Nr 10/2010, "Offentlig Privat Samverkan, Nya Karolinska Solna"

SLL, dnr. LS 0502-0309, 2005-05-10

SLL, dnr. LS 0612-2069, 2007-01-15

SLL, dnr. LS 0804-0429, 2008-04-14

SLL, dnr. LS 0710-1039, 2007-11-22

SLL, dnr. LS 0807-0705, 2008-08-14

SLL, dnr. LS 0809-0870, 2008-10-03

SLL, dnr. LS 0810-0948, 2008-10-16

SLL, dnr. LS 0810-0948, 2009-09-22

SLL, dnr. LS 0901-0053, 2009-02-03

SLL, dnr. LS 0809-0870, 2008-09-05

SLL, dnr. LS 0809-0870-13, 2008-12-12

SLL, dnr. LS 0809-0870-31, ej daterat ("Sekretessförbindelse")

SLL, dnr. LS 2015-1062, 2016-05-13

Smith, I. S. (2013). Management consultants at work with clients: Maintenance and contestation of elite status. I *The Anthropology of Elites* (pp. 207-226). Palgrave Macmillan, New York.

Stone, D., & Ladi, S. (2015), "Global public policy and transnational administration", *Public Administration*, 93 (4), 839-855.

Sturdy, A., & O'Mahoney, J. (2018), "Explaining national variation in the use of management consulting knowledge: A framework", *Management Learning*, 49 (5), 537-558.

Svallfors, S. (2017), "Knowing the game: motivations and skills among partisan policy professionals", *Journal of Professions and Organization*, 4 (1), 55-69.

Svallfors, S., & Tyllström, A. (2017). Lobbying for Profits: Private Companies and the Privatization of the Welfare State in Sweden. *Institute for Futures Studies working paper*.

Ullström, A. (2011). *Styrning bakom kulisserna: Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet* (Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet).

Visscher, K., Heusinkveld, S., & O'Mahoney, J. (2018), "Bricolage and identity work", *British journal of management*, 29 (2), 356-372.

Yngfalk, C. (2019), "Subverting sustainability: marketing maintenance work and the reproduction of corporate irresponsibility", (*kommande, accepterad för publikation*) *Journal of Marketing Management*.