

Scores rapportserie 2020:8

Den dubbla demokratimodellens politiska pris

Oppositionens roll i besluten bakom byggandet av Nya Karolinska Solna

Torbjörn Larsson & Göran Sundström

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Den dubbla demokratimodellens politiska pris

Oppositionens roll i besluten bakom byggandet av Nya Karolinska Solna

Torbjörn Larsson
torbjorn.larsson@statsvet.su.se

Göran Sundström
goran.sundstrom@statvet.su.se

Scores rapportserier 2020:8
ISBN 978-91-88833-13-6

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm





Stockholms
universitet

Den dubbla demokratimodellens politiska pris

Oppositionens roll i besluten bakom byggandet av Nya Karolinska Solna

Torbjörn Larsson & Göran Sundström

Statsvetenskapliga institutionen
Stockholms universitet

Sammanfattning

Tillkomsten av Nya Karolinska Solna (NKS) har granskats och debatterats flitigt i olika medier under senare år. Diskussionerna har dels gällt själva bygget, särskilt kostnaderna och den finansieringsmodell – Offentligt Privat Samverkan (OPS) – som har använts. Men de har även gällt hur sjukhuset planerades i ett större regionalt perspektiv och hur sjukhusledningen har agerat i samband med att den införde en ny verksamhetsmodell i sjukhuset där inte minst användandet av konsulter har kritiserats.

Även om denna kritiska diskussion har varit omfattande och ihärdig, och även om NKS-projektet har kostat skattebetalarna rekordmycket pengar, kan det samtidigt konstateras att kritiken kom väldigt sent i processen. Den tog inte fart på allvar förrän 2015, och då var NKS i princip redan på plats. Hur kommer det sig?

En del av svaret på den frågan kan finnas i oppositionens agerande. I en demokrati ska oppositionen fungera och agera som kontrollant av den regerande sidan. Kontrollen ska inriktas på huruvida de styrande driver en lämplig politik och om den håller sig inom det konstitutionella regelverket. Är oppositionen kritisk ska kritiken också nå väljarna så att de på ett informerat sätt kan utkräva ansvar nästa gång de står vid valurnorna. Frågan som diskuteras i denna studie är om oppositionen i Stockholms läns landsting (nuvarande Region Stockholm) levde upp till denna roll? Om inte, hur kan det i så fall förklaras?

Studien, som sträcker sig mellan år 1998 och 2010 då de viktigaste besluten fattades om byggnationen, visar att oppositionens agerande var både passivt och motsägelsefullt under processen med att bygga och finansiera NKS. Man kan tycka att de motstridiga och kontroversiella besluten borde ha gett oppositionen goda möjligheter att anklaga den regerande sidan för resursslöseri, svek, oklarheter om vem som ansvarar för vad, osv. Men i denna fråga förefaller stridsyxorna mestadels ha legat begravda, trots att detta kanske var det viktigaste politiska beslut som landstinget har fattat sedan dess tillkomst – ett beslut som rörde många medborgare och omfattade väldigt mycket pengar. Hur kommer det sig?

Oppositionens agerande förklaras i studien utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv. Argumentet är att oppositionens (och den styrande sidans) handlande i betydande utsträckning kan förstås utifrån den typ av demokratiskt system som Stockholms läns landsting hade utvecklat vid denna tidpunkt. Systemet kan sägas ha utgjorts av en blandning av två idealtypiska demokratiska modeller: en parlamentarisk och mer konfliktfylld modell och en mer samförståndsriktad modell.

Under processens gång grundades politikernas agerande på båda dessa modeller. Samtidigt var den ena modellen mer framträdande under vissa skeenden och den andra mer framträdande under andra. Det fanns alltså ett slags pendelrörelse mellan de båda modellerna, och där pendeln ibland slog över tämligen raskt. Studien visar att när och hur denna pendel slog var avhängigt olika strukturella och situationsberoende faktorer.

En sådan faktor var institutionell tröghet, där vissa rolluppfattningar och beteenden som vetter mot samförstånd fanns kvar inom landstinget trots att formella förändringar hade diskuterats och genomförts för att främja ett mer renodlat parlamentariskt konfliktorienterat system. *En andra faktor* var att platserna i nämnder och styrelser besattes utifrån proportionalitetsprincipen, vilket innebar att oppositionen oftast satt med i de organ som beredde och beslutade om ärenden gällande NKS, vilket verkade för samförstånd. *En tredje faktor*, som också verkade

för samförstånd, var förekomsten av yttre politiska fiender, där politikerna på nationell nivå agerade på ett sätt som uppfattades missgynna Stockholms läns landsting mer allmänt och som därför drev styrande och opposition närmare varandra.

En fjärde faktor var förekomsten av yttre opolitiska fiender, där inte minst professioner inom sjukvården uppfattades som svårstyrda, vilket skapade ekonomiska bekymmer för alla partier i landstinget. *En femte faktor* som medverkade till att partipolitiska konflikter uteblev var att frågan om NKS var komplicerad och att den i hög grad definierades som opolitisk, delvis på grund av att sjukhusbyggen och sjukhusens verksamhetsinnehåll traditionellt inte har varit frågor som präglats av stora partiideologiska skillnader, men också på grund av svåröverskådliga ekonomiska kalkyler och en långtgående sekretess som försvårade en politisk debatt. *En sjätte, och sista, faktor* var NKS-projektets långa utsträckning i tid, vilket föranledde dem som ville se projektet realiserat att vidta åtgärder som garanterade att processen fortskred framåt, även om det blev politiskt maktskifte med politiker i majoritet som inte var lika entusiastiska över projektet.

I studien dras slutsatsen att det finns ett demokratiskt pris att betala i ett politiskt system med dubbla demokratimodeller. I det här fallet har priset bland annat bestått i en begränsad insyn och svagt inflytande för oppositionen i de beslut som fattades längs vägen. Avsaknaden av politiska konflikter gjorde också att NKS-frågan inte nådde väljarna som därför inte kunde göra informerade val avseende NKS när de stod vid valurnorna under dessa år.

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, särskilt organisation, management och samhälle

Föreståndare för Score

INNEHÅLL

1. Inledning	5
1.1 Den politiska oppositionen – problematisering	5
1.2 Metod	7
1.3 Disposition	8
2. Oppositionen och demokratin – teoretiska modeller	9
2.1 Demokratins maktutövning och dess kontrollanter	9
2.2 Den politiska oppositionen som kontrollant av den offentliga makten	10
2.3 Tre idealmodeller för hur demokratiska system styrs	11
2.4 Det svenska politiska systemet	16
3. Det politiska spelet kring NKS	21
3.1 Initieringsfasen – tiden före 1998	22
3.2 Initieringsfasen under moderaternas ledning (1998-2002)	23
3.3 Initiativfasen – sammanfattning	26
3.4 Valrörelsen 2002	28
3.5 Beredningsfasen under socialdemokraternas ledning (2002-2006)	29
3.6 Beslutsfasen under moderaternas ledning (2006-2008)	34
3.7 Implementeringsfasen under moderaternas ledning (2008-2010)	40
4. Slutsatser och reflektioner	49
4.1 Konflikt och samförstånd: en summering av händelseförloppet	50
4.2 Faktorer som verkar för samförstånd eller konflikt	52
4.3 Den dubbla demokratimodellens politiska pris	58
 Epilog: Väljarnas dom	 59
 Referenser	 60

1. Inledning

I en demokrati ska oppositionen fungera och agera som kontrollant av den regerande sidan. Kontrollen ska inriktas på huruvida de styrande driver en lämplig politik och om den håller sig inom det konstitutionella regelverket. Syftet med denna studie är att undersöka i vilken utsträckning och hur den politiska oppositionen i Stockholms läns landsting (nuvarande Region Stockholm) uppfyllde denna kontrollfunktion i de processer som ledde fram till besluten om att bygga Nya Karolinska Solna (NKS), och även att diskutera möjliga orsaker till att den agerade som den gjorde och vilka konsekvenser agerandet fick.

Tidigare studier visar att beslutet 2008 om att bygga NKS togs i enighet mellan de båda politiska blocken (Johannesson & Qvist 2019). Vi vet också att den rödgröna oppositionen, efter en del diskussioner, till slut kom att ställa sig bakom beslutet 2010 om att finansiera NKS-projektet med en offentlig-privat samverkansmodell (OPS) (Junker & Yngfalk 2019, Yngfalk och Junker 2019).

Men hur uppnåddes egentligen denna enighet? Frågan är intressant, inte minst mot bakgrund av att vägen fram till besluten om att bygga och finansiera NKS var allt annat än rak. I stället kantades den av en rad problem och motsättningar. En del av dessa problem löstes i stort samförstånd mellan de politiska partierna, t.ex. att bygga nytt i stället för att renovera, att bygga ett litet högspecialiserat sjukhus med betydligt färre årsbesök än det gamla och att utlysa en arkitektävling innan beslutet om att bygga hade fattats. Andra problem ledde till starka motsättningar mellan den regerande sidan och oppositionen, t.ex. att använda en OPS-modell trots att tidigare utredningar (SNUS och 3S) var emot, att inrätta en särskild NKS-förvaltning som arbetade på stort avstånd från politiken (särskilt oppositionen), att gå vidare med OPS trots bara ett anbud samt den omfattande sekretess som präglade beslutsprocessen.

Men varken samförståndet eller konflikterna fick något större utrymme i medierna, och de nådde därmed inte ut till väljarna inför de val som ägde rum under den period då de konstituerande besluten fattades, dvs. från och med slutet av 1990-talet fram till och med 2010. Det var först kring 2015 som NKS började få ordentlig uppmärksamhet i medierna, och då var sjukhuset i princip redan på plats.

Man kan tycka att framför allt de motstridiga och kontroversiella besluten borde ha gett oppositionen goda möjligheter att anklaga den regerande sidan för resursslöseri, svek, oklarheter om vem som ansvarar för vad, osv. Till saken hör också att Stockholms läns landsting brukar framhållas som ett osedvanligt konfliktyllt landsting, vilket kan ha att göra med att de båda politiska blocken historiskt sett under en låg period hade turats om att regera. Men i denna fråga förefaller stridsyxorna mestadels ha legat begravda, trots att detta kanske var det viktigaste politiska beslut som landstinget har fattat sedan dess tillkomst. Ett beslut som rörde många medborgare och omfattade väldigt mycket pengar. Hur kommer det sig?

1.1 Den politiska oppositionen – problematisering

Rapportens fokus ligger alltså på besluten om att bygga NKS och oppositionens agerande i beslutsprocesserna. Men studien syftar också till att analysera vissa stora och mer generella frågeställningar, varav en handlar om oppositionens roll och funktion i en demokrati. Konflikt mellan de styrande och oppositionen ses ofta som ett positivt värde, som en metod som filtrerar medborgarnas uppmärksamhet och informerar om vad som pågår och beslutas i det politiska

systemet. Det oppositionen väljer att rikta sin kritik mot blir ofta de frågor som får stor uppmärksamhet i medierna och hos allmänheten (Dahl 1966, Larsson 1999, Karlsson 2018).

I en demokrati spelar därför oppositionen en viktig roll som filtermekanism för vad som kommer upp på den politiska dagordningen, och på så sätt kan de styrande kontrolleras och medborgarna informeras om vad som händer i politiken. Även den regerande sidan kan naturligtvis påverka konfliktdimensionen – kort sagt, vilka frågor partierna blir oense om spelar roll för vad medborgarna blir informerade om och får djupare kunskaper om, vilket i sin tur gör att de på ett mer informerat sätt kan utkräva ansvar i samband med val. Därmed kan också konstateras att det inte går att analysera oppositionens roll och agerande utan att sätta den i relation till den styrande sidans roll och agerande.

I Sverige har länge den parlamentariska modellen, som föreskriver en konfliktfylld men konstruktiv relation mellan styrande och opposition, framhållits som ett föredöme (Ruin 1983, Möller 2019, Levin 2002). Den modellen har man också velat tillämpa i ökad utsträckning på kommunal nivå. Den kommunala nivån har nämligen ansetts vara för konsensusinriktad, dvs. inriktad på samregerande. Sedan 1960-talet och framåt (Länsdemokratiutredningen 1968:47, Utredningen om den kommunala demokratin SOU 1972:32, Lokaldemokratikommittén 1993:90, Gustafsson 1999 s. 232f.) har ett återkommande tema varit att kritisera det kommunala självstyret för dess avsaknad av politisk konflikt; samförståndet har helt enkelt ansetts vara för starkt, vilket har lett till att medborgarna i kommunen blivit dåligt informerade om, ointresserade av och för lite engagerade i den lokala politiken. Sedan dess har i princip alla översyner av det kommunala självstyret landat i att det behövs mer politisk konflikt, dvs. mer parlamentarism och mindre samregerande (Bergman 1999).

Sedan länge har det därför funnit en ambition att ”parlamentarisera” kommunerna i Sverige, och sakta men säkert har utvecklingen också gått i den riktningen. Kommunerna kan i dag besluta om lokala folkomröstningar och majoritetsmarkeringar kan göras i nämnder och styrelser. Dessutom kan de styrande under en och samma mandatperiod bytas ut om de förlorar sin majoritet i fullmäktige. Fullmäktige har även möjlighet att upplösa sig själv och utlysa extraval.

Men fortfarande sitter oppositionen med i styrelseorganen på kommunal nivå, dvs. platserna i nämnder och styrelser fördelas i huvudsak efter proportionalitetsprincipen; en princip som inte måste tillämpas, men det räcker med att en minoritet kräver platser för att den ska aktiveras. På detta sätt blir oppositionen delaktig i besluten – om de inte röstar emot. Oppositionen befinner sig alltså organisatoriskt närmare den styrande majoriteten på den kommunala nivån än den gör på den nationella nivån (Erlingsson 2009, Erlingsson och Wänström 2015 s. 207ff.).

Proportionalitetsprincipen har kritiserats eftersom den kan leda till att oppositionen kommer för nära majoriteten, vilket kan resultera i för mycket samförstånd. De som försvarar principen hävdar dock att när oppositionen sitter i styrelseorganen får den bättre insyn i och kunskap om problematiken i olika frågor, vilket främjar möjligheterna att ge välgrundad och väl underbyggd kritik av den styrande majoritetens politik samt möjlighet att påverka. Parlamentariseringen har således inte slagit igenom fullt ut i alla kommuner, utan en blandning av konsensusstyre och parlamentariskt styre har blivit resultatet i många fall – en typ av kvasi-parlamentariskt styre (Bäck, Erlingsson och Larsson 2015). Möjligen blir resultatet av denna blandning en konstruktion som innehåller många av de kända nackdelarna från de två systemen men få av fördelarna.

Den intressanta frågan i fallet NKS är hur väl informerad och kritisk oppositionen var innan de avgörande besluten fattades. Detta är särskilt intressant med tanke på att landstinget i Stockholms län ofta har beskrivits som mycket konfliktfyllt, ibland mer konfliktflykt än systemet på nationell nivå eller det i Stockholms kommun – den politiska majoriteten och oppositionen har där genom åren ofta sökt strid i olika frågor. Så frågan blir då varför detta inte hände när det skulle avgöras huruvida ett nytt sjukhus skulle byggas och hur driften av detta sjukhus skulle hanteras. Kanske en av de viktigaste frågorna, i alla fall i ekonomiskt hänseende, som någonsin hade fattas av landstinget. En intervjuperson från den fackliga sidan formulerade detta på följande sätt:

Det som jag brukade säga var lite udda med det här projektet var, att i vanliga fall brukar ju inte de politiska blocken inom landstinget vara ense om någonting – sade det ena ”bu” så behövde det andra säga ”bä”, eller tvärtom. Men här, av någon obegriplig anledning, kom man samman och skrev under. Nu var det väl i och för sig så att OPS var lite kontroversiellt, men i övrigt, att man skulle bygga huset, det kom man ju överens om, och så klubbades det igenom. (...) Man kan ju reflektera mycket över varför det blev som det blev. Det bör ni (...) prata med flera av de politiska nyckelpersonerna om, för det är ju mycket intressant varför just det här stora, enormt stora – ett av de största projekten någonsin i Stockholms läns landsting – inte väckte mera politisk debatt. För just den politiska debatten hade ju kunnat slipa av en hel del av de här konstigheterna, men nu blev det politisk konsensus och då gled det bara på. Och det tror jag har varit en stor nackdel för det här projektet (Intervjuperson 1).

Det tycks till och med vara så att Stockholms läns landsting avviker från det vanliga sättet att fatta beslut om mer grundläggande frågor, avseende t.ex. hur de politiska beslutsprocesserna ska organiseras, i alla fall om man jämför med hur sådana frågor hanteras på primärkommunal nivå (Ingo m.fl. 2018 s. 44f.). Det framhåller exempelvis en tidigare socialdemokratisk politiker som har arbetat i både Stockholms läns landsting och Stockholm stad:

Det finns en tråkig tradition i det här huset, till skillnad från Stockholms stadshus bara några hundra meter härifrån. Man inrättar förvaltningar, nämnder, beredningar och styrelser och sådant – inte i dialog med de politiska partierna utan (...) man har ofta haft våldsamma konflikter, politiska och förvaltningsmässiga (...) och det skiljer landstinget ifrån många andra politiska församlingar i Sverige där man försöker bli sams om själva styrmodellerna. ... Det är en jättedålig tradition, jag blev chockad själv när jag kom hit. Jag har ju varit kommunpolitiker (...) och om Stockholms stad ska inrätta en ny förvaltning eller en ny nämnd, då sätter man ju sig ner alla politiska partier och pratar ihop sig, men så går det inte till här, tyvärr, och det har varit så sedan landstinget bildades skulle jag tro (Intervjuperson 2).

Kritiken mot det nya sjukhuset kommer fram först när det är för sent att göra något åt byggandet av det och organiserandet av driften. De flesta institutioner som uppfattas som traditionella kontrollinstrument i ett demokratiskt styre tycks ha varit satta ur spel under den här processen – inte minst gäller det den politiska oppositionen. Denna studie syftar till att ta reda på hur det var möjligt.

1.2 Metod

En av de svåraste frågorna inom samhällsvetenskapen är hur man kan hantera kontrafaktiska utsagor, dvs. vad som kunde ha hänt om inte det som hände hade inträffat. Många samhällsvetenskapliga discipliner undviker vanligtvis denna typ av frågor, så även statsvetenskapen. Denna studie ligger dock nära denna problematik, eftersom den handlar om varför något inte

hände, dvs. varför det inte blev någon större politisk konflikt mellan de politiska partierna som ledde till att väljarna i val fick ta ställning till huruvida det skulle byggas ett nytt sjukhus med en annorlunda funktion än det gamla och, i så fall, hur det skulle finansieras.

Kontrafaktiska frågor är förvisso svåra att besvara. Men å andra sidan fungerar utsagor av denna typ också som en metod för att ställa kritiska frågor om historiska händelseförlopp, och även om de inte leder till några exakta svar skapar de en möjlighet att diskutera varför händelseutvecklingen inte tog en annan väg. Kontrafaktiska frågor gör det ändå möjligt att reflektera över om det som hände kan kopplas till konstruktioner i regelverket, och – i det här fallet – om det regionpolitiska systemet fungerar som det är tänkt.

1.2.1 Historia

En stor del av denna redogörelse bygger på intervjuer med personer som deltog i processen som utmynnade i NKS. Detta är naturligtvis inte en okomplicerad metod. Människors förmåga att minnas är som bekant begränsad och ju längre ifrån i tid en händelse inträffade, desto svårare kan det vara att minnas händelsen – det s.k. *samtidskriteriet* måste således beaktas. Ofta vill man helst också minnas sådant som stödjer den egna saken – det s.k. *tendenskriteriet* är således också ständigt närvarande. Till detta kommer att Sverige är ett litet land, och de som medverkade till ett beslut, även de som tillhörde olika partier, umgicks och träffades säkerligen också utanför de formella beslutsarenorna och diskuterade vad som hade hänt på den officiella arenan. Ur sådana diskussioner kan det ha skapats en viss gemensamt framdiskuterad uppfattning om vad som egentligen hände, men som inte nödvändigtvis är hela sanningen. Ett aktivt mytskapande kan med andra ord ha pågått, en process som ofta inte är avsiktlig från deltagarnas sida men som kan vara svår att genomskåda för en extern betraktare. Det s.k. *oberoendekriteriet* är således också aktuellt här.

Alla deltagare har inte heller låtit sig intervjuas, vilket är problematiskt om man försöker fastställa händelseförlopp eller utröna exakt vilka som varit ansvariga för vad som hände i olika skeenden. Men denna studie söker inte ett ”domstolsliknande” avgörande, utan syftar i huvudsak till att hitta strukturella faktorer som försvårar klarhet och begriplighet om hur offentliga beslut fattas i ett visst politiskt system; ett system som är tänkt att göra det möjligt för väljarna att få insyn i processen och utkräva ansvar av de förtroendevalda efteråt. En eller flera ledande företrädare för samtliga partier som satt i fullmäktige under den aktuella perioden har intervjuats. Dessutom har tillsammans ett tjugotal högre tjänsten, professions företrädare, konsulter och fackliga företrädare intervjuats under cirka en timme.

Förutom intervjuer har denna studie också förlitat sig på offentliga kommunala dokument som diskussionsprotokoll från möten i fullmäktige och motioner, reservationer till fullmäktige samt beslut i styrelser, nämnder och utskott. Även litteratur och tidningsartiklar har använts.

1.3 Disposition

Utöver detta inledande avsnitt består rapporten av ytterligare tre avsnitt. *Avsnitt 2* rymmer en demokratiteoretisk diskussion med fokus på oppositionens roll i olika demokratiska system. Här redogörs också för det svenska systemet och därefter för hur Stockholms läns landsting har organiserats i termer av demokratimodeller. I *avsnitt 3* redogörs empiriskt för hur oppositionen (och den styrande sidan) agerade under den studerade perioden, dvs. från slutet av 1990-talet

fram till 2010, då de sista avgörande politiska besluten kring NKS fattades. I *avsnitt 4* förs en slutdiskussion.

2. Oppositionen och demokratin – teoretiska modeller

Det var en gång, som alla bra sagor börjar, ett kommunalråd i Göteborg som kallades för Göteborgs starke man. Han hette Göran Johansson och höll ett anförande för en grupp statsvetare, specialiserade på statsvetenskaplig forskning om kommuner, om hur kommunen Göteborg styrdes politiskt. Johansson var mycket nöjd med sitt verk och berättade för åhörarna hur än den ena än den andra kommittén hade satts upp för att hantera kommunens olika ansvarsområden, och i varje kommitté hade de närmast berörda intressenterna bjudits in för att diskutera och gemensamt fatta de viktiga besluten. Kort sagt, ett antal nätverk tycktes styra kommunens verksamhet, och Johansson tryckte på hur smidigt och effektivt allt fungerade när alla var med och påverkade. Detta var den s.k. Göteborgsandan.

I den efterföljande diskussionen ställdes dock frågan hur det var med demokratin, och då närmare bestämt frågan om öppenhet och medborgarnas insyn i detta så vältrimmade beslutsmaskineri. Johansson medgav först att detta var en bra fråga, men han blev inte svaret skyldig utan hävdade att han mycket hellre hade problem med demokratin än med sysselsättningen (se t.ex. SR 2012).ⁱ Möjligen gick en liten ängel tyst genom rummet vid detta ögonblick, och mycket riktigt, några år senare, under slutet av epoken Göran Johansson fick Göteborgs kommun mycket kritik när det gällde insynen i och kontrollen över kommunens ekonomiska verksamhet, och anklagelser om korruption hördes (Amnå m.fl. 2013).

2.1 Demokratins maktutövning och dess kontrollanter

Som sagan ovan antyder är det viktigt för ett demokratiskt styrelseskick inte bara att de som styr kan fatta och genomföra beslut på ett effektivt sätt. Det är också viktigt att ha väl fungerande mekanismer och institutioner som kan kritisera, kontrollera, och begränsa de styrandes maktutövning (Sterzel 1998, 1999, 2003, Bull och Sterzel 2010, kap. 13). De som ges rätten att styra får alltså inte utöva sin makt på vilket sätt som helst eller i hur stor utsträckning som helst. En av de viktigaste begränsningarna utgörs legalitetsprincipen, dvs. kravet på att demokratisk maktutövning ska utövas under lagarna. Det betyder att det ska finnas i förväg fastlagda regler för vad de styrande får och inte får besluta om samt procedurer för hur de ska gå till väga för att fatta beslut, och ibland räcker det inte med enkel majoritet i den folkvalda församlingen för att fastställa och ändra detta.

Den offentliga förvaltningen och dess tjänstemäns lojalitet mot sina politiska överordnade ska heller inte vara total. De förväntas inte medverka till att verkställa beslut eller i övrigt ställa sig bakom sina överordnade – chefstjänstemän som politiker – om de anser att de agerar olagligt, olämpligt eller oetiskt (Lundquist 1998, 2012). I de flesta demokratiska statsskick finns det därför mekanismer eller principer som gör det möjligt för tjänstemännen att vägra att genomföra vissa beslut, eller åtminstone att kunna offentliggöra sina invändningar mot de politiska makthavarnas beslut utan att behöva riskera anställningen eller karriären.

I demokratiska system finns det också normalt särskilda organ med uppgift att granska och kontrollera att de styrande håller sig inom sina maktbefogenheter, t.ex. revisorer och domstolar (Holmström 1998). Till detta kommer att massmedierna och intresseorganisationerna håller

ögonen på vad de styrande företar sig och ofta påtalar brister i den offentliga maktutövningen. I den granskande och kontrollerande funktionen av den offentliga maktutövningen kan i en demokrati även allmänheten sägas ingå. Enskilda medborgare kan i många länder överklaga beslut och har också, om än inte en skyldighet så i alla fall en möjlighet, att med hjälp av offentlighetsprincipen och åsikts- och yttrandefriheten, påtala och kritisera de beslut som fattas och de åtgärder som genomförs av de styrande (Holmström 1999).

Men den kanske viktigaste kontrollanten i detta sammanhang och som inte så sällan glöms bort i diskussionen om kontroll av den offentliga maktutövningen – inte minst i Sverige – är den politiska oppositionen, som har ett långtgående mandat att kritisera den styrande makten.

2.2 Den politiska oppositionen som kontrollant av den offentliga makten

Det finns alltså ett flertal mekanismer, institutioner och organ i en demokrati som verkar för att begränsa den offentliga makten och motverka att makten missbrukas, eller att förhastade och godtyckliga beslut fattas (Maktdelning SOU 1999:76). Hur dessa begränsade faktorer fungerar i praktiken skiftar från ett politiskt system till ett annat, och i många fall har de utformats och förändrats under lång tid. Men precis som den styrande majoriteten i en demokrati är underkastad vissa begränsningar i sin maktutövning, har också de granskande mekanismerna, institutionerna och organen sina begränsningar och unika förutsättningar för maktutövningen. Domstolar och revisionsorgan tvingas ta avstamp i lagar och förordningar som är skapade av politiska organ och har svårt att ifrågasätta målsättningar som är klart kopplade till värderingar. Medierna och journalisterna har ett friare mandat att framföra kritik, eftersom ingen förväntar sig att de ska ta över makten och tvingas åtgärda det de har kritiserat. Det är precis detta som ger den politiska oppositionen en unik position som kontrollant av den styrande makten, dvs. möjligheten att fritt kritisera men också möjligheten att omsätta kritiken i praktiken – om de lyckas komma till makten. Oppositionen kan, med andra ord, om den är framgångsrik, tvingas inta maktens taburetter och demonstrera sin förmåga att bättre leda än föregångarna. Förutsättningarna för den kontroll som utövas av den politiska oppositionen är därför väsentligt annorlunda än dem som gäller för andra kontrollinstitutioner, eftersom giltigheten i den kritik som framförs kan komma att testas tämligen omgående. Inbyggt i oppositionens kritik och förslag till annorlunda politik finns därför också ett ansvarstagande för landet eller hur ett politiskt system styrs. Något som både skapar möjligheter och begränsningar för vilken kritik som kan framföras och hur kraftfullt det kan göras.

Den politiska oppositionens kritik och agerande kan ta sig tre olika former. För det första, genom att kritisera och granska de styrandes politik, dvs. lyfta fram svagheter i exekutivens politik. För det andra, genom att lansera egna förslag som helt eller delvis förändrar den politik som föreslås eller genomförs, och för det tredje, genom att motverka de styrandes maktutövning med hjälp av olika formella och procedurella instrument (t.ex. yrka på misstroendeomröstning) som kan tvinga exekutiven att avgå.

Men oppositionens kritik och eventuella destabilisering av de styrande i en demokrati görs alltid inom ett ramverk där de grundläggande politiska spelreglerna måste respekteras. Herbert Tingsten brukade framhålla den värdegemenskap som finns i en demokrati, som han kallade för en överideologi – olika intressen i samhället erkänner varandras rätt att framföra sina åsikter och att söka stöd hos opinionen för dessa åsikter (Tingsten 1945). Den som fick stöd av majoriteten får rätt att styra landet, men motsatta intressens rätt att opponera och kritisera

respekterades (Mouffe 2000, 2007). I Storbritannien brukar man tala om "Her Majesty's Loyal Opposition"; en demokratisk opposition förväntas inte verka för att störta det existerande statsskicket men väl dess regering.

Oppositionens kritik och agerande kan naturligtvis variera beroende på hur den politiska traditionen (kulturen) ser ut i ett land, men också beroende på den politiska situationen. Oppositionens agerande påverkas exempelvis av antalet partier i den beslutande församlingen, liksom mandatfördelningen partierna emellan. I vissa länder och politiska system förväntas den politiska oppositionen i huvudsak vara inriktad på att fälla regeringen, medan den i andra fall är mer inriktad på att påverka den förda politiken och i samförståndets namn vara beredd på att kompromissa med den för tillfället styrande majoriteten – för att kunna påverka den förda politiken. Det finns också i olika politiska system mekanismer (institutioner) som verkar för att antingen föra oppositionen närmare den styrande makten eller utestänga den från reellt inflytande (Dahl 1966).

2.3 Tre idealmodeller för hur demokratiska system styrs

Hur den politiska oppositionen agerar i ett demokratiskt politiskt system varierar beroende på hur systemet är konstruerat. Tre huvudtyper kan här urskiljas: maktindelningssystem, parlamentariska system och konsensusssystem (samförståndssystem). De tre modellerna är s.k. konstitutionella idealmodeller, dvs. de är teoretiska konstruktioner som i renodlade former inte existerar i verkligheten. I praktiken är alla politiska system en blandning av alla tre, men ett system ligger oftast närmare en av idealmodellerna.

Användandet av idealmodeller syftar till att dels göra det enklare att teoretisera om de olika statsskickens (modellernas) fördelar och nackdelar, dels att via empiriska studier kritiskt diskutera (och klassificera) olika staters demokratisystem.

2.3.1 *Parlamentariska system*

Det statsskick man oftast talar om i europeiska sammanhang är det parlamentariska. Förebilden är det statsskick som utvecklades i Storbritannien under 1700- och 1800-talen. Makten koncentreras till det folkvalda parlamentet, och idealet är en enpartiregering som har stöd av en majoritet i den folkvalda församlingen, men i realiteten överförs den offentliga makten till exekutiven (regeringen) bland annat därför att alla som sitter i regeringen också sitter i den folkvalda församlingen (Held 1997, Dahl 2002).

Idealbilden i ett parlamentariskt statsskick bygger även på tanken att det ska finnas en stark och tydlig opposition, inte bara en majoritet som styr. I huvudsak tänker man sig ett tvåpartisystem, där oppositionens roll är att ifrågasätta och kritisera, vilket kan leda till exekutivens avgång och oppositionens maktövertagande. Kompromisser och reella diskussioner syftande till samsyn mellan majoriteten och oppositionen är förbehållna situationer när den nationella suveräniteten eller det politiska systemet (demokratin) hotas, eller liknande avgörande frågor.

Men parlamentariska statsskick avviker ofta från denna idealbild, och i praktiken skapas ofta ett system som liknar maktdelning (Johnson 1993). I Sverige har vi t.ex. ofta minoritetsregeringar och, på senare tid, dessutom ofta koalitioner. Detta brukar kallas minoritetsparlamentarism. Ett inslag i parlamentariska system är dessutom att exekutiven kan upplösa den folkvalda församlingen och utlysa extra val.

2.3.2 Maktdelningssystem

I motsats till det parlamentariska statskicket bygger maktdelningssystemet på tanken att makt korrumpas och att man därför bör undvika att koncentrera makten till ett enda organ (institution). En förebild som ofta nämns är USA. Enligt USA:s konstitution bör den offentliga makten separeras och tilldelas olika institutioner (folkvald församling, regering och domstolar), men delarna har också överlappande ansvarsområden vilket leder till att de får inflytande över varandra och därför måste de samarbeta för att kunna stifta nya lagar och förändra politiken. En central tankegång är att de olika institutionerna ska balansera och kontrollera varandra, och eftersom de utses eller väljs på olika sätt och vid olika tidpunkter leder detta ofta till att den politiska majoriteten i institutionerna varierar. I USA är det t.ex. inte ovanligt att det ena politiska partiet har majoriteten i kongressen medan det andra partiet innehar presidentämbetet. Detta leder ofta till att det blir svårare att stifta nya lagar eller att snabbt lägga om politiken – systemet blir trögt och den tillträdande regeringen får svårt att genomföra sin politik – ofta blir *status quo* förhärskande (Dahl 2002, Mouffe 2005, Bäck, Erlingsson, Larsson 2015).

Men på samma sätt som ett parlamentariskt system kan gå i baklås, kan maktdelningssystem göra det, och den tilltänkta maktdelningen (bromsmekanismen) sätts ur spel om samma politiska parti kontrollerar de viktigaste institutionerna.

Maktdelningssystem utmärks ofta av att ansvarsutkrävandet är komplicerat, särskilt när något går fel. I och med att den offentliga makten är fragmenterad (utspridd på olika institutioner), i stället för centraliserad till en institution som i parlamentariska system, uppstår det vanligen en aggressiv diskussion om vem som bär ansvaret för något dels mellan de olika institutionerna, dels mellan majoritetssidan och oppositionen inom de olika institutionerna. I denna typ av system krävs det därför att de stora politiska partierna når en kompromiss för att nya lagar ska kunna stiftas och accepteras av de viktigaste institutionerna. Det hela kan bli mycket komplicerat, även beroende på hur stark partidisciplin som råder inom och mellan institutionerna (Greenberg, Kartz, Oliviero och Wheatley 1993). Maktdelningssystem ger tack vare detta bättre skydd för olika typer av minoriteter, eftersom det är svårare för ”tillfälliga opinioner” att genom enkel majoritet i ett val till en institution tillskansa sig den absoluta makten.

2.3.3 Samförståndssystem (konsensusssystem)

Den tredje varianten är ett politiskt system där de viktigaste och största partierna alltid ges plats i det styrande organet. Den främste företrädaren för denna modell var tidigare Nederländerna; där tillämpades ett system med strukturella arrangemang som ledde till att de partier som representerade de viktigaste befolkningsgrupperna alltid garanterades platser i regeringen och andra viktiga institutioner. Den nederländske statsvetaren Lijphart (1984, 2012) är den som främst har utvecklat denna idealmodell, som i första hand betonar betydelsen av kompromisser mellan de ledande politiska intressena i samhället. Ett av Lijpharts viktigaste argument var att flera delar av samhällsintressena fick sina behov tillgodosedda genom detta system, dvs. en mindre del än i ett parlamentariskt system hamnade i renodlad opposition, ställdes utanför och saknade inflytande.

Men vad händer då med oppositionens roll, när i stort sett alla större partier sitter vid makten? Till skillnad från ett parlamentariskt statskick, där oppositionen i huvudsak är utestängd från den styrande makten och rollerna mellan de styrande och oppositionen är relativt tydliga, eller

i ett maktindelningssystem där rollerna är otydliga, innebär ju ett konsensusssystem att regeringen innefattar både majoritet och opposition. Till detta återkommer vi (Weiler 1993, Mouffe 2005).

2.3.4 Ett land – flera politiska system

Det är vanligt att ett land har olika politiska system på olika samhällsnivåer – nationell, regional och lokal nivå och, under senare år i Europa, även på övernationell nivå (EU). EU:s politiska system är baserat på maktindelning, medan många nationella system bygger på parlamentarism centralt och på mer konsensusorienterade system på lokal nivå (Larsson 1999b).

Men det finns även andra skillnader mellan den nationella och den lokala nivån och som inte i första hand beror på skillnader i regelverket. En sådan skillnad handlar om föreställningen att politikerna på nationell nivå befinner sig på längre avstånd från sina väljare än politikerna på lokal nivå. Resultatet av lagstiftningsarbete i parlament visar sig många gånger först flera år senare och då är många av dem som stiftade lagen kanske inte längre kvar i parlamentet, medan besluten på lokal nivå vanligen har mer direkta konsekvenser för medborgarna. Lokala politiker befinner sig närmare medborgarnas vardag medan nationella politiker befinner sig på armlängds avstånd, vilket verkar för ett pragmatiskt samarbete mellan de politiska partierna på lokalnivå, för att de ska kunna lösa praktiska problem och minska de ideologiska spänningarna.

Lokala beslutsorgan har dessutom ett avgörande ansvar för att genomföra nationella beslut på lokal nivå, vilket betyder att politikerna i lokala beslutsorgan, särskilt i mindre kommuner, är de som fattar beslut i en stor mängd enskilda ärenden och som också blir ansvariga för besluten. På nationell nivå avgörs i stället enskilda ärenden och andra former av förvaltningsbeslut vanligen av tjänstemän, som också bär ansvar för besluten.

En annan omständighet som driver ihop de politiska partierna lokalt är spänningen mellan lokal och central nivå. Inte sällan kan de lokala partierna enas i sin kritik mot den centrala nivån, dvs. huvudstaden, som man uppfattar inte fullt ut förstår de lokala problemen och därför inte ger dem de nödvändiga resurserna.

Ett land består med andra ord oftast av flera politiska system, vilka kan vara organiserade efter olika demokratiska principer. Men samtidigt är den ledande enheten i vår tids demokratier de politiska partierna som är organiserade hierarkiskt, vilket innebär att politiska system på lokal nivå binds ihop med den centrala nivån via partiernas kontroll av den regionala, lokala och övernationella nivån. Politiska partier är i de flesta fall nationella skapelser och den centrala ledningen styr, även på den lokala nivån, i viktigare frågor (Montin 2002 s. 70).

Den amerikanska statsvetaren Robert Dahl (1961) genomförde på 1950-talet en studie av det lokala politiska systemet i New Haven i USA. Studien syftade till att klargöra om New Haven var demokratiskt styrt i den meningen att det fanns konkurrens om den politiska makten och inflytandet. Dahls slutsats var att demokratin fungerade i New Haven, dvs. det fanns inte bara en maktelit som bestämde i alla viktiga frågor utan också alltid en aktiv och kritisk opposition som agerade och påverkade. Men ett antal år senare publicerade statsvetaren Domhoff boken ”Who Really Rules?” (1978), där han försökte motbevisa Dahls tes med hjälp av Dahls egen empiri. Till skillnad mot Dahl inkluderade Domhoff även den politiska nivån ovanför den lokala nivån i New Haven, och Domhoffs slutsats blev då att det politiska systemet på nationell nivå i viktiga frågor kontrollerade vilka beslut som fattades på lokal nivå. Det fanns alltså en styrande

elit som Dahl hade missat genom sitt alltför begränsade perspektiv som uteslutande fokuserade på den lokala nivån, enligt Domhoff.

2.3.5 Konsensus kontra konflikt i det politiska systemet

En av grundpelarna i ett demokratiskt statsskick är betydelsen av att kunna kompromissa. I den demokratiska processen förväntas deltagarna kunna kompromissa, om än inte om allt och allting, och det händer naturligtvis att deltagare i vissa frågor väljer att profilera sig och sitt parti mot övriga. Men balansen mellan konflikt och konsensus är en viktig komponent i ett demokratiskt statsskick även om skillnaderna mellan olika typer av statsskick kan vara stora, beroende på olika politiska traditioner och kulturer.

Det finns exempel på demokratiska statsskick där konsensustanken dominerar och politiska beslut därför oftast tas i stor enighet, och de förtroendevalda kompromissar om i stort sett allt – både när det gäller att formulera ny politik på olika områden och att genomföra den nya politiken. Å andra sidan finns det också statsskick där kompromisser är sällsynta och konflikter mellan olika parter både är frekventa och skarpa. I ett statsskick som kännetecknas av betydande spänningar mellan olika grupper, och där det är svårt att uppnå kompromisser, kan detta leda till att de som har en majoritet av väljarstödet driver igenom sina beslut utan att oppositionen får särskilt stort inflytande. Men om spänningarna mellan olika grupper i samhället går åt olika håll kan det bli svårt att forma majoriteter, och att få någon som styr kan därför bli svårt, vilket leder till svårigheter för det politiska systemet att fatta beslut. Den politiska makten försvagas därmed och många och viktiga politiska beslut kan därför i stället komma att fattas av andra aktörer än de förtroendevalda, t.ex. av intresseorganisationer, myndigheter, domstolar och den s.k. marknaden.

Kännetecknande för en välfungerande demokrati är förekomsten av en reell opposition som kritiskt granskar och protesterar mot de beslut som de styrande fattar och som dessutom har rätt att presentera alternativa förslag, dvs. föreslå en annan politik än den som bedrivs. Den offentliga makten i en demokrati kan därför sägas vara tudelad. En del av makten innehas av dem som styr medan oppositionen ges den andra delen av makten, nämligen att opponera. Det kan ibland verka som om oppositionen är maktlös, men i själva verket är den ofta mycket mer närvarande än det förefaller vara. De styrande överväger naturligtvis noga hur deras förslag och utspel kommer att bemötas av oppositionen, samtidigt som de vet att risken för att de själva kan vara i opposition efter nästa val är överhängande – vilket verkar för att söka kompromisser med oppositionen i viktiga frågor om de strävar efter en långsiktigt hållbar politik. Ibland kan det verka som om den mest inflytelserika aktören i en exekutiv är den i fysisk mening inte närvarande, alltså oppositionen, i stället för de som sitter runt sammanträdesbordet. Mycket av maktspillet mellan regeringssidan och oppositionen bedrivs alltså i det tysta, genom anticipering och anpassning, utan vare sig formella eller informella diskussioner mellan de styrande och oppositionen. Normalt sett har partierna god kännedom om varandras åsikter i olika frågor och det är därför inte särskilt svårt för ett parti att förutse hur de andra partierna kommer att reagera på olika utspel och beslut.

På samma sätt som de som för tillfället innehar den politiska makten behöver ta med i beräkning hur oppositionen kommer att agera, måste även oppositionen överväga i vilka frågor den ska profilera sig och på vilket sätt den ska opponera. Ett genomgående problem för oppositionen är därför huruvida den ska söka konflikt eller kompromiss i olika frågor – kompromissande kan

ge möjlighet till inflytande men innebär också delansvar för beslutet och legitimering av den styrande makten. Konflikt ger i stället möjlighet till profilering och opinionsbildning, vilket på sikt kan leda till ökat politiskt stöd och maktövertagande vid kommande val.

Dragkampen mellan opposition och regeringssida handlar också mycket om förväntningar på utfallet av framtida val och vilket stöd man kan påräkna i den sittande och den kommande beslutsförsamlingen. Om den styrande sidan tror att de kommer att förlora makten vid nästa val kan det bli intressant att fatta beslut om att driva en politik som i första hand syftar till att försvåra för nya makthavare att genomföra sitt politiska program och stora förändringar av den politik som de styrande hittills har bedrivit. En sittande högerregering kan t.ex. skapa stora underskott i budgeten genom ofinansierade skattesänkningar, vilket kan göra det svårt för en tillträdande vänstermajoritet att genomföra politiska program som kräver stora utgiftsökningar. Å andra sidan kan oppositionen finna det nödvändigt – när den erbjuds möjlighet att påverka och kompromissa om beslut som den egentligen ogillar – att medverka till gemensamma beslut, eftersom den annars riskerar att hamna i ett svårt läge om den vinner nästa val men får överta en svårföränderlig politik.

Även om det går att argumentera för att den politiska makten är uppdelad mellan dem som har regeringsmakten och dem som har makten att opponera (en form av informell maktindelning), är det ändå olika typer av maktinstrument som används. Den regerande makten har till sitt förfogande initiativrätt, kunskapsövertag och voteringsmakt, medan den opponerande makten av nödtvång måste vara mer reagerande, defensiv och ibland till och med destruktiv. Kravet på och granskningen av hur oppositionens politik går ihop är ofta lägre än regeringssidans. Den ena sidan förväntas komma med förslag och har därför kontroll över betydande utredningsresurser, medan den andra sidan reagerar antingen genom att avfärda, kräva förändringar (kompromissa) eller acceptera förslagen.

Generellt förefaller det rimligt att anta att de politiska partierna är mer beredda att kompromissa i frågor när impopulära men nödvändiga beslut ska fattas, om politiken på området kräver politisk samsyn över en längre tid än en mandatperiod, om det inte handlar om kompromisser som kräver stora avsteg från valmanifest eller andra vallöften, och om beslutet inte tydligt förknippas med partiernas traditionella ideologiska ställningstagande. Till detta kommer också hur starkt stöd den styrande majoriteten har i beslutsförsamlingen, i det egna partiet eller partierna och hos opinionen samt förväntningar på framtida beslut och kommande val. Av betydelse är också oppositionens styrka och organisering – möter den styrande majoriteten en i huvudsak enig och samlad opposition eller är den splittrad på flera politiska partier som drar åt olika håll? Hur långt ifrån den politiska mittpunkten ett parti befinner sig spelar också roll. Partier med mer extrema åsikter än flertalet övriga partier har vanligtvis svårare att nå regeringsmakten och att påverka den politik som bedrivs. Man kan därför förvänta sig att partier på ytterkanterna av det politiska spektrumet bedriver en högljudd oppositionspolitik och tydligare och oftare invänder mot de styrandes politik (se Dahl 1966).

Sammanfattningsvis innebär oppositionspolitik både möjligheter och risker beroende på vilken maktposition partierna för tillfället har, men också på förväntningarna på hur denna maktposition kan komma att förändras. Ett parti som har låga förväntningar på att kunna påverka den nuvarande och den framtida politiken har naturligtvis starka incitament att driva en mer konfrontativ oppositionspolitik, som inte alltför mycket tar hänsyn till hur denna politik ska kunna omsättas i praktiken.

2.4 Det svenska politiska systemet

Det svenska statsskicket innehåller tre politiska nivåer till vilka allmänna val hålls – den europeiska, den nationella och den lokala nivån. De tre nivåerna har alla sina egna beslutande och verkställande organ, och de styrs av särskilda regelverk. Därför kan de ses som unika politiska system men som intressant nog verkar ha skapats och utvecklats efter delvis olika demokratiska förebilder när det gäller organiseringen. På EU-nivå har ett system skapats med starka inslag av maktindelning, medan den parlamentariska principen har varit vägledande på nationell nivå, och på lokal nivå, där det dessutom finns två folkvalda organ – kommuner och regioner (f.d. landsting) – har principen om samregerande länge varit förhärskande.

2.4.1 Svenska kommuner – ett annorlunda politiskt system

De tre politiska systemen existerar självklart inte isolerade från varandra utan knyts ihop på olika sätt, men i denna framställning lämnas EU-nivån i huvudsak utanför eftersom de viktigaste besluten om NKS har tagits på nationell och kommunal nivå. Dessutom tycks den nationella nivån, dvs. regering och riksdag samt partierna centralt, ha spelat en begränsad, om än inte en helt oviktig, roll i diskussionerna om det nya sjukhuset. Det kan därför vara på sin plats att beskriva skillnaderna och likheterna mellan det nationella systemet och de lokala, för att öka förståelsen för vad som hände i Stockholms läns landsting vid denna tidpunkt.

På central nivå har Sverige ett ganska typiskt parlamentariskt system, kombinerat med en partistruktur som tydligt följer en vänster-höger dimension. Trots ett mångpartisystem har partierna ofta samverkat i två informella block, varför t.ex. regeringsbildningen under många decennier varit relativt enkel – det av de två blocken som fick majoriteten (eller i alla fall flest) av väljarnas röster bildade regering. Det som dock har gjort det parlamentariska systemet speciellt är att det ofta inte har krävts en majoritet av riksdagens ledamöters aktiva stöd för att bilda regering, och i synnerhet har det socialdemokratiska partiet under långa perioder ensamt kunna sitta vid makten trots att det saknat egen majoritet i riksdagen och behövt lita till ett passivt stöd från andra partier, i första hand vänsterpartiet. Även borgerliga regeringar har kunnat inneha regeringsmakten utan egen majoritet, men till skillnad mot socialdemokraterna har borgerliga regeringar nästan alltid varit koalitionsregeringar.

Trots detta starka inslag av minoritetsparlamentarism har de sittande regeringarna historiskt nästan alltid varit framgångsrika i den meningen att de kunnat sitta hela mandatperioden ut och i betydande utsträckning kunnat få igenom sin politik, dvs. fungerat som om man hade haft egen majoritet i riksdagen. Vad som verkar vara ett flerpartisystem tycks i praktiken ofta ha fungerat som ett tvåpartisystem (Bäck, Erlingsson och Larsson 2015). Men även här avviker den svenska erfarenheten från vad som kan förväntas av ett parlamentariskt system bestående av i huvudsak två partier som intensivt konkurrerar om den politiska makten med stark politisk spänning som följd i snart sagt alla frågor. Sverige är nämligen känt för sin kompromisskultur, vilket innebär att de politiska partierna särskilt i större frågor är villiga att kompromissa för att nå parti- och blocköverskridande lösningar (Ruin 1968, Sydow 1989, Möller 2019). Det är heller inte ovanligt att alla eller några oppositionspartier erbjuds att delta i beredningen av större beslut som sedan ska underställas riksdagen, t.ex. genom statliga offentliga utredningar eller medverkan i beredningen i regeringskansliet av den årliga budgeten (Ruin 1983, Levin 2002). Mera sällan nås dock på detta sätt kompromisser som samtliga partier kan ställa sig bakom. Trots samförståndskulturen finns det nämligen nästan alltid delar av oppositionen som inte

släpps in eller som frivilligt väljer att stå utanför regeringens beredningsprocesser och som därför ofta och gärna framför kritik mot den sittande regeringen (Möller 2019).

Det nationella politiska systemet är starkt professionaliserat och väl organiserat. Politikerna i riksdag och regering är heltidsanställda och stöds av väl utbildade heltidsanställda tjänstemän som arbetar i resursstarka organisationer. Många politiskt sakkunniga är också anställda för att hjälpa regeringssidan och oppositionen i sina respektive roller. På nationell nivå har det regerande organet en egen beredningsorganisation, regeringskansliet, som är skild från riksdagens beredningsorganisation, dvs. i första hand utskotten.

På de här punkterna skiljer sig det nationella systemet från de lokalt folkvalda politiska systemet som inte kännetecknas av samma tydliga uppdelning i en regeringssida och en oppositionssida. Vanligtvis tillsätts de politiska posterna där genom ett proportionellt förfarande, vilket betyder att platserna i de styrande och beredande organen fördelas efter partiernas senaste valresultat, inte i första hand efter vilket block eller vilken koalition som innehar majoriteten och de facto bestämmer över den kommunala politiken. Det är också vanligt att det parti eller den koalition av partier som styr en kommun har en annan politisk färg eller sammansättning än den eller de som styr landet på nationell nivå. Blocköverskridande koalitioner och samarbeten är mycket vanligare på kommunal nivå än på nationell nivå. Styrelseorganen (kommunstyrelsen och regionstyrelsen) och beslutsorganen (fullmäktigeförsamlingarna) har sällan egna beredningsorgan. De kommunala nämnderna fungerar vanligtvis som beredningsinstanser åt både styrelseorganen och fullmäktigeförsamlingarna (Johansson 1993). Tanken är att den politiska oppositionen på detta sätt ska få bättre insyn i och kunskap om den politiska berednings- och beslutsprocessen i olika frågor, möjligen med undantag för de riktigt små oppositionspartierna, som trots att de kan ha säte i fullmäktige ibland inte av egen kraft kan kräva platser i nämnderna. Om man jämför detta med den nationella nivån bestämmer regeringen och dess majoritet i betydligt högre grad över oppositionens deltagande i styrelseorganens beredningsprocess (Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? 1972). En annan skillnad handlar också om det som kan kallas för motsvarigheten till regeringen på kommunal nivå, dvs. kommunstyrelsen och regionstyrelsen (tidigare landstingsstyrelsen), är deras samordningsansvar och makt gentemot andra nämnder och styrelser som är svagare än regeringens gentemot departementen i regeringskansliet.

Kommunalt styre skiljer sig också från styret på den nationella nivån på så sätt att inslaget av amatörism är större – antalet heltidsanställda politiker är betydligt färre. De förtroendevalda i fullmäktige förväntas i huvudsak sköta uppdraget på sin fritid, liksom även de som har förtroendeuppdrag i nämnder och styrelser utan att sitta i fullmäktige. I huvudsak är bara kommunalråden och regionråden anställda på heltid eller deltid – övriga politiker ges ekonomisk ersättning i form av arvoden för närvaro vid sammanträden. Partierna kan också ha hel- eller deltidsanställd personal som hjälper deras förtroendevalda i deras arbete med att formulera kommunens politik på olika områden. Men arbetsgivaren är alltså i detta fall partiet, inte kommunen.

Precis som på nationell nivå finns det också i många fall en heltidsanställd professionell kommunal förvaltning där vissa arbetar med att förbereda de kommunala politiska besluten. De hjälper och stöder de kommunala politikerna normalt utan att själva vara politiskt aktiva. Det är faktiskt så att den beredning som de kommunala tjänstemännen genomför förväntas vara mer ”objektiv” (politiskt neutral) än den som tjänstemännen i regeringskansliet står för, eftersom

man där arbetar i regeringens och ministrarnas anda. Tjänstemannaberedningen i på kommunal nivå däremot förväntas inte bara ta hänsyn till den politiska majoriteten utan till alla åsikter i den nämnda de arbetar för och presentera vad som verkar vara den bästa lösningen givet ett visst problem som behöver åtgärdas. Tjänstemännens inflytande på kommunal nivå har länge varit ett hett diskussionsämne, och tid efter annan har synpunkten framförts att tjänstemännen har ett för starkt inflytande över politikerna (Montin 2002).

Sammantaget kan allt detta leda till att en kommun, visserligen leds av en politisk majoritet men ansvaret för olika grenar av förvaltningen ligger hos ett kommunalråd som tillhör oppositionen, en ordning som länge gällde för t.ex. Stockholms kommun (Erlingsson 2009).

Men detta grundläggande system har under senare år luckrats upp alltmer. Den styrande sidan i kommunen har visserligen svårt att neka oppositionen platser i beredande och beslutande organ, eftersom det räcker med att en minoritet i fullmäktige kräver en proportionell fördelning av platser i styrelser och nämnder för att en sådan ska verkställas enligt kommunallagen. Men enligt kommunallagen finns det också möjlighet till s.k. majoritetsmarkering, vilket innebär det parti eller de partier som styr kommunen inte bara ska ha majoriteten av platserna i de beredande och beslutande organen, utan också inneha de viktigaste posterna – t.ex. samtliga ordförandeposter. Man kan också göra en uppdelning av kommunalrådsposterna på så sätt att oppositionen får några poster som kommunalråd (s.k. oppositionsråd) men de får inte ansvar för någon del av den kommunala förvaltningen, utan i stället får de leda den egna partigrupperingen och dess förvaltning. Det är också möjligt i dag för fullmäktige att inrätta egna utskott om de så önskar, vilket ser lite olika ut från en kommun till en annan, men i huvudsak bestod ordningen med nämnder och styrelser som beredande organ både åt styrelseorganet och åt fullmäktige i landstinget under den tidsperiod som är aktuell för denna studie.

Som tidigare nämnts har det sedan lång tid (1972) pågått ett arbete med att ändra regelverket för kommunernas organisering och funktion i riktning mot att göra den kommunala organiseringen och funktionen mera lik den på nationell nivå, dvs. göra det kommunala politiska systemet mera likt ett parlamentariskt system ("parlamentarisering") med bland annat en förstärkning av den institutionella konflikten mellan den styrande sidan och oppositionen som målsättning (SOU 1982:5, SOU 2015:24). I dag finns det goda möjligheter för ett landsting (en region) att organisera sig på ett sätt som liknar det politiska systemet på nationell nivå, men under den period som denna undersökning handlar om var fortfarande skillnaderna i regelverket mellan nationell och kommunal nivå stora. Det kan också nämnas att de förändringar som genomförts successivt av regelverket sedan 1970-talet i de flesta fall inte på något dramatiskt sätt har förändrat hur kommuner och landsting fungerar som politiska system, utan tendensen till samförstånd och samregerande har bestått (Bergman 1999, Erlingsson 2009).

2.4.2 Kommuner och regioner – en jämförelse

Hittills i redogörelsen har kommuner (primärkommuner) behandlats som likställda med regioner (tidigare landsting). Men trots att de lyder under i huvudsak samma lagstiftning finns det vissa skillnader. Regionen är ett lokalt organ, vilket innebär att det inte är överordnat andra kommunala organ. Regionen har dock ett annat kompetensområde än primärkommunen, i första hand sjukvård och i flera fall kollektivtrafik och numera även regional planering (Gustafsson 1999 s. 18). Normalt är inte sjukvården en fråga som ideologiskt ger upphov till starka

spänningar mellan de politiska partierna; den är ganska hårt styrd av den medicinska professionen – dvs. sjukvårdens olika intressenter inkl. läkemedelsindustrin. Politikernas uppgift blir här mer att legitimera (stora) budgetar och göra övergripande prioriteringar inför väljarna. Valen till regionerna brukar heller inte tilldra sig särskilt mycket uppmärksamhet från medierna eller allmänheten. ”Det glömda valet” är en ganska träffsäker benämning (Gustafsson 1999 s. 152).

De politiska spänningarna är alltså normalt sett inte särskilt starka inom regionerna, och mindre regioner har ibland till och med svårt att fylla de minst fem obligatoriska regionsammanträdena per år som kommunallagen påbjuder, med meningsfulla dagordningar. Den politiska enigheten kan dock brytas. En fråga för många regioner som ofta skapar starka politiska motsättningar är den om omorganisering av sjukvården och då särskilt hot om nedläggningar av sjukvårdsenheter. Starka ”utomparlamentariska” opinioner kan ofta snabbt bildas lokalt inför hot om nedläggningar av sjukhus och vårdcentraler, manifestationer som har sitt ursprung ur andra källor än den politiska oppositionen och som svårligen låter sig tyglas inom den lokala partipolitiska strukturen (ibid.).

2.4.3 Region Stockholms politiska organisering och politiska kultur

Region Stockholm följer inte det vanliga mönstret för regioner i Sverige. Till att börja med är Region Stockholm den allra största regionen sett till antalet platser i fullmäktige och omfattningen av budgeten, vilket innebär att den är den näst största folkvalda församlingen i landet efter riksdagen. Och under den studerade tidsperioden hade stora förändringar inträffat i relationen mellan den styrande majoriteten och oppositionen.

Först tog det lång tid innan Stockholms län fick en egen region, ett landsting. Det första valet till landstinget hölls 1970, och när det väl hände organiserades det som en kopia av hur Stockholms stad var organiserad och fungerade, dvs. med betoning på samregerandepincipen. Men snart uppträdde skillnader. I Stockholms kommun sitter t.ex. oppositionen med i borgarrådsberedningen (som i praktiken är det styrande organet i kommunen, dvs. kommunstyrelsens position är mycket svagare än i andra kommuner i Sverige), men i landstinget satt inte oppositionslandstingsråden med i landstingsrådsstyrelsens beredning.

Vid det första valet till landstinget blev socialdemokraterna det största partiet och folkpartiet det största borgerliga partiet. Men vid valet 1973 togs ledartröjan på den borgerliga sidan över av moderaterna, och sedan dess har socialdemokraterna och moderaterna varit de två partierna som turats om att leda landstinget. Moderaterna blir största parti för första gången 1991, men socialdemokraterna blir störst igen 1994, moderaterna störst 1998, socialdemokraterna 2002, därefter moderaterna 2006-2018. I valet 2018 blir visserligen socialdemokraterna största parti igen, men det räcker inte för att erövra makten i regionen.

Folkpartiet har under hela tiden platser i landstingsfullmäktige, men har med undantag för valet 1970 aldrig varit i närheten av att hota moderaterna som största parti. Centerpartiet åker ur landstingsfullmäktige 1998 och kommer tillbaka 2006, men har ofta haft en svag position i termer av platser i fullmäktige. Kristdemokraterna kommer in första gången i landstinget 1991 men åker ut 1994 och kommer tillbaka 1998. Vänsterpartiet har alltsedan det första valet till landstinget haft platser i fullmäktige. Miljöpartiet kommer in 1988 och har sedan dess haft säte i fullmäktige.

Under den här studerade tidsperioden (1998-2010) hade aldrig miljöpartiet och vänsterpartiet fler platser tillsammans än socialdemokraterna, och situationen på den borgerliga sidan var att moderaterna aldrig hade färre mandat än de övriga borgerliga partierna tillsammans. De två stora partierna var alltså helt dominerande inom respektive block. Sverigedemokraterna kom in i fullmäktige 2014 och deras agerande tas därför inte upp i denna studie.

I landstinget i Stockholms län hade det alltså vid den tid som studien omfattar utvecklats närmast en tradition av maktbyte vid varje val. Blocken tycktes få styra en mandatperiod vardera – man turades alltså om att sitta vid styråran. En konsekvens av denna ordning blev att oppositionen visserligen satt med i de styrande organen (landstingsstyrelsen, utskott och nämnder) med ledning av sitt stöd i fullmäktige, och hade yttranderätt och rösträtt, men majoriteten drev nästan alltid igenom sin vilja om det förelåg åsiktsskillnader. Att vara i opposition innebar att man fick viss insyn och information, men i stort sett inget inflytande över de beslut som fattades – desto viktigare att vinna valet med andra ord – vilket följande utdrag ur en intervju med en moderat politiker visar.

Man ska komma ihåg att under i stort sett alla våra mandatperioder, varje mandatperiod, bytte vi majoritet och det var oerhört mycket politiska konflikter på ett annat sätt än vad det är i dag, och svårare att styra därför att man bara hade några år på sig att hinna göra någonting, för sedan blev det ny majoritet igen ... så det var liksom ett helt annat tonläge i debatterna (Intervjuperson 3).

Det ständiga bytet av majoritet i landstingsfullmäktige hade med andra ord betydande konsekvenser för idén om en konstruktiv opposition och en konsensusinriktad majoritet, som nedanstående referat från en intervju med en politiker från liberalerna är ett exempel på.

Ja, insyn ja kanske. Man är utestängd från inflytande. ... Det var ju alltid liksom, de körde över en. De hade tre röster mer eller vad det var, men det var ju alltid, i alla omröstningar. Utom den enda om att lägga en vårdcentral i Solna, i stort. Ja, det är ju synd för det finns ju trots allt många bra idéer från oppositionen som man borde kunna ta till vara och borde kunna vara storsint nog att ge cred för att ha bidragit. Men de vill absolut inte att man ska kunna säga att vi fick igenom det här vid nästa valrörelse. Och det är ett... Dag Larsson, som var landstingsråd för sossarna senast perioden, han föreslog att vi skulle skriva en gemensam motion i ett ärende som vi verkligen var överens om. Jag var tvungen att säga, tyvärr det kan jag inte göra, då blir jag liksom persona non grata i partiet. ... Man kan skriva motioner inom blocken över partigränserna, men aldrig mellan blocken (Intervjuperson 4).

Under större delen av 1990-talet och en stor del av de första åren av 2000-talet förstärktes dessutom konflikterna mellan de två största partierna, socialdemokraterna och moderaterna, genom dålig personkemi mellan gruppledarna i respektive parti. Kort sagt, i Stockholm läns landsting var vänster och höger för det mesta osams i stort som i smått, och invektiven kunde flöda tämligen ohämnat i fullmäktiges debatter – i första hand mellan gruppledarna för de två största partierna – moderaterna och socialdemokraterna.

Det tycks med andra ord som om de som håller fast vid den ”klassiska” linjen, om att låta oppositionen ha säte i de styrande organen på kommunal nivå för att stärka den lokala demokratin, inte riktigt får stöd när det gäller hur Stockholms läns landsting har fungerat. Men även de som förordar en ”parlamentarisering” av kommunerna har fått något att fundera på, åtminstone när det gäller hur mediernas intresse och rapportering förmodas öka tack vare starka konflikter mellan de politiska partierna i olika frågor. Som framgår av följande intervjureferat

med en tidigare moderat landstingspolitiker har mediernas intresse överlag varit svalt för regionens verksamhet.

För det första finns det ingen reporter som skriver om det som händer eller följer arbetet med det som händer, så det är ju någonting som sker väldigt dolt, om det inte dyker upp någonting väldigt speciellt. Och är man i Stockholmsområdet då, som det här landstinget befinner sig i, då är det ju liksom lokaltidningen i DN eller Svenskan, till skillnad från om du är någon annanstans i landet, så att det följs ju inte likadant heller – så att nej, jag visste inte speciellt mycket om det innan jag kom (Intervjuperson 5).

Att politisk oenighet inte automatiskt leder till massmedial uppmärksamhet är i och för sig inget unikt för Stockholms läns landsting; det har även varit märkbart på riksdagsnivå när det gäller t.ex. EU-frågor (Karlsson m.fl. 2018). Under den studerade perioden var dessutom moderaterna starka motståndare till landstingens existens. Partiets officiella linje var att dessa borde avskaffas. Partiet ifrågasatte behovet av ett landsting, till skillnad mot tongångarna i Stockholms kommun där samtliga partier starkt stod upp för staden och dess intressen, vilket naturligtvis påverkade grundförutsättningarna för och konfliktnivån i landstinget. Under 1990-talet och början av 2000-talet är moderaterna besjälade av att använda landstinget i Stockholm som ett exempel på vad som kan åstadkommas med hjälp av privat företagsamhet och privatisering när det gäller sjukvård och kollektivtrafik, till skillnad mot den traditionella modellen där det offentliga i huvudsak är både ägare och utförare av tjänster inom kollektiva transporter och sjukvård.

En särskild källa till konflikt och irritation inte bara för moderaterna i Stockholm utan också flera andra borgerliga partier, var det kommunala utjämningsbidraget, som i första hand på landstingsnivå drabbade Stockholm län. Detta landsting fick avstå en icke obetydlig del av sina ekonomiska resurser till landsting med svagare skatteunderlag, och utjämningsbidraget ökade dessutom i slutet av 1990-talet. Vad detta kunde leda till för moderaternas, och övriga borgerliga partiers, agerande under slutet av 1990-talet, när vår historia om NKS börjar, ska vi strax återkomma till.

3. Det politiska spelet kring NKS

I detta avsnitt skildras i första hand hur de ledande politiska företrädarna agerade och argumenterade för sina respektive partiers ståndpunkter under den långa beslutsprocess som ledde fram till beslutet om att bygga ett nytt sjukhus och hur det skulle finansieras. Det empiriska material som nämnts bygger till stor del på intervjuer med de personer som deltog i beslutsprocessen och den sammanställning som gjorts är därför inte nödvändigtvis en ”objektiv” beskrivning av vad som hände och vilka övervägande som partierna egentligen gjorde – en sådan skildring är knappast möjlig att göra i efterhand (se avsnittet om metoden).

Beskrivningen är indelad i fyra delar eller faser. För det första en *initieringsfas* (dagordnings-sättandefasen) som handlar om hur själva problemet ska definieras och vilka som deltar i och har inflytande över denna tidiga del av beslutsprocessen. Detta är en fas som ofta utspelas mer i det fördolda i förhållande till allmänheten, men som inom den statsvetenskapliga forskningen ofta lyfts fram som särskilt betydelsefull från ett maktperspektiv – vems värderingar kommer att gynnas i slutändan? (Lindblom 1968, Kingdon 1984). När väl problemet har formulerats vidtar den andra fasen – *beredningsfasen* – som handlar om hur problemet ska lösas, och sedan kommer den tredje fasen, den formella *beslutsfasen*. Till sist kommer den verkställande fasen,

som inom den statsvetenskapliga forskningen brukar benämnas *implementeringsfasen*, där den alternativa benämningen syftar till att betona att detta inte är någon okomplicerad mekanisk fas utan en process i sig själv som kan leda till betydande förändringar av de intentioner som fanns under den formella beslutsfasen (Pressman & Wildavsky 1984, Vedung 2006). Uppdelningen i fyra faser är delvis konstruerad eftersom de egentliga besluten kan fattas mycket tidigare än i den formella beslutsfasen, och problemdefinitionen kan ändras under implementeringsfasen, men som ett sätt att strukturera berättelsen av en beslutsprocess kan denna fyrdelning fungera som pedagogiskt instrument.

3.1 Initieringsfasen – tiden före 1998

Under större delen av 1990-talet fördes det inte någon offentlig politisk debatt av betydelse om behovet av att renovera eller att bygga ett nytt sjukhus i stället för gamla Karolinska. Bristerna med sjukhuset var kända men diskuterades främst på tjänstemannanivå. Förvisso debatterades sjukhus- och vårdfrågorna av de politiska partierna, men det handlade i första hand om andra saker. Men mot slutet av 1990-talet började en informell diskussion föras bland ledande landstingspolitiker, i första hand moderater och ett par andra borgerliga politiker samt en del höga chefstjänstemän inom sjukvårdsförvaltningen, om behovet av att göra något åt ett som i allt högre grad uppfattas som ett dysfunktionellt sjukhus med stora reparationsbehov (Johannesson och Qvist 2019). Men som alltid när det handlar om informella politiska initiativ kan processen spåras längre tillbaka i tiden än vad som först verkar vara startpunkten, och delvis verkar den diskussionen ha inspirerats av studiebesök till andra länders sjukhus.

Men först i början på 2001 gjorde dåvarande gruppleddare en studieresa till USA, ... och på den resan resonerade vi rätt mycket om den här frågan: Vad ska vi göra med Karolinska framöver? Och just när det gäller relationen till KI då dök ju de här samtalen, som då var 9-10 år gamla, upp igen. Vad kan vi göra och vad kan vi göra tillsammans, eller i samverkan? Och jag minns väl att vi från dåvarande borgliga majoriteten, några landstingsråd träffade KI:s rektor och prorektor – alltså Hans Wigzell och Peter Aspelin. Vi träffades på mitt rum en gång i månaden, åt frukost ihop och resonerade om allt och alla utan protokoll (Intervjuperson 6).

Men socialdemokraterna verkar inte ha hanterat denna fråga lika tidigt, i alla fall inte de som senare skulle få ansvaret för att driva frågan vidare, inte heller vänsterpartiet eller miljöpartiet. En av socialdemokratins ledande landstingspolitiker under 1990-talet menar att han inte kan minnas någon diskussion om att Karolinska uppfattades som ett gammalt sjukhus (intervjuperson 13). En annan dåvarande ledande socialdemokrat menar att diskussionen kom upp först mycket senare.

Min minnesbild är att jag kom i beröring med de där frågorna någonstans kring 2000 eller -99, ... för då vet jag att jag talade med Ralf Lédel vid några tillfällen som berättade att han hade tankar och funderingar kring hur man skulle hantera det faktum att Karolinska sjukhuset, alltså gamla Karolinska, hade omfattande renoveringsbehov och började bli ganska slitet över huvud taget. Det är första gångerna jag kände att jag kom i beröring med de frågorna... Då kände väl Ralf Lédel och de ledande moderaterna både att de ville och att de hade behov av att informera mig om de tankar de hade (Intervjuperson 7).

Främst de borgerliga politikerna verkar alltså ha varit aktiva, och en framträdande roll hade dåvarande finanslandstingsrådet Ralf Lédel, tillsammans med några ledande tjänstemän i landstinget och Karolinska institutet. Det verkar som om det var dessa som initierade och var mest drivande i frågan om ett nytt sjukhus i början av processen.

3.2 Initieringsfasen under moderat ledning (1998-2002)

Oppositionen framstår som relativt svag under denna period. Den tidigare majoriteten – det rödgröna blocket – förlorar klart valet 1998, framför allt på grund av rekordförlusten för socialdemokraterna. Visserligen gör vänsterpartiet ett bra val men deras platsvinster i fullmäktige kan inte kompensera för socialdemokraternas förlust. Både socialdemokraterna och vänsterpartiet kommer dessutom att byta ledarskap för sina respektive partier under mandatperioden – miljöpartiet går svagt bakåt och har fortsatt endast ett fåtal platser i fullmäktige.

Valet 1998 leder alltså till att de borgerliga kommer till makten med moderaterna som klart största borgerliga parti. Moderaterna går framåt, men den stora segraren är kristdemokraterna som kommer tillbaka till landstinget med fler platser än 1991. Den stora förloraren på den borgerliga sidan är centerpartiet som hamnar utanför landstinget, och även folkpartiet går svagt bakåt och får färre platser än kristdemokraterna.

Planerna på att bygga ett nytt sjukhus växte fram under mandatperioden och framför allt lyfter man fram förslaget att bygga ett nytt sjukhus i stället för att renovera det gamla. En landstingstjänsteman som var med vid denna tid uppger att:

Locum, fastighetsbolaget, kom med en rapport någon gång 2001 att det skulle kosta 14 miljarder att renovera Karolinska till något så när schyst status. I samma veva åkte majoriteten, det väl jag och några till, till Valencia. Där tittade vi på några sjukhus, bland annat ett litet sjukhus, men också ett alldeles nybyggt universitetssjukhus som låg bredvid det gamla som man hade (...). Där började egentligen diskussionen om: ”Ska vi inte bygga ett nytt sjukhus?” Det var deras råd, (...) och jag och politikerna vi satt och diskuterade detta mycket. Där började det nog. Sedan fick vi ett uppdrag.

I majoriteten var man väldigt överens, det var ju borgerligt då ända fram till 2002, så det var de två åren som det grundlades egentligen. Och sedan verkar det som det bara ramlade på, liksom.

Ja, men där kan man ju säga att politiken hade bestämt sig, det var ett nytt sjukhus som skulle (...) Valenciansan var väldigt så där: ”Åh, vi gör det!” Där bestämde sig politiken för (...) att hålla på och lappa på det där det är (...) Det blev väldigt tydligt vart vi siktade. Det enda som möjligtvis hade kunnat förändra det var väl om prislappen hade blivit väldigt mycket högre, men som jag kommer ihåg när Locum började räkna, då var den på 14 miljarder eller något sådant (...) (Intervjuperson 8).

Det var också i slutet av denna mandatperiod med borgerligt styre, i november 2001, som ett initiativ togs av dåvarande moderata finanslandstingsrådet Ralph Lédel i form av en skrivelse till landstingsstyrelsen – med hänvisning till att det hade förts diskussioner mellan förtroendevalda och tjänstemän om behovet av att bygga nytt – att utreda förutsättningarna för att bygga ett nytt sjukhus i stället för att fortsätta renovera (”lappa och laga”) gamla Karolinska (Johannesson och Qvist 2019). Olika finansieringsformer skulle undersökas – t.ex. statliga medel, landstingsskattemedel och bidrag från näringslivet. Så kallad PPP-finansiering (Private Public Partnership)ⁱⁱ borde också undersökas och i skrivelsen nämns att erfarenheter av PPP-finansiering kan hämtas från Storbritannien (Stockholms läns landsting 2001 LS0111-0650).

I den bakgrund och problembild som beskrevs berörs kravet på stora investeringar i renoveringar av sjukhusen i regionen och svårigheten att anpassa gamla sjukhus till modern informations-, el-, tele- och kommunikationsteknik. I skrivelsen nämns också risken för att Karolinska sjukhuset hamnar på efterkälken när det gäller att vara ett internationellt, intressant och framträdande forsknings- och utbildningssjukhus – andra länder bygger nya och moderna

sjukhus. Även behovet av att utbilda flera och rekrytera framtida läkare och sjuksköterskor nämns (Stockholms läns landsting 2001 LS0111-0650).

För att få upp frågan om ett nytt sjukhus på den politiska dagordningen skickar Ralph Lédel i praktiken en skrivelse till sig själv. Lédel tar ett initiativ i eget namn, utan uttalat stöd från sitt eget parti, och skickar brevet till landstingsstyrelsen – där han själv är ordförande. Skrivelsen slutar med att Lédel föreslår att landstingsstyrelsen beslutar:

- att landstingskontoret får i uppdrag att tillsätta en utredning med syfte att undersöka möjligheterna att skapa ett nytt universitetssjukhus,
- att landstingsdirektören Sören Olofsson utses till ordförande i utredningen och
- att en första rapport lämnas till landstingsstyrelsen senast den 1 juni (Stockholms läns landsting 2001 LS0111-0650).

Det något ovanliga förfarandet att skicka ett brev till sig själv antyder att Lédel inte hade särskilt starkt stöd från sitt parti vid denna tidpunkt för dessa propåer. I en intervju tycks Lédel också bekräfta detta: ”Nästan alla var emot ett nytt sjukhus”, uppgav han (Ennart och Mellgren 2016 s. 298). Trots motståndet verkar det inte ha förelegat något egentligt problem med att tillsätta en utredning efter de riktlinjer som Lédel angav i sitt brev. Två dåvarande landstingspolitiker från kristdemokraterna respektive socialdemokraterna uppger i våra intervjuer med dem:

Jo, alltså, det som hände – vi hade ju varit i USA i januari och under den resan samtalade vi rätt mycket, framför allt han och jag och Anders Käärik (fp). Då satt ju inte centern med i landstinget så vi var tre gruppleddare i den dåvarande alliansen – om jag kallar den för det. Så vi samtalade rätt mycket och jag vet att på flygresan hem i början av den resan så pratade Ralf Lédel och jag om detta, vi måste göra något. Och det som först gjordes – exakt tid vet jag inte – det var att beställa en beräkning av vad det skulle kosta att bygga om nuvarande byggnader (Intervjuperson 6).

Det var Lédel som var den stora pådrivaren, absolut, men han fick ju med sig alla, även vi som satt i opposition innan (...), så att jag tror inte att det uppfattades som en kontroversiell fråga utan det var en ren räkneövning helt enkelt. Vad kostar det att bygga om eller vad kostar det att bygga nytt? (Intervjuperson 2).

En första rapport skulle bli klar till juni 2002, dvs. före valet i september, och det är troligt att Lédel försökte föregripa valresultatet, dvs. han trodde förmodligen att de borgerliga skulle förlora makten. Ambitionen var därför att skapa strukturer som skulle försvåra för ett eventuellt vänsterstyre att ta bort frågan om ett nytt sjukhus från dagordningen. Han försökte därför få så mycket som möjligt i rullning och ha rätt folk på rätt stolar. Det skulle inte vara möjligt att stoppa projektet även om han och moderaterna inte var kvar vid makten efter valet (jfr Ennart och Mellgren 2016 s. 298).

I samband med att landstingsrådet Lédel fick sin utredning tillsatt av landstingsstyrelsen (den 18 december 2001) uppträdde han i ett nyhetsinslag i TV där han förkunnade att det måste bli slut med den tidigare politiken att ständigt ”lappa och laga” på gamla Karolinska, och att man därför behövde överväga att bygga ett helt nytt sjukhus. Just uttrycket ”lappa och laga” blev något av ett mantra som ständigt upprepades i olika landstingskommunala beslutsunderlag, och det återkommer i våra intervjuer som en förklaring till varför man gick på linjen att bygga nytt (se Johannesson och Qvist 2019 s. 16-17). Det intryck som skapades var alltså att Karolinska var ett gammalt och fallfärdigt sjukhus. Två argument, särskilt från de borgerliga politikerna, lyftes också fram som viktiga till varför man valde att bygga nytt i stället för att reparera det gamla sjukhuset. Det ena argumentet var att den beräknade kostnaden för att bygga nytt verkade

bli ungefär lika hög som den som skulle krävas för att renovera det gamla sjukhuset. Det andra argumentet var den tid som skulle behövas vid en renovering jämfört med en nybyggnation – ungefär dubbelt så lång tid. Till detta kom visionen av ett nytt sjukhus i världsklass för forskning och utbildning av framtida läkare och annan sjukvårdspersonal, som verkar har delats av samtliga partier i landstinget (Intervjuperson 4, 6 och 9).

Men det var inte bara borgerliga landstingspolitiker som tyckte sig ha erfarenheter av att det gamla sjukhuset var fallfärdigt – även ledande socialdemokrater inom landstinget hade liknande erfarenheter (Intervju 2).

Den utredning som tillsattes kallades SNUS (förkortning för Stockholms Nya Universitets-sjukhus) och kom mycket riktigt i sin slutrapport i november 2002 fram till slutsatsen att det skulle kosta ungefär lika mycket att bygga ett nytt sjukhus som att renovera det gamla. Utredningen var en tjänstemanautredning men slutsatsen delades av samtliga politiska partier, även om det formella beslutet om att bygga nytt skulle dröja ända till 2008. Däremot avrådde utredningen bestämt från en s.k. PPP-lösning (OPS) när det gällde finansieringen (Johannesson och Qvist 2019).

Det är kanske inte så förvånande att det inte uppstod några egentliga motsättningar mellan de politiska partierna i frågan om att bygga nytt i detta skede av beslutsprocessen, som i någon mening ännu inte är över, och där de formella besluten ska fattas senare – inte minst eftersom SNUS-utredningens rapport kommer först i november, alltså efter valet 2002. Det är därför inte heller förvånande att tankarna på att bygga ett nytt sjukhus inte heller lyfts fram i valrörelsen 2002.

Argumenten att det nuvarande Karolinska sjukhuset är i så dåligt skick att det blir lika dyrt att renovera samt den betänkligt långa tid som en renovering skulle ta, är naturligtvis starka argument, och det fanns, som nämnts, ledande företrädare för den politiska oppositionen som hade egna erfarenheter av sjukhusets stora brister. Exempelvis uppger en vänsterpartist som var med vid denna tid i en intervju:

När vi fick höra att det skulle kosta, vad jag minns, cirka 10 miljarder att renovera, dvs. ungefär lika mycket som att bygga nytt, sa vi direkt då bygger vi nytt, just ingen diskussion inom partiet (Intervjuperson 9).

Till saken hör att det redan hade gjorts en annan utredning som förordade renovering, tillsatt av Karolinska sjukhuset och dess politiskt sammansatta styrelse (Ennart och Mellgren 2016 s. 64). Förslaget om renovering saknade heller inte förespråkare bland landstingspolitiker och höga tjänstemän, som framgår av följande utdrag ur en intervju med en dåvarande moderat landstingspolitiker:

(Det) fanns mycket som inte fungerade och som inte hade blivit perfekt om man renoverat de gamla lokalerna, och förmodligen fått både dyrare byggnadskostnader men också driftkostnader. Men det fanns de som påstod att det var ett jättebra alternativ, att vi var dumma i huvudet som inte såg hur mycket potential som fanns i sjukhuset, och jag tror att det inom alla partier fanns någon som förespråkade den lösningen (Intervjuperson 3).

Detta underlag ställdes dock aldrig på allvar mot utredningen om att bygga nytt och dess kostnadskalkyl, i stället trycktes alternativet effektivt bort från den politiska dagordningen. En landstingstjänsteman förklarar:

Ja precis, det var lite, höll jag på att säga civil olydnad som det alltid är i den här typen av organisation, och nu kommer jag inte ihåg exakt tidpunkten men jag fick lov att ha rätt tuffa möten med sjukhusledningen på Karolinska och förklara för dem att vi i vår utredning hade förkastat deras förslag. Vi upplevde också, även om det inte var prövat, att det inte fanns politisk majoritet för deras förslag så vi tyckte att det var väldigt onödigt (...) Vi jämförde kostnadsnivåer och vi jämförde vad det skulle påverka patienterna att leva ett stort antal år framöver på en byggarbetsplats. Men det fanns några på Karolinska som var väldigt fästa vid sitt sjukhus och gärna ville rusta upp, byggnad efter byggnad (Intervjuperson 10).

Budskapet i renoveringsutredningen – som inte minst företrädare för Karolinska sjukhuset stod bakom – fick alltså inte samma uppmärksamhet. Det förmådde inte riktig lyfta och nådde inte de ledande landstingspolitikernas öron – i den mån de över huvud taget var intresserade av att lyssna. Utredningen var dessutom inte beställd av Stockholms landsting utan genomfördes av Karolinska sjukhuset på eget bevåg, och det var landstinget som höll i taktpinnen inte Karolinska sjukhuset. Dessutom föreslog utredningen ett utökat antal vanliga vårdplatser, inte färre, och någon framtida visionär sjukvårdssatsning föreslogs inte heller (Johannesson och Qvist 2019 s. 20). Troligen hade flertalet av partiernas ledande företrädare i landstingsstyrelsen redan bestämt sig innan de fick kännedom om innehållet i denna alternativa utredning. En landstingstjänsteman uppger:

Någon slags idé om att vi vet att vi inte kan förutsäga hur det kommer att se ut om 15 år så vi kör lite hela tiden (...) Man gör det vi vet nu och så tar vi det sämsta först (...) Alltså allting är ju dyrt men det skulle ändå bli en sorts hanterbar kostnad för man kunde då skjuta upp hus nr 2 – det fanns massa kloka tankar om det men det lades ner (Intervjuperson 11).

Flera av de landstingsråd som har intervjuats för denna rapport uppger att de på något sätt har tagit del av den alternativa utredningen, men något större intryck verkar den inte ha gjort på ledande partiföreträdare, som exempelvis hävdas av en dåvarande socialdemokratisk politiker:

Det sade sig nästan självt på något vis och (...) såvitt jag kan komma ihåg så gjordes det väl egentligen aldrig några direkta jämförelser. Jag vet att Karolinska sjukhusets, en av VD:arna där, en kvinna, gjorde någon utredning som ifrågasatte om det var rimligt att anta att det skulle vara billigare att bygga nytt i stället för att renovera, men den utredningen fick aldrig någon flygkraft (...) Vi blev ju informerade om den men den fick liksom ingen flygkraft, varför vet jag inte (Intervjuperson 7).

Tanken på att bygga nytt hade fötts och diskuterats i ett informellt sammanhang och flera hade uppfattningen att beslutet om att bygga nytt redan var fattat när de kom i kontakt med frågan.

3.3 Initiativfasen – en sammanfattning

Ett ”policyfönster” öppnade sig i och med att en översyn gjordes av kostnaderna för att renovera Karolinska sjukhuset, ett tillfälle yppade sig för att ta ett politiskt initiativ som förde upp frågan om Karolinska sjukhusets framtid på den politiska dagordningen och därmed lägga om färdriktningen för sjukvården i Stockholms län (Johannesson och Qvist 2019 s. 37). Ralph Lédel var inte den förste som kläckte idén om att bygga ett nytt sjukhus, men han var den första landstingspolitikern som starkt drev frågan. Det är således den vid denna tidpunkt ledande politikern i landstinget som driver frågan, men det är viktigt att komma ihåg att partierna ännu inte officiellt hade tagit ställning till alternativen renovering av Karolinska eller bygga nytt. Men lösningen att bygga nytt drevs av politiker som var ledande företrädare i sina partier.

Det är naturligtvis alltid svårt att fastställa när något hände i fråga om avlägsna skeenden och särskilt när det gäller informella processer. Men den bild som framträder i de dokument och intervjuer som har utgjort underlag till den här rapporten är att mycket av inspirationen till, diskussionerna om och reflektionerna kring projektet tillkommer under ett antal resor med besök på sjukhus i andra länder. Ett flertal politiker och höga tjänstemän i landstinget samt olika experter på sjukvårdens dimensioner deltog i dessa resor, så mycket är klart. Men frågan är i vilken utsträckning den dåvarande politiska oppositionen, dvs. socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, också inbjöds till dessa resor eller i vilken utsträckning de deltog i och påverkade eller påverkades av diskussionerna. Bilden på detta område är betydligt diffusare än den mer generella bilden av resornas betydelse. I viss utsträckning tycks dock oppositionen ha deltagit, särskilt socialdemokraterna. Men det finns mycket få referenser i vårt intervjumaterial till att någon ledamot från något av de dåvarande oppositionspartierna spelat en framträdande roll i diskussionerna eller överläggningarna. De borgerliga företrädarna, tillsammans med några av de höga tjänstemännen (professionsföreträdarna), verkar ha varit mer aktiva i diskussionerna. Men å andra sidan finns det få eller inga spår av missnöje eller protester från oppositionen om att den hållits utanför beslutsprocessen i detta skede.

Med stor entusiasm byggdes visionen upp om det stora projektet ”Stockholm Bio Science Park”, något som skulle bli en stark drivkraft och som fångade många politikernas fantasi och engagemang. Det tycks alltså inte ha funnits någon uttalad strategi från de borgerliga politikernas sida att försöka inkludera eller förankra sig hos oppositionen, inte heller syns några tydliga försök att exkludera den politiska oppositionen (vänsterpartiet och miljöpartiets bjöds dock inte in att delta i resor till andra länder i samma utsträckning som socialdemokraterna) i ett tidigt skede av beslutsprocessen. Och om oppositionen deltog i diskussionerna tycks det inte heller ha varit nödvändigt med några särskilda argument eller arrangemang för att få dem att instämma i de slutsatser som drogs; inte heller har det framkommit några tecken på att oppositionen starkt opponerade mot den process som pågick eller att de kände sig utestängda.

Med tanke på att det är ett mycket dyrt projekt att bygga ett nytt sjukhus eller att renovera ett gammalt, och att det dessutom skulle pågå under många år och sträcka sig över flera mandatperioder, var rimligtvis politisk enighet över blockgränserna en nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt projekt. Frågan om och behovet av politisk enighet var vid denna tidpunkt särskilt intressant för Stockholm läns landsting, där valen sedan början av 1990-talet alltid hade lett till maktskifte mellan blocken, varför det kanske inte var särskilt svårt att få oppositionen med på tanken att bygga ett nytt sjukhus.

Initiativet till att bygga ett nytt sjukhus är således inte resultatet av en kritisk opinion som kräver detta, eller resultatet av en granskning i medierna – inte heller som en konsekvens av vallöften och konkurrens mellan de politiska partierna. Initiativet kommer i stället inifrån det politiska administrativa systemet självt, lett av finanslandstingsrådet som endast eventuellt hade sitt parti med i båten men som flankeras av ett antal starka och entusiastiska tjänstemän.

Till saken hör också att den dåvarande politiska oppositionen, dvs. i första hand socialdemokraterna, hade en relativt färsk ledning – om än rekryterad bland personer med erfarenhet av hur landstinget fungerade. Den tillträdande gruppsordföranden för socialdemokraterna hade varit chef för partidistriktet och en av hennes tyngsta arbetsuppgifter hade varit att förbereda och efterbehandla distriktsstyrelsens sammanträden. I distriktsstyrelsen satt bland annat företrädare för landstinget, partidistriktets styrelse, riksdagsledamöter och landstingsråd. Det

var alltså ingen novis på landstinget och dess politik som tog över. Men innan Nylund-Watz blev gruppleddare och landstingsråd höll hon i huvudsak på med kultur och regionplanering, inte fastighetsfrågor eller sjukvårdsfrågor.

3.4 Valrörelsen 2002

Vanligtvis hamnar kommunala valrörelser i skymundan av de nationella, inte minst i medierna, eftersom valen ligger samtidigt. En återkommande kritik från främst borgerligt håll har därför varit att kommunala frågor riskerar att överskuggas av diskussionen på nationell nivå och därför bör valen genomföras vid olika tillfällen. Men i samband med valet 2002 hade partiledningen inom socialdemokratin tänkt annorlunda. Det fanns nämligen ett stort problem för det borgerliga styret i landstinget i Stockholms län och det var att budgeten gick med stora underskott. Nu skulle problemen för landstinget med att få budgeten att gå ihop föras upp på nationell nivå som ett exempel på de borgerligas, och då främst moderaternas, misslyckande med att föra en ansvarsfull ekonomisk politik (Intervjuperson 12).

Bakgrunden till denna strategi var att landstinget i Stockholm av många sågs som ett moderat skyltfönster för vad en marknadsliberal politik kunde åstadkomma med större inslag av privata intressen och starkare konkurrens i den offentliga verksamheten (Intervjuperson 12 och 9). Detta var en politik som tydligt gick emot, och därför kunde ses som ett alternativ till, den som bedrevs av socialdemokraterna på nationell nivå, och åren 1998-2002 når denna skyltfönsteropposition en höjdpunkt. Socialdemokraternas partiledning med Göran Persson i spetsen såg därför en möjlighet att i valrörelsen lyfta fram det borgerliga styret i landstinget i Stockholms län som ett avskräckande exempel på vad ett sådant styre kunde leda till på nationell nivå. Vad som möjligen kunde ha oroat statsministern var förekomsten av en dold agenda, därför hade han haft kontakter med socialdemokraterna i landstinget för att försäkra sig om att de borgerliga inte hade några dolda tillgångar som kunde täcka underskottet i slutskedet av mandatperioden, t.ex. genom försäljning av fastigheter eller mark (Intervjuperson 12 och 7).

Förklaringen till den borgerliga majoritetens agerande och vad som till stor del förklarade budgetunderskottet var det landstingskommunala utjämningsbidraget vilket var en nagel i ögat på moderaterna, och då särskilt ledaren i landstinget, Ralph Lédel. Utjämningsbidraget hade dessutom förändrats under perioden 1998-2002, med ytterligare ökade kostnader för Stockholms läns landsting. Flera moderata landstingspolitiker uppfattade denna förändring som en medveten provokation från socialdemokraternas sida, och den borgerliga majoriteten i landstinget vägrade att budgetera för utjämningsbidraget till andra landsting (Ennart och Mellgren 2016 s. 300ff.). Vad som ytterligare spädde på flera moderaters irritation och misstänksamhet om det egentliga syftet med denna omläggning av landstingsutjämningsbidraget var att det nya regelverket hade utformats under ledning av finansminister, Bosse Ringholm – den tidigare ledaren av socialdemokraterna i landstinget. Moderaternas upprördhet över det nya utjämningsbidraget för landstingen bidrog i hög grad till det stora budgetunderskottet på flera miljarder i Stockholms läns landsting (Johannesson och Qvist 2019). Värt att nämna i detta sammanhang är att det enligt kommunallagen inte är tillåtet för kommuner att driva sin verksamhet med underskott, och de kommunala revisorerna tillstyrkte inte heller ansvarsfrihet för de borgerligas budget år 2002.

Denna strategi från i första hand moderaterna men som även inkluderade dåvarande folkpartiet och kristdemokraterna, var inte populär i alla läger hos alliansen och kritiserades i efterhand

internt av flera borgerliga företrädare – även av moderaterna. Det är därför inte svårt att förstå varför dåvarande statsministern Göran Persson och socialdemokraterna kände sig frestade att föra upp problematiken i Stockholms landsting på nationell nivå. Men med i diskussionerna fanns också frågan för socialdemokraterna hur det stora underskottet skulle hanteras om man nu fick majoritet i landstinget – tillsammans med vänsterpartiet och miljöpartiet.

Underskottet skulle också göra det svårare för partierna på vänstersidan att genomföra vallöften som kostade stora pengar, vilket kunde underlätta för de borgerliga att komma tillbaka till makten vid nästa val. Här kan det vara värt att nämna att det inom den statsvetenskapliga forskningen har framförts teorier om att särskilt högermajoriteter som inser att slaget kommer att förloras i nästa val, försöker motverka möjligheterna för ett inkommande vänsterstyre att öka de offentliga utgifterna genom att skapa just stora budgetunderskott (Holder 2011).

Huruvida en sådan strategi låg bakom de borgerligas agerande när det stora budgetunderskottet skapades under åren 1998-2002 är svårt att uttala sig om. Oviljan att budgetera för kostnaderna för utjämningsbidraget är uttalad, men även andra utgifter skenar – t.ex. kostnaderna för att korta köerna till sjukvården.

3.5 Beredningsfasen under socialdemokraternas ledning (2002–2006)

Under åren 2002-2006 bestod oppositionen av tre borgerliga partier – moderaterna, folkpartiet och kristdemokraterna. Den stora förloraren denna gång var moderaterna, som gjorde ett rekordstort tapp i antalet platser i fullmäktige, vilket följdes av att moderaternas gruppleddare, Lédel, avgick. Även kristdemokraterna gick svagt bakåt, men det borgerliga bakslaget dämpas genom en kraftig framgång för folkpartiet som fördubblade antalet platser i fullmäktige. Skillnaden mellan majoriteten och oppositionen kom till slut att handla om endast ett mandat i fullmäktige. En potentiellt stark opposition stod alltså emot den regerande rödgröna sidan.

Mönstret med majoritetsskifte vid varje val återupprepade sig, och för första gången skapades en koalition bestående av socialdemokrater, miljöpartister och vänsterpartister som tog över styret. Socialdemokraterna blev det klart största partiet och fick bl.a. posten som finanslandstingsråd i den rödgröna alliansen, och som brukligt är tilldelades posten gruppleddaren för socialdemokraterna, Ingela Nylund-Watz. Det minsta partiet i koalitionen blev miljöpartiet, men tack vare dess vågmästarposition, dvs att de låg närmare de borgerliga partierna än vänsterpartiet i många frågor, var miljöpartiet inte nödvändigtvis det svagaste partiet inom koalitionen. De kunde räkna med att socialdemokraterna visade visst intresse för deras kärnfrågor. Enligt de etablerade partierna var dock miljöpartiet vid denna tid, som nykomlingar i maktens boningar, en riskfaktor som inte alltid agerade som förväntat och kunde göra överraskande ställningstaganden.

Den borgerliga förlusten i valet 2002 ledde till att Lédel meddelade att han gick i pension. I eftervalsanalyserna kom han att pekats ut som ansvarig för de ekonomiska obalanser som hade skapats inom landstinget åren 1998-2002 (Karlsson 2002). Han lämnade politiken i landstinget i Stockholms län och engagerade sig senare politiskt i en annan kommun.

Det rödgröna styre som kom till makten 2002 hade en svår uppgift framför sig, och många impopulära beslut väntade på de nya makthavarna. Ett välkänt problem är att ledningen – inte minst den högsta chefen – i alla stora organisationer inte har tillräcklig kapacitet och förmåga

att helt sätta sig in i alla frågor som denne ansvarar för. Vissa frågor tar nästan all uppmärksamhet medan andra hamnar i skymundan. Inom organisationsforskningen brukar det därför påtalas att ledningens uppmärksamhet kanske är en organisations största bristvara, och det gäller även politiska organisationer. Den politiska ledningen har starkt begränsade möjligheter att sätta sig in i och följa mer än några få frågor åt gången. Till saken hör att det ofta inte är de styrande själva som kan bestämma vilka frågor som de ska lägga ned sin energi på, utan detta bestäms i hög grad av omständigheter utanför deras kontroll, och ibland beskrivs därför den politiska ledningens funktion som reagerande i stället för regerande (Jacobsson 1989). I politiska sammanhang är det t.ex. ofta vad oppositionen och medierna riktar, och även vad EU väljer att diskutera och rikta, kritik mot som bestämmer vad den politiska debatten kommer att handla om, och därmed den politiska dagordningen.

Med andra ord kan man så här i efterhand konstatera, att i praktiken var manegen väl krattad för att det tillträdande vänstergröna styret huvudsakligen skulle tvingas fokusera på ett ekonomiskt saneringsarbete, vare sig man ville det eller inte. Något som också kom att avspegla sig i den ledarstil som de nya makthavarna tillämpade, som gick ut på att begränsa möjligheterna för företrädare för olika intressen att få direkt tillgång till den politiska ledningen. Enligt den nya ledningen fanns det för mycket svängdörrar där personer, inte minst från professionen, kunde framföra sina personliga preferenser och lansera sina favoritprojekt, en försvårande omständighet när neddragningar stod för dörren. Och byggandet av NKS var långt ifrån det som stod högst på den styrande majoritetens agenda, som nedanstående referat från en dåvarande socialdemokratisk politiker visar.

Alltså sammanhanget är ju att landstinget hade miljardunderskott. Min främsta huvudvärk var ju att landstinget var på ruinens brant här, så min främsta prio var ju att få landstinget ekonomiskt på fötter igen och därför gjorde vi ju ganska kraftiga nedskärningar. Men vi stramade också åt administrationen ganska rejält, och jag insåg ju att ska vi lyckas få landstinget ekonomiskt på rätt köl igen då kan vi inte ha en sådan spretig organisation som vi har nu, utan då måste vi samla liksom kraftcentra ganska hårt kring landstingsstyrelsen och det måste bli ett ganska rejält omtag kring hur landstinget styrs. Vi hade ju sjukvårdsnämnder som alla drog åt olika håll, vi hade en ganska spretig organisation överhuvudtaget så jag stramade ju åt organisationen ganska avsevärt och stängde det jag kallade "alla svängdörrar" där det för professionen liksom gick och komma och prata för sin sjuka mor, om du ursäktar uttrycket, med olika politiker i de olika sjukvårdsstyrelserna och försöka runda liksom en annan del av organisationen. Det var för mycket svängdörrar in och det var också ett av skälen till att jag gjorde ganska stora organisationsförändringar och intog ett ganska tufft ledarskap. För att illustrera kan jag berätta att Inger Roos, som då blev ordförande i Hälso- och sjukvårdsnämnden 2002, hon upptäckte ju till sin fasa att det gjordes utlandsresor bland tjänstemännen i Hälso- och sjukvårdsnämndens organisation på ett helt makalöst sätt. Alltså det fanns ingen som hade kontroll över hur många av Hälso- och sjukvårdsnämndens tjänstemän som kunde åka på en och samma konferens i USA, vilket gjorde att hon bestämde sig för att: "Nej, så här kan det inte vara, jag ska personligen godkänna alla resor som företas i Stockholms läns landstings namn av tjänstemän". Så på alla detaljer stramade vi upp verksamheten, och det innebar ju också att vi förde diskussioner om hur vi skulle hantera alla nödvändiga investeringar, för vi såg ju framför oss behovet av att göra investeringar i hälso- och sjukvården, inte minst i sjukhusen. Vi genomförde ju också sammanslagningen för att få en effektivare organisation av Huddinge universitetssjukhus och Karolinska, för att få ett sammanhållet universitetssjukhus. Ja, där var mitt fokus (Intervjuperson 7).

Att det inte var alldeles lätt att hantera det ärvda budgetunderskottet, och att hanteringen av den ekonomiska krisen hade konsekvenser för hur andra delar av verksamheten sköttes, visar följande intervjuutdrag med en annan dåvarande socialdemokratisk politiker.

Alltså vi ställde upp på idén att bygga nytt, men det vi lade nästan all kraft och energi på var ju att vända den ekonomiska utvecklingen vid den tidpunkten. Landstinget hade ett underskott 2002 om 4,2 miljarder, om jag minns rätt, 12 miljarder för underskottet under hela mandatperioden innan. Det första vi gjorde när vi tog över makten i september 2002 var ju att sätta oss ner omedelbart och försöka få fram en budget. Vi sa så här, vi kommer inte att kunna arbeta in det här underskottet under en mandatperiod utan vi behöver få jobba med det under flera mandatperioder – så vi tog fram en budget. Den budgeten blev överklagad sedan av ett gäng herrar i Österåker som hade suttit i en bastu och undrat om den var laglig, för man får ju inte lägga fram underskottsbudgetar. Man får lägga fram bluffbudgetar men man får inte lägga fram budgetar som faktiskt visar hur den ekonomiska situationen ser ut, så vår budget föll i förvaltningsrätten. (...) Då var vi tvungna att hosta fram en till budget på bara någon vecka i princip, och det var då vi klippte till med skattehöjningar på två kronor och mängder med väldigt impopulära åtgärder (...) besparingar faktiskt (...). Vi var väldigt inne i det akuta skeendet där, väldigt lite diskussioner de första åren om vad vi skulle göra på riktigt lång sikt. Sedan läste jag ju visserligen SNUS-utredningen, jag kommer inte ihåg mycket av det som står i den nu, men jag läste den och sedan drog vi igång 3S-arbetet (...) och försökte ändå skapa en politisk samsyn och den långsiktiga färdriktningen för sjukvården. Det var mer akut krisbehandling än långsiktiga diskussioner, tyvärr (Intervjuperson 2).

I strävan att spara pengar och effektivisera uppstod dessutom en del konflikter, särskilt när den rödgröna majoriteten väckte tanken att lägga ned sjukvårdsenheter i Norrtälje och Södertälje, och som nämndes i citatet ovan slogs även Huddinge och Karolinska ihop till ett sjukhus – en inte helt oproblematiserad åtgärd (Johannesson och Qvist 2019 s. 28). En intervjuad tjänsteman från landstingsförvaltningen och en socialdemokratisk politiker med inblick i processen minns:

Då blev det mer kortsiktiga strategier och vi tittade på nedläggning av två sjukhus – det misslyckades vi med för en person bytte sida i fullmäktige, men vi gjorde massa strukturförändringar i vården (Intervjuperson 2).

Men vi kläckte ju också den mindre begåvade idén att vi skulle stänga akutmottagningarna på Södertälje och Norrtälje sjukhus, det var nog ett av de mest korkade beslut jag har varit med att acceptera någon gång (Intervjuperson 2).

Frågan om NKS låg utanför dessa konflikter; den beslutsprocessen rullade på tämligen obehindrat under stor enighet mellan partierna.

3.5.1 3S-utredningen

SNUS-utredningen följdes av en annan utredning, 3S (2003-2004), som tillsattes av den rödgröna majoriteten och som skulle ta ett större grepp på den framtida organiseringen av sjukvårdsstrukturen i landstinget. Det handlade t.ex. om konsekvenserna av att bygga ett nytt sjukhus som skulle ha lägre kapacitet att behandla vanliga sjukdomar och bedriva akutsjukvård än det gamla sjukhuset, samtidigt som befolkningsunderlaget förväntades öka kraftigt. Om planerna på ett nytt, starkt specialinriktat sjukhus, fullföljdes behövde därför vårdkapaciteten öka drastiskt på andra sjukhus inom landstinget. En socialdemokratisk politiker som deltog i utredningen berättar:

Jag var ordförande i 3S-utredningen – det var ju en parlamentarisk grupp med representanter från alla politiska partier. Vi rapporterade återkommande till landstingsstyrelsens arbetsutskott. Vi hade

tjänstemän som tog fram en hel del underlag till den här utredningen och vi hade seminarier. Vi hade många diskussioner och sedan, den där slutrapporten, där var det ju en hel del förhandlingsarbete. Jag gick runt och pratade med alla politiska partier för att se till att alla skulle vara med på (...), men det kändes oerhört viktigt att se till att alla skulle ha samsyn om just detta. Sedan kunde vi bråka om skattesatser och graden av privatisering och sådant, men det var mycket med att se till att alla hela tiden hängde med. Kristdemokraterna krånglade en del kommer jag ihåg, men det var ungefär det enda (Intervjuperson 2).

Trots att 3S-utredningen initierades under den rödgröna mandatperioden tyckte vissa borgerliga politiker att man tappade tempo i arbetet med NKS. En dåvarande politiker från kristdemokraterna minns:

I någon mening kan man säga att även om inte det stannade av helt blev det något lugnare tempo till dess att vi kom överens om att vi måste genomföra en arkitekttävling, och vi hade ju då inte egentligen någon riktigt specifik tidsplan. Den kom senare (Intervjuperson 6)

Som citatet visar initierades en arkitekttävling (2005) som innebar att tempot ökade igen i beslutsprocessen.

3.5.2 Arkitekttävlingen

Trots att det kan verka lite ologiskt att utlysa en arkitekttävling innan det formella beslutet att bygga KS hade fattats i fullmäktige, tyckes det inte ha förelegat någon större oenighet mellan partierna om arkitekttävlingen. De borgerliga ansåg dock att vårdbehoven borde ha utretts lite mer innan tävlingen utlystes (Johannesson och Qvist 2019 s. 34). Men det var viktigt för socialdemokraterna att inga problem uppstod som kunde leda till att oenighet uppstod i frågan om att bygga NKS. Partiet vårdade den fortsatta enigheten, som tydligt framgår av följande citat från en dåvarande socialdemokratisk landstingspolitiker.

Vi ville ju föra processen vidare – det som var en utmaning och som vi hade funderingar kring, det var om det var lämpligt att det skulle ta slut i augusti 2006, eftersom alla politiker blir galna i valrörelsen. Då tänkte jag att (...) risken fanns ju, den var överhängande, att något politiskt parti skulle få för sig att göra partipolitik av formgivningen av själva huset, men det lyckades vi nog med att se till att ingen gjorde. Vi var väldigt noga med att se till att presentera resultatet av formgivningstävlingen så att även moderata samlingspartiet fick sitta med på scen och få strålgång på sig. Det skulle markeras att det var partipolitisk enighet kring detta, det tyckte vi var viktigt, inte bara att tala om att sossarna stod bakom det här utan att alla partier var med, och det var de också. Alla tyckte att det var rätt förslag som vann (Intervjuperson 2).

På den borgerliga sidan tycks tongångarna ha varit liknande, dvs. man värnade om den stora enigheten. En dåvarande folkpartistisk landstingspolitiker berättar:

Jo, i och med att man hade tillsatt SNUS-utredningen, och sen kom 3S-utredningen så (...) ja, det var inga formella beslut fattade om att bygga sjukhuset, men det var helt klart en allmän uppfattning. Oftast växer beslut fram på det viset, man kommer fram till en punkt när ”det är ju självklart att vi ska göra så här” (Intervjuperson 14).

De borgerliga partierna hade också andra intressen att bevaka i 3S-utredningen, eftersom de nu befann sig i opposition, och dessa intressen handlade inte enbart om NKS. En moderat företrädare framhåller:

Nej, vi var ju dessutom i opposition, det är ju alltid så att majoriteten står mycket närmare en sådan utredning än vad oppositionen gör. Det vi var oroliga för det var att 3S-utredningen, med sammanslagning av sjukhus och massa andra saker (...) och effektiviseringar, det skulle leda fram till att det som vi tyckte att vi hade gjort fantastiskt bra – vi hade ju fått bort en massa köer fram till 2002 – att det skulle leda fram till att vi hamnade i en kösituation igen, så vi fokuserade ju mest på den delen (Intervjuperson 3).

Den stora politiska enigheten i NKS-frågan bekräftas även i våra intervjuer av ledande tjänstemän i landstinget från denna tid, som denna chefsläkare.

Jag kan väl tycka att det var väldigt intressant faktiskt att i sak fanns det inga stora skillnader mellan de politiska blocken. Däremot, och det är ju så i all politik, när man framför budskap ser det olika ut beroende på vilka målgrupper man har. Jag kommer också ihåg att när man gjort 3S-utredningen, då var det rödgrön majoritet, och (...) när de presenterade det här, då tyckte de borgerliga att: ”Nej, så ska det inte vara!” Det var en stor samling i landstingssalen och jag skulle fram (...) men sedan visade det sig att de som hade tagits in då som skulle säga någonting om 3S-utredningen, de styrkte ju (...) allihop, så de insåg att det var dumt att ta politisk strid om det, för de hade varit eniga egentligen. Därför löpte det här vidare, och när det kom till arkitekttävlingen då var det inga motsättningar alls utan alla tyckte att det är det här man ska gå på. Så egentligen tyckte jag att det var ganska konfliktfritt (Intervjuperson 15).

Frågan om hur byggandet av ett eventuellt nytt sjukhus hanterades skiljer sig alltså från den vanliga bilden när det gäller Stockholms läns landsting, eftersom partierna i huvudsak verkade vara överens om att för det första bygga ett nytt sjukhus, och för det andra att det skulle ha lägre kapacitet för att behandla vanliga sjukdomar och bedriva akutsjukvård. Båda sidor kände dessutom samma oro för att nybyggnationen eller renoveringen skulle följa samma mönster som andra stora offentliga projekt, nämligen att det i slutändan skulle bli mycket dyrare än kalkylerat och dessutom starkt försenat jämfört med den ursprungliga planen. Det var därför viktigt att de ursprungliga ramarna och planerna för byggandet av ett nytt sjukhus skulle hålla, ansåg både vänster- och högerblocket. Men de hade olika lösningar på problemet. För de borgerliga handlade de om OPS – ett nytt grepp som innebar att privata intressen fick vara med och ta risker, men också möjligheter att göra vinster – medan vänstern trodde mer på den traditionella modellen där landstinget stod för finansieringen.

Det stora samförståndet mellan partierna hade också konsekvenser för vilken uppmärksamhet projektet fick i medierna och hos allmänheten, och några kritiska tongångar var knappast märkbara, vare sig i valrörelsen eller i medierna. En dåvarande kristdemokrat menar att:

Jag menar att eftersom vi var hyggligt politiskt överens om inriktningen så var det liksom inte intressant för medierna att uppmärksamma det heller. Och jag vet att Fredrik Mellgren, som ju under i stort sett hela 90-talet i huvudsak bevakade landstinget och inte allmänpolitiken i landet, så höll han ju sig à jour. Han ringde ofta: ”Har du något att berätta”, typ (Intervjuperson 6).

3S-utredningen ställde sig mindre avvisande än SNUS till tanken på en OPS-lösning, men förordade inte en sådan lösning utan ansåg att det endast var en av flera modeller som kunde prövas. Borgerliga företrädare nöjde sig dock inte med detta utan formulerade en skrivelse om fortsatt utredande av OPS-modellen (Junker och Yngfalk 2019 s. 12).

3.5.3 Beredningsfasen – sammanfattning

Den rödgröna perioden 2002-2006 handlade inte så mycket om NKS. Den styrande majoriteten var upptagen med att hantera ett stort budgetunderskott som skapats av den tidigare borgerliga majoriteten. De rödgröna partierna ville dock inte frångå samförståndet med de borgerliga partierna, i stället ville de odla det – vilket inte minst märktes vid tillsättandet av utredningen som skulle bli fortsättningen på SNUS-utredningen, den s.k. 3S-utredningen.

Den följande arkitekttävlingen verkade i samma riktning, dvs. för ökat sammanförstånd över blockgränserna. De borgerliga å sin sida låg lågt när det gällde NKS och vårdade på detta sätt ett samförstånd mellan blocken. I debatten, inte minst i fullmäktige, höll de ändå liv i tanken på en OPS-lösning. Men när de borgerliga kom tillbaka till makten 2006 förändras det mesta gällande NKS – såväl beredningens tempo som dess inriktning.

3.6 Beslutsfasen under moderaternas ledning (2006–2008)

Den borgerliga oppositionen vann landstingsvalet i Stockholm 2006 stort, och nytt för denna gång var att även centerpartiet fick platser i fullmäktige. De rödgröna, som nu åter hamnade i opposition, fick en svagare position räknat i antalet platser i fullmäktige, jämfört med den föregående oppositionsperioden (1998-2002). Socialdemokraterna gick kraftigt bakåt, liksom även vänsterpartiet, endast miljöpartiet gick något framåt.

Den stora segraren var moderaterna som fick fler platser än de tre övriga borgerliga partierna tillsammans, bl.a. beroende på att folkpartiet gick kraftigt bakåt. Den borgerliga majoriteten blev så stor (11 platser) att det hade räckt med tre partier för att bilda en majoritet, men trots det bildades en fyrtioallians. Antingen centern eller kristdemokraterna kunde ha lämnats utanför, en omständighet som naturligtvis påverkade maktbalansen inom alliansen, och de två mindre partierna försökte undvika att utmana varandra. Men kristdemokraterna fick ändå en viktig roll i NKS-projektet, tack vare fördelningen av landstingsrådposter.

Frågan om byggandet av NKS diskuterades knappast alls i valrörelsen 2006, föga förvånande med tanke på den enighet som förelåg. Vissa spänningar börjar dock uppstå mellan partierna och blocken om innehållet i sjukhuset. En socialdemokratisk landstingspolitiker från denna tid minns:

Det började så småningom uppstå politiska konflikter om (...) det nya sjukhuset och det började med diskussionen om själva sjukhusets innehåll. Vi började känna en frustration över att man inte ville föra en diskussion om vad det nya sjukhuset skulle göra (...) och då förstod vi att det var några år kvar innan sjukhuset stod klart, men vi tyckte ändå att det fanns skäl att diskutera vilken typ av vård som skulle bedrivas på det nya universitetssjukhuset. Det gjorde vi ett antal markeringar om, både i någonting som kallas för FHS-utskottet (...) och i landstingsstyrelsen och på andra håll och kanter (Intervjuperson 2).

Det saknades inte diskussionsämnen mellan partierna, och många frågor ventilerades, men dessa diskussioner fördes huvudsakligen utför samträdesrummen och protokoll, vilket följande citat från en dåvarande vänsterpartist vittnar om.

Jättemycket diskussioner mellan partierna om t.ex. förlossning, akutsjukvård, graden av specialisering, psykvårdens status osv. men det ledde ingenstans. Man diskuterade mycket att det skulle bli ett mindre sjukhus men svaret var att man skulle bygga ut andra sjukhus. Det var dock mer informella diskussioner som lämnade få avtryck i officiella dokument (Intervjuperson 9).

Det förekom också motioner, men tonen i dessa var inte särskilt aggressiv och handlade mer om vilka konsekvenser det nya sjukhuset skulle få för resterande delar av Stockholms-sjukvården än om i fall sjukhuset skulle byggas eller inte – stödet för byggandet av ett nytt sjukhus bestod. En dåvarande miljöpartistisk landstingspolitiker berättar:

Vi såg ju att det var av en sådan storlek, av en sådan dignitet att det var en process som skulle hanteras som en enskildhet, även om den får massor med efterverkningar. Och det var vi på det klara med redan där, att byggs det här sjukhuset så måste det hända massor med saker på de andra sjukhusen. Det vill säga, de utbyggnader som nu håller på att komma på plats långt efteråt. Så det tjtade vi jättemycket om mellan 2006 och 2010 och lade motioner och sade att nu måste vi lägga program för övrig sjukvård för att bygga ut den. Både specialistsjukhus och primärvården, för den var ju tänkt att ta belastning som inte skulle hamna på Nya Karolinska – för det skulle vara ett mindre dimensionerat sjukhus, det låg i förutsättningarna från början (Intervjuperson 16).

När det formella beslutet om att bygga ett nytt sjukhus väl togs 2008 var enigheten mellan de båda politiska blocken stor, även om det internt över tiden i flera partier hade höjts röster som förordade en renovering av gamla Karolinska i stället för att bygga nytt.

3.6.1 Två beslut om att bygga nya Karolinska

När beslutet om att bygga det nya sjukhuset till slut togs i fullmäktige var det i alla fall överlag glada miner i alla läger, och alla politiska partier i landstingsfullmäktige var överens om detta historiska beslut. Moderaterna hade då haft Chris Heister som gruppleddare i cirka två år, men hon hade ersatts av den tidigare riksdagsledamoten Katarina Elmsäter-Svärd, som vid detta tillfälle var nyttillträtt landstingsråd. Det var då knappast en hemlighet, som en av de ledande moderaterna i landstinget uttryckte det, att Heister ville lämna posten som finanslandstingsråd – främst på grund av stridigheter inom alliansen som inte handlade om NKS.ⁱⁱⁱ Elmsäter-Svärd uppfattades av många, även delar av oppositionen, som en handlingskraftig politiker som ville få saker gjorda, men också som en pragmatiker, dvs. någon som var beredd att kompromissa om det behövdes för att få saker och ting att hända.

Det enda partiet som hade synpunkter på beslutet var miljöpartiet, som yrkade på återremiss. Partiet ville ha ett bättre beslutsunderlag och ansåg dessutom att Karolinska borde få ett eget produktionskök där det kunde lagas mat, inte enbart ett kök för uppvärmning av färdiglagad mat.

Det krävdes dock två beslut för att få sjukhuset på plats. Först fattade fullmäktige ett enhälligt beslut om att bygga NKS den 8 april 2008, och sedan, under stor politisk oenighet, fattade fullmäktige den 16 juni samma år ett majoritetsbeslut om att använda OPS-modellen för finansiering och drift av sjukhuset. En anledning till att det blev två beslutstillfällen var att de borgerliga partierna – men också oppositionen – förstod att det skulle bli knepigt att nå enighet om finansieringsmodellen, och därför ville man undvika att själva byggandet av det nya sjukhuset kopplades ihop med formen för finansiering.

Innan dess hade de borgerliga partierna dock försökt påverka oppositionen via en informationskampanj. Budskapet var att oppositionen inte hade förstått fördelarna med OPS, varför särskild information erbjöds där fördelar och nackdelar med OPS respektive traditionell upphandling jämfördes.

3.6.2 "Undervisning om OPS"

En konsultfirma (Ernst & Young) fick i uppdrag att informera om vad OPS innebar och kunde leda till, och detta riktade sig främst till oppositionen. En dåvarande miljöpartistisk landstingspolitiker hävdar att: "De andra var ju redan övertygade så de behövde inte gå kursen. Det var socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet som skulle gå kurs" (Intervjuperson 16)

Det fanns alltså en förhoppning om att oppositionen skulle gå med på en uppgörelse när de väl förstod vad OPS innebar, eller i alla en tro på att ökade kunskaper om OPS skulle underlätta förhandlingarna med den rödgröna oppositionen. Men oppositionen såg med misstänksamhet på denna "kurs" och ansåg att information inte var objektiv, vilket tydligt framgår av följande citat från en miljöpartist.

Ernst & Young skulle lära oss hur bra det var det här. Det var fem tillfällen kanske. Och på slutet, när vi bara liksom fortsatte och ställde kritiska frågor, det var då hon brast en gång. Sedan blev de ju avfärdade. I och med att hon sade det där, så fick de ju inte vara kvar. ... Det vi fick igenom det var att de också skulle göra en jämförelse mellan samverkansmodellen och OPS. Det var ju då, när vi ifrågasatte att hon inte gjorde den jämförelsen, då brast hon och sade: "Men jag har ju fått uppdraget att lobba för OPS". Lobba, sade hon inte, men att föra fram OPS-lösningen. (...) Just det, det var det vi förstod liksom. Och sedan var Ernst & Young ute ur bilden (Intervjuperson 16).

I den mån det fanns förhoppningar bland de borgerliga partierna om att oppositionens motstånd mot OPS skulle minska när de hade fått mer information om vad OPS innebar, så misslyckades uppenbarligen den strategin. Ett annat och starkt bakslag för de borgerliga var att det tjänstemannautlåtande som förvaltningens ledning hade avgett, som förutsattes stå på objektiv grund, inte hade tagit ställning till vilken finansieringsform som var mest fördelaktig – traditionell upphandling eller en som baserades på OPS. I utlåtandet avråddes också bestämt från att välja en OPS-lösning om inte politisk enighet kunde uppnås. En tjänsteman uppger i en av våra intervjuer:

Detta andra beslut – då valde landstingsdirektören att lägga fram två förslag till beslut: ett som handlade om OPS och ett om (...) finansiering på vanligt sätt. Det har jag aldrig varit med om förut, alltså att direktören inte rekommenderar ett förslag framför det andra.

Ernst & Youngs konsulter blev upprörda över [landstings]direktörens tjänsteutlåtande och ansåg att det inte hade beskrivit de positiva fördelarna med OPS. De kontaktade politikerna direkt, vilket är anmärkningsvärt, en konsult som driver en egen agenda på det sättet (Intervjuperson 17).

Generellt var stödet från landstingsförvaltningens ledande tjänstemän långt ifrån fullödigt för en OPS-lösning. En annan tjänsteman säger:

Alltså, de utredningar vi gjorde – vi hade med oss landstingsjuristen och allihop – visade väl egentligen att det inte var någon fördel med OPS. Jag kommer inte ihåg hur den sista utredningen hamnade där, (...) man ser att den inte tycker att OPS är bra, men beslutet i slutändan blir ändå att det ska bli OPS. (...) Vi hade alltså väldigt mycket utredning runt det och vi var väldigt många som var med. Körde intervjuer, tog in specialister och vred och vände på det men (...) vi hade svårt att hitta skälet till att gå in i en OPS. Signalerna från regering och riksdag, framför allt från finansministern, var också att han inte tyckte om det. Men vi vred och vände fram och tillbaka. Vi gjorde nästa slutliga utredning, som ändå sedan resulterade i att man sa att vi tar ett beslut om att bygga nytt sjukhus och det ska ske via OPS, och det beslutet kommer fem i tolv (Intervjuperson 18).

Svårigheten för den politiska ledningen att få med sig tjänstemannaförvaltningen när det gäller förordandet av OPS är intressant, särskilt med beaktande av att speciella åtgärder hade vidtagits för att, som det hette, ”öka effektiviteten i beredningen” av NKS (Junker och Yngfalk 2019). Vad det handlade om var att skapa en ny beredningsorganisation för att hantera beredningsprocessen. En ny förvaltningsenhet inrättades som i geografiskt hänseende placerades långt ifrån den övriga kommunala förvaltningen, och under ett politiskt sammansatt organ FoUU-utskottet (Forsknings-, utbildnings- och utvecklingsutskottet), vilket i sin tur var beredande organ åt landstingsstyrelsen. Avsikten var att skapa en struktur som ledde till en tydligare politisk ledning av beredningsarbetet och som också borde leda till större åsiktshomogenitet bland de närmast beredande tjänstemännen och det ökande antalet deltagande konsulter (Junker och Yngfalk 2019 s. 18). Rimligtvis var en konsekvens av denna nyordning också att oppositionens insyn i beredningsprocessen minskade, även om samtliga oppositionspartier hade säte i utskottet – miljöpartiet dock endast som suppleant.

Till saken hör också att moderaternas gruppleddare flera gånger hade varit i Regeringskansliet och fört diskussioner om OPS-upplägget med ledande politiska tjänstemän i Finansdepartementet och Statsrådsberedningen (Mellgren och Ennart 2015). Och ryktet menade, vilket även oppositionen kände till, att budskapet hade varit att de var negativa till en OPS-lösning (ibid.). Som citatet ovan visar var också finansminister Anders Borg kritisk. Han hade redan tidigare ventilerat sin generellt kritiska hållning till OPS-lösningar, som enligt honom alltid ledde till högre kostnader för det offentliga än finansiering i egen regi (se t.ex. Roijer 2007). Därför hade han också helt stoppat användningen av OPO-lösningar på statlig nivå (Nylund Watz 2014).

I boken *Sjukt hus* (Ennart och Mellgren 2016 s. 260 ff.) hävdas att regeringen utövade mycket hårda påtryckningar på Elmsäter-Svärd för att få henne att avstå från OPS, något som dock förnekas av Elmsäter-Svärd (Mellgren och Ennart 2015). Påtryckningarna ska dock ha minskat något i styrka när regeringen fick ett löfte från moderaterna i landstinget om att de inte avsåg att privatisera fler sjukhus i länet före valet 2010 (Ennart och Mellgren 2016 s. 260 ff.). I våra intervjuer framträder dock en något annorlunda bild, nämligen den att moderaterna i regeringen också var oroliga för att återigen bli utmålade, inför valet 2010, som ett parti som inte kunde hålla ordning på landstingets finanser (Intervjuperson 5, se även Mellgren och Ennart 2015). Man kan också ställa sig frågan hur upprörda moderaterna i regeringskansliet egentligen var över att moderater och övriga borgerliga partier i landstinget, trots varningarna, gick vidare med en OPS-lösning – eftersom Elmsäter-Svärd efter valet 2010 fick en statsrådspost.

Det saknades med andra ord inte kritiska röster mot OPS även utanför oppositionspartiernas egna led, varför de kanske inte kände sig helt slagna på förhand – trots den relativt trygga majoriteten för den borgerliga alliansen i fullmäktige – inför de överläggningar som den borgerliga majoriteten inbjöd till. Men även delar av oppositionen, närmare bestämt vänsterpartiet, hade problem med det egna partiet centralt, vilket följande citat från en dåvarande vänsterpartist visar:

Men mitt parti, centralt, var aldrig intresserat av vad som skedde i Stockholm. Det är den bittra sanningen. Det var så sorligt att partiet aldrig förstod vikten av den här frågan. (...) Man var upptagen med helt andra saker, Stockholm var inte intressant helt enkelt för Vänsterpartiet under den här perioden. Man var mer fokuserad på Göteborg eller Malmö, Stockholm var ganska ointressant – så är det inte i dag. Men under de här åren (2004-2010, min anmärkning) när man kunde ha drivit opposition var partiet centralt inte intresserat av att driva opposition ... Det var svårt att nå ut massmedialt. Gör man en genomgång av den här perioden så osynliggjordes de små

partierna, både vi och miljöpartiet syntes inte i medierna. De stora tidningarna i Stockholm, både DN och SvD, var ointresserade av vad som skedde i Stockholms läns landsting. Vi kunde t.ex. ha haft ett budgetfullmäktigemöte utan att det skrevs en rad om det i tidningen. (...) Vi var alltså osynliggjorda både av vårt eget parti och av massmedierna, något som gjorde oss väldigt frustrerade. Partiet var blint för att detta var en viktig fråga (Intervjuperson 9).

Det verkar som om de mindre oppositionspartierna, och då särskilt vänsterpartiet, var i ett ordentligt underläge i nästan alla avseenden. Det egna partiet centralt gav dem inget stöd, medierna var inte intresserade, och dessutom ville inte Socialdemokraterna samarbeta med dem (Intervjuperson 9 och 12). Vänsterpartisterna i Stockholms län verkar alltså i stor utsträckning ha varit utelämnade till sig själva och sina egna starkt begränsade resurser.

3.6.3 Lyckan och glädjen som försvann – OPS-beslutet

Omfattande diskussioner och starka spänningar uppstod mellan den borgerliga majoriteten och oppositionen när det visade sig att de borgerliga tänkte finansiera det nya sjukhuset med en OPS-lösning, trots att detta riskerade att spräcka det tidigare breda politiska samförståndet över blockgränserna om att bygga ett nytt sjukhus. Den konflikten vittnar många om i våra intervjuer.

Inför den avgörande omröstningen i fullmäktige gick diskussionernas vågor höga mellan partierna (Stockholms läns landsting 2008). Sammankallande, och den som organiserade överläggningarna, var moderaternas gruppleddare Elmsäter-Svärd. Diskussionerna förs i olika konstellationer – ibland deltar samtliga partier, ibland förs bilaterala överläggningar mellan Elmsäter-Svärd och endast ett oppositionsparti. De viktigaste överläggningarna fördes dock mellan moderaternas och socialdemokraternas gruppleddare. Från majoritetssidan deltog, förutom moderaterna även folkpartiet och kristdemokraterna, medan engagemanget från centerpartiet när det gällde finansieringsformen var svalare. Centerpartiet föreföll kunna leva med båda modellerna och såg det hela mera som en teknisk fråga; partiet deltog inte heller i den sista och avgörande överläggningen mellan partierna innan omröstningen hölls i fullmäktige.

Total oenighet rådde och råder fortfarande, enligt våra intervjuer, mellan oppositionen och de borgerliga partierna om vad som egentligen sades och uppnåddes vid dessa informella överläggningar. Oppositionen trodde sig ha en uppgörelse med de borgerliga som innebar att det inte skulle bli något OPS-arrangemang, men detta förnekas av de borgerliga. Särskilt folkpartiet var tydligt med att det inte kunde tänka sig något annan lösning än OPS, men även andra delar av alliansen hade sedan länge talat varmt om en OPS-lösning, vilket exempelvis följande kristdemokrat vittnar om:

Så i någon mening var det jag, tillsammans med Ralf Lédel, som drev den här frågan om OPS. Sedan lämnade ju Ralf Lédel landstinget efter valet 2002, men vi hade ändå en del kontakter och en av hälsningarna var: ”Vad du än gör så se till att det blir PPP”. Han var väldigt inne på det och jag tyckte att jag vågade driva frågan om en sådan lösning efter det jag hade tillägnat mig (Intervjuperson 6).

Men från den borgerliga alliansen hördes också andra röster om detta skeende och andra förklaringar till vad som hände. En dåvarande centerpartist anför till exempel:

Jag kommer inte ihåg vilken statsvetare som säger – eller om det är en svensk statsvetare – men ibland finns det ju lösningar som letar efter problem snarare än problem som letar efter en lösning, och det här var en period när OPS var en lösning som letade efter problem. Man snackade om det i diskussionerna om infrastruktur och investeringar, man snackade om det i diskussioner om hälso-

och sjukvårdsinvesteringar, och säkert andra investeringar också. Det var en het fråga och den kanske lika lätt hade kunnat hamna i en infrastruktursatsning i stället (Intervjuperson 19).

Att döma av våra intervjuer var det inga större problem med att enas om att man skulle använda sig av ett OPS-arrangemang. Argumenten handlade i första hand om att få kontroll över kostnaden för själva byggandet och att tidsramen höll. En folkpartist minns tillbaka:

Inom Folkpartiet var vi övertygade om att den valda OPS-modellen var klart att föredra framför en konventionell uppfattning om kontrollen över kostnaderna. Vi köper oss fria från risken för fördyring, vi får betala riskpremie, men den kostnaden har vi kontroll över, risken för fördyring har vi ingen kontroll över. För risken med sådana här stora projekt och även mindre (...) projekt, är att det blir mycket dyrare än man trodde. I synnerhet landstinget, som jag sa, och kom ihåg att landstinget inte har någon vana att utföra själva kontrollen av den här typen av gigantiska och komplicerade projekt, och sen kontroll över tiden, att vi vill att det ska bli klart i tid, vi litat inte riktigt på oss själva. Men när det väl dök upp och vem som var först och hittade på att: ”Nu ska det här lämpa sig för att göra en OPS-upphandling”, det vågar jag inte svara på (Intervjuperson 14).

Den rödgröna oppositionen var samtidigt helt överens i sitt motstånd mot en OPS-lösning, vilket följande citat från en dåvarande socialdemokratisk politiker visar:

Oh ja, det var inga problem. Vi hade ganska likartade uppfattningar. Jag vet att vänsterpartiet kanske hade några fler synpunkter på innehållet i Karolinska och att man kanske var lite mera orolig för antalet vårdplatser och så där. Men i huvudsak hade vi inga problem att komma överens om detta (Intervjuperson 7).

De borgerliga var således fast beslutna att driva igenom OPS-lösningen, men infogade trots detta en reservation om att när anbudsförfarandet var avslutat måste minst två intressenter ha lämnat bud för att den eftersträvande konkurrensen skulle anses uppnådd. Om inte detta inträffade förpliktade sig den regerande sidan att avbryta modellen med OPS-upphandling och i stället genomföra en traditionell upphandling (Junker och Yngfalk 2019). Detta kan ses som en eftergift till oppositionen, men det är de borgerliga själva som kommer upp med denna idé till självbindning. Det var inte ett resultat av ett erbjudande från oppositionen som skulle kunna möjliggöra en kompromiss, eftersom oppositionen var emot OPS-modellen – oavsett hur den var utformad. ”Inte ens med förbehållet att det skulle genomföras med förväntad konkurrens, kunde vi tänka oss en OPS-lösning”, uppger en socialdemokrat i en av våra intervjuer (Intervjuperson 7).

Men brasklappen att upphandlingen måste genomföras i konkurrens gjorde det möjligt för borgerliga företrädare att i någon mån avleda oppositionens kritik av upplägget med OPS – de borgerliga antydde således att sista ordet inte behövde vara sagt i denna fråga.

Under debatten i fullmäktige fälldes många hårda ord om svek och svikna förtroenden, och båda sidor förklarade att de hade varit villiga att göra omfattade kompromisser för att nå enighet men anklagade den andra sidan för att vara manipulativa och sakna kompromissvilja. Inför omröstningen yrkade miljöpartiet på återremiss (vilket inte kräver stöd av en majoritet av fullmäktigeröster), något som socialdemokraterna och vänsterpartiet hade stött i landstingsstyrelsen men som de inte ansåg lönt att följa upp vid omröstningen i fullmäktige, eftersom det bara skulle innebära en korts tids uppskjutning av beslutet (Stockholms läns landsting 2008 s. 114ff.). Man accepterade sitt nederlag med andra ord.

Trots alliansens säkra majoritet i fullmäktige blev alltså stödet för en OPS-lösning något svagare än väntat. En tjänsteman minns beslutet:

År 2008 blev det så ett officiellt beslut. (...) Och sedan förstod vi också att det var lite målfotodiskussion med landstingspolitikerna (...). Det var inte en överväldigande absolut majoritet, utan det var ganska nära där. Så det var precis att det slank igenom (Intervjuperson 11).

Efter omröstningen markerade oppositionen sitt kompakta motstånd återigen genom en reservation mot beslutet där den förklarade att den tänkte riva upp beslutet om det blev maktskifte vid nästa val.

3.6.4 Beslutsfasen – sammanfattning

Det är inte troligt att moderaterna medvetet drev fram ett stort budgetunderskott 1998-2002 för att skapa en möjlighet för de borgerliga att komma tillbaka till makten lagom till att det var dags att fatta de formella och avgörande besluten om NKS. Inte desto mindre är det vad som hände. Beredningsprocessens hastighet ökar påtagligt och det blir uppenbart att de borgerliga är beredda att gå ganska långt, till och med riskera samförståndet över blockgränserna, för att driva igenom en finansiering med hjälp av OPS. Handsken är kastad, som det verkar, och de rödgröna är beredda att anta utmaningen och förklarar att de avser att riva upp beslutet om de vinner nästa val. Trots detta är de rödgröna angelägna om att medverka till att bygga nytt och skapa ett sjukhus med en annorlunda inriktning och funktion än det gamla. Beslutsfasen innebär både starkt samförstånd och stark konflikt. Frågan var vilken av de två krafterna som skulle ta överhand under implementeringsfasen.

3.7 Implementeringsfasen under moderaternas ledning (2008–2010)

I och med att beslutet hade tagits om att bygga ett nytt sjukhus, och att det skulle finansieras via en OPS-modell, gick beslutsprocessen in i vad som kan betraktas som en genomförandefas (implementeringsfas) av fullmäktiges beslut. Den borgerliga alliansen hade slagit fast att frågan om finansieringen var så politiskt viktigt att den var beredd att offra det tidigare block-överskridande samförståndet mellan partierna. Men trots en betryggande borgerliga majoritet i fullmäktige skulle det visa sig att de politiska diskussionerna om hur sjukhuset skulle finansieras ännu inte var över.

3.7.1 Anbudsupptakt på Arlanda

Den 3 oktober 2008 startade anbudsförfarandet. Den inleddes med ett upptaktsmöte på Arlanda till vilket ett stort antal intressenter bjöds in, och många ledande politiker och tjänstemän i landstinget deltog. Även företrädare för delar av oppositionen deltog i Arlandamötet trots det stora rabaldret och de kraftiga protesterna mot upplägget med OPS några månader tidigare. Så varför var oppositionen med? Vad det handlade om var att få så många byggherrar som möjligt att lägga bud, eftersom ju fler som ville bygga desto större konkurrens mellan dem, vilket i slutändan skulle minska kostnaderna för skattebetalarna i Stockholms län.

Det något paradoxala inträffade därför att företrädare för oppositionen kom till Arlanda (dock inte alla – t.ex. gruppledaren för Vänsterpartiet uteblev) för att ge intryck av politisk enighet och samförstånd. Potentiella byggherrar kunde nämligen dra öronen åt sig om det verkade råda politisk oenighet och av det skälet avstå från att lägga ett bud, eller i alla fall frestas att lägga ett högre bud, för att kompensera för risken att bygget inte skulle bli av vid ett maktskifte. Socialdemokraternas ledande företrädare i landstinget tvingades hålla god min och argumentera

för det meningsfulla i att delta i ett projekt med en OPS-lösning, ett finansieringsupplägg som hon inte trodde på eller vill se förverkligat. En alliansföreträdare berättar om mötet på Arlanda:

Då var det meningen att jag, eftersom det handlade om riskfördelning och sådana saker, både i egenskap av företrädare för landstinget och för majoriteten, men också Ingela Nylund-Watts för oppositionen, skulle bedyra hur vi gemensamt ville det här och att det inte rådde någon politisk oenighet i detta, därför att det i sig leder ju till större risk för den som ska gå in. Så vi var ju med bägge två och pratade på den dagen och visade oss på scenen. (...) Och det var ju också en jätteviktig signal (...). Sedan hann vi väl inte mer än att komma ut därifrån så hade vi hela Lehman Brothers-kraschen och alltihopa som dundrade runt (Intervjuperson 5).

Mötet på Arlanda verkar ha uppfattats av det borgerliga styret som en stor framgång. Många byggföretag och tänkbara finansiärer var närvarande och anmälde stort intresse för projektet. Någon större oro för att den nödvändiga konkurrensen skulle utebli märktes inte vid detta tillfälle, tvärtom talades det om att man räknade med att fyra eller fem anbud skulle komma in.

3.7.2 Hemligstämplingen

Ett särskilt problem vid upphandlingar när det offentliga är beställare är kravet på sekretess i vissa delar av processen. Ett viktigt syfte med offentlig upphandling är att få till konkurrens mellan de olika anbudsgivarna, och av den anledningen bör de som kommer in med en offert inte känna till de andra anbudsgivarna och deras bud innan några beslut har fattats om vem som ska få uppdraget. Det är också viktigt att genom hemligstämpling skydda företagets affärshemligheter, som kan ge dem fördelar i konkurrensen. När stora och komplexa anbudsförfaranden dessutom kopplas till starkt politiserade miljöer kan anmärkningsvärda situationer uppstå, som leder till att grundläggande demokratiska principerna riskerar att sättas ur spel – t.ex. kraven på insyn och möjlighet till påverkan. En socialdemokratisk politiker som var med vid denna tid påtalar detta i en av våra intervjuer:

Alltså, vi hade ju munkavle under hela processen från det att anbudet lämnades – hela historien var ju sekretessbelagd. Vilket ju också borde forskas på om det överhuvudtaget var riktigt. Men i vilket fall som helst så var det så, och det var ju väldigt svår genomträngligt för oss som lekmän att hålla koll på de rapporter vi fick i forsknings- och utvecklingsutskottet (...) och det var ju väldigt komplicerad materia (Intervjuperson 7).

Upphandlingen genomfördes således under omfattande sekretess. Alla fullmäktigeledamöter tvingades skriva under en försäkran om tystnadsplikt om de ville delta i diskussionen i fullmäktige om vilket anbud som skulle antas. De politiker som hade till uppgift att granska de dokument som användes i upphandlingen tvingades också läsa dessa i ett särskilt rum, och de hade inte möjlighet att ta med dokumenten till sina kontor – än mindre hem eller till partikansliet, som annars var det vanliga. En moderat politiker berättar:

Sedan, när vi gick ut i upphandlingen, blev det ju ännu knepigare för vi var ju också en politisk styrgrupp – tror jag vi kallades för, i alla fall ett tag, sedan hette vi kanske något annat. Och då var det ju så att man fick väldigt mycket information, ibland muntligt, ibland på papper, men man fick aldrig ta med sig några papper, för det rådde absolut sekretess om det mesta, på ett sätt som jag nästan aldrig varit med om någon annanstans. Man fick numrerade kopior som man sedan lämnade tillbaka och man fick skriva på väldigt många sekretesspapper, vilket också gjorde att det här var svårt för (...) det var ju väldigt svårt att bolla frågorna med andra, både internt i partiet och någon annanstans, för det man pratade om var ju det man hade i minnet. (...) Normalt kommer man ju med ett ärende till sin politiska sekreterare kanske och säger: ”Ska vi sätta oss ner, och vad tror

du?” Det kunde man inte göra då, utan då fick vi hantera det på ett helt annat sätt (Intervjuperson 3).

Som framgår av referatet var kravet på sekretess besvärande även för de borgerliga partierna, och extra besvärligt var det säkert för de mindre partierna i opposition. En annan moderat politiker beskriver samma problem:

Det är ju inte första gången som en politisk församling jobbar med ärenden under sekretess, men (...) det här blev väldigt jobbigt att arbeta med som enskild representant för ett parti. Där ute fanns det inte så många andra att prata med, för det var ju inte helt okomplicerat att sätta sig in i och man kanske ville prata med andra i sin grupp. Och det skulle man bara kunna göra under förutsättning att de skrev på sekretess. Men då var det inga problem (Intervjuperson 5).

En märklig omständighet med detta förfarande är att, trots att flera hundra personer omfattades av tystnadsplikten verkar just inget ha läckt till medierna eller allmänheten. En tidigare folkpartist noterar denna omständighet i en av våra intervjuer:

Det var ju fantastiskt i sammanhanget att femhundra var sekretessbelagda och ändå läckte ingenting, vad jag kan minnas, till medierna som inte skulle läcka. Och det var väl ingen som hade väntat. Jag vet inte om alliansen gav vänstern cred för detta, för det var ju verkligen solidariskt med en process där de hade haft skiljaktiga meningar i olika omgångar. Ändå gick man inte ut och skvallrade för medierna för att få uppmuntran i frågan (Intervjuperson 4).

Möjligen berodde detta på att de juridiskt sakkunniga i landstinget hade meddelat att brott mot tystnadsplikten kunde rendera upp till två års fängelse. Men många landstingspolitiker (inte minst inom folkpartiet) trodde trots det att Skanska kände till att man var ensam budgivare. De överläggningar som till slut fördes i fullmäktige om vem som skulle få uppdraget att bygga sjukhuset, och vilka ekonomiska resurser som skulle anslås, genomfördes inför tomma läktare eftersom kravet på sekretess gjorde det omöjligt att informera allmänheten innan beslutet var färdigbehandlat.

3.7.3 Ett anbud

Att döma av förhoppningarna främst hos de borgerliga politikerna och deras rådgivare samt de preliminära undersökningar som hade gjorts, angående intresset att lämna anbud på att bygga ett nytt stort sjukhus, verkade ett utfall med endast ett bud eller inget bud alls inte särskilt troligt. Men det var precis vad som hände. Skanska, tillsammans med en engelsk partner (Innisfree), var enda anbudsgivare.

Givet instruktionerna för upphandlingen borde OPS-modellen nu ha övergivits. Den borgerliga majoriteten drog dock andra slutsatser av upphandlingsresultatet och hävdade att, eftersom Skanska troligen inte hade kännedom om att bolaget var ensam budgivare, hade ändå konkurrensen fungerat som prispress (Yngfalk och Junker 2019). Alliansen menade därför att man kunde gå vidare och förhandla med Skanskas bud som utgångspunkt.

Oppositionen protesterade dock kraftigt mot detta. Den hade redan från början ogillat OPS-modellen, och nu verkade det alltså som om de borgerliga partierna dessutom inte tänkte följa de villkor som de själva hade satt upp för hur upphandlingen skulle skötas. En miljöpartist berättar om hur oppositionen reagerade:

Men det är klart att när vi insåg att det var *ett* anbud så – alltså man tappade ju nästan hakan. Det blev lite magstarkt helt enkelt. Vi upplevde det inte som seriöst. Jag anade ugglor i mossen redan

när man inrättade det här NKS-kansliet, som var helt separerat från landstingets ledande tjänstemän, alltså landstingsdirektör och biträdande landstingsdirektör. Då kände jag att det finns säkert ett motiv till att man vill ha den ordningen (Intervjuperson 16).

Att det bara inkom ett anbud var besvärande även för delar av den borgerliga alliansen. Men uppenbarligen var alliansen beredd att tänja på de tidigare utfästelserna för att få igenom sina ursprungliga idéer om hur NKS skulle finansieras. En folkpartist återger episoden på följande sätt:

Ja, alltså, det fanns ju en majoritet för att bygga sjukhuset, det var det viktiga, och sen kom nog den här finansieringsformen. Upphandlingsformen kom att bli mera underordnad, men problemet var väl att det var ett verkligt dilemma, (...) skulle vi gå vidare när det visade sig att man bara hade fått in ett anbud? Då kliade vi oss nog i huvudet lite till mans, men ansåg att det här var väl ändå ett så pass brett deltagande i övrigt. Vi insåg också att projektet var stort, det fanns förklaringar till varför det bara var ett anbud. Och dessutom var det ett seriöst konsortium som skulle bygga, men det där var väl punkten man kunde vara mest bekymrad om. Jag upplevde att det fördes en del diskussioner i alla grupper. Jag hade ingen insyn i moderaterna men hos oss i folkpartiet hölls det vissa diskussioner, men vi tyckte ändå att man kunde gå vidare (Intervjuperson 14).

Det var med andra ord, som nedanstående referat från en kristdemokrat visar, en situation som krävde att de borgerliga kunde hitta ”blottor” i regelverket som gjorde det möjligt att gå vidare med viss trovärdighet, trots de tidigare utfästelserna.

Nej, men den här kritiken mot att det bara blev ett anbud, den borde vi ha stoppat och det vet jag att man tyckte. Vi hade väldigt hårda diskussioner i utskottet jag ledde för där sade de: ”Nej, vi går ifrån sammanträdet”, ”Nej men varför det?” ”Vill ni inte vara med och ta ansvar för det ena eller det andra?” ”Då måste ni sitta här, ni är beslutsmässiga bara om ni är här”. Och vi ajournerade möten, men de kom tillbaka och det var många turer för att få till det. Jag sa så här: ”Jag är beredd att ompröva detta om det antydningssvis skulle strida mot LOU. Då gör vi något annat. Om det bara går att antyda att vi är i närheten av att (...) hantera detta i strid med LOU, då bryter vi upp (Intervjuperson 6).

Meningarna inom den borgerliga majoriteten var dock delade om värdet av att behålla enigheten över blockgränserna, och centern och kristdemokraterna stod för en mjukare linje. Folkpartiets interna enighet om att genomföra en OPS-lösning var dock stor, men intressant nog fanns det hos moderaterna de som hade reservationer – Filippa Reinfeldt, som var landstingsråd under denna period, har exempelvis i efterhand tillstått att hon tillhörde kritikerna av OPS-lösningen (se t.ex. Mellgren och Ennart 2015, Lagerström 2018).

3.7.4 Tilldelningsbeslutet – två beslut igen

När det till slut blev dags att avgöra i fullmäktige vem som skulle få uppdraget att bygga NKS och hur mycket pengar som skulle anslås, behövdes det återigen två beslut. Och precis som 2008 fattades det ena beslutet under stor enighet och det andra under stor oenighet (majoritetsbeslut). Men denna gång fattades de två besluten i omvänd ordning, dvs. först ett oenigt beslut som drevs igenom av den borgerliga majoriteten och sedan, en dryg månad senare, ett enigt beslut som var en revidering av det tidigare beslutet rörande kostnaden för byggandet och driften av sjukhuset.

Det första beslutet

Den borgerliga majoriteten föreslog fullmäktige den 4 maj 2010 att låta konsortiet Skanska/Innisfree få uppdraget att bygga det nya sjukhuset till en kostnad av 14,5 miljarder. FoUU-utskottet, som var det politiska organ som först hade berett ärendet och därefter landstingsstyrelsen, där majoriteten var borgerlig i båda fallen, hade båda tillstyrkt förslaget att ge Skanska uppdraget.

Problemet var dock, som tidigare nämnts, att Skanska var enda anbudsgivare, och enligt tidigare beslut av fullmäktige 2008 skulle upphandlingen avbrytas om inte tillräcklig konkurrens hade nåtts vid upphandlingen. Men de borgerliga ansåg att man kunde argumentera för att upphandlingen hade genomförts under konkurrens, trots att endast ett bud hade kommit in (Yngfalk och Junker 2019). Denna uppfattning delade inte oppositionen, som dessutom ansåg att den finansiella ramen var felaktig. Kostnaderna skulle, enligt oppositionen, i själva verket bli mycket högre, 21 miljarder i stället för de 14,5 som angavs i det borgerliga förslaget. Oppositionen yrkade därför på att processen skulle avbrytas och utrymme skapas för nya diskussioner mellan partierna.

Den konflikt som skapades genom det andra beslutet 2008 verkade alltså finnas kvar när fullmäktige möttes igen 2010 för att diskutera finansieringen av NKS. Man hade kanske kunnat förvänta sig att spelet mellan opposition och den regerande sidan nu skulle vara över, och att de borgerliga partierna skulle driva igenom sin politik och att den rödgröna oppositionen inför det kommande landstingsvalet skulle profilera sig i frågan om NKS. Men byggandet av NKS följer inte det vanliga mönstret. Cirka ett halvår före valet bytte socialdemokraterna i Stockholms läns landsting gruppleddare – Nylund-Watz nominerades som kandidat till en ”säker” plats i riksdagen och ersattes av f.d. kommunstyrelsens ordförande i Nynäshamn, Ilija Batljan. En person som tack vare sin ledning av Nynäshamns kommun hade fått stor uppmärksamhet inom och utom det socialdemokratiska partiet och sågs som något av en nytänkare (Ennert och Mellgren 2015 s. 29ff). Detta byte kan ses som ett drag avsett att förbättra möjligheterna för socialdemokraterna att vinna valet i landstinget 2010. Nylund-Watz hade bl.a. genom de tuffa nedskärningsförslagen under 2002-2006 fått några inflytelserika socialdemokratiska kommunalpolitiker mot sig från några av de partidistrikt som hade eller som kunde ha drabbats av nedskärningarna.

Batljan var dessutom utbildad ekonom och hade studerat matematik, och han hade även kunskap om och erfarenhet av hur man kalkylerar kostnader för stora byggprojekt (Ennert och Mellgren 2015). Batljan fick med sig den socialdemokratiska partigruppen på att spelet om OPS var över och att bygget inte gick att förhindra. I stället kunde de försöka pruta på prislappen som Skanska/Innisfree hade begärt för att bygga sjukhuset. Genom egna kalkyler försökte han visa hur man kunde skära i Skanskas/Innisfrees kalkyl. Hans beräkningar visade, menade han, att skattebetalarna betalade 17 miljarder för mycket för projektet, och med ränta-på-ränta effekter rörde det sig om upp till 30 miljarder för mycket under perioden 2010-2040 (Batljan 2010). Det gav utrymme för förhandlingar med Skanska/Innisfree, ansåg han.

Den nye socialdemokratiske gruppleddaren, som tillträdde endast dagar före fullmäktigemötet, hade således presenterat egna alternativa beräkningar som visade att kostnaden för byggprojektet var orimligt höga och mycket högre än vad de borgerliga kommit fram till. Det tidigare uppskrivade och konfrontatoriska tonläget från socialdemokraterna blev nu annorlunda. I sin argumentation försökte Batljan anslå en försonlig och kompromissvillig ton, och redan i sitt

första anförande klargjorde han följande: ”Är en varm anhängare av OPS”, även om det sedan framgick av anförandet att hans syn på vad en OPS-lösning innebar inte var densamma som den de borgerliga föreslagit (Protokoll från fullmäktiges sammanträde 2010-05-04, se även Batljan 2010). Detta var ett klart försök att tona ned konflikten mellan blocken. Även andra socialdemokratiska ledamöter tonade ned sitt motstånd mot OPS i fullmäktigedebatten och i stället betonades pragmatism och vilja till kompromiss.

Under större delen av debatten i fullmäktige försökte Batljan få diskussionen att handla om hans ekonomiska kalkyler och hur trovärdiga de var jämfört med majoritetens förslag. De två andra oppositionspartierna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, stödde Batljans beräkningar, och ifrågasatte de borgerligas ekonomiska analys.

De borgerliga höll dock fast vid det egna förslaget inledningsvis och hänvisade till att det, med tanke på den långa tid som tjänstemännen har haft på sig att ta fram det ekonomiska underlaget och alla de diskussioner som förts inom förvaltningen, verkade föga troligt att Batljans beräkningar skulle vara mera tillförlitliga. Några borgerliga företrädare tillstod dock att det kunde ligga något i kritiken, men att den kom för sent och därför inte nu kunde beaktas. Men under fullmäktiges diskussion verkade det som att osäkerheten bland de borgerliga ledamöterna ökade om hur stabila de egna kalkylerna var. Finanslandstingsrådet Elmsäter-Svärd gick till slut med på att det var möjligt att kalkylera på det sätt som Batljan hade gjort och att man då skulle komma fram till ett annat och högre pris. (Se protokoll från fullmäktiges sammanträde 2010-05-04)

Till saken hör också att samma dag som mötet hölls hade de borgerliga i en gemensam artikel i *Dagens Industri* gått ut och berättat om NKS, som nu äntligen skulle byggas, men i artikeln nämndes ett lägre pris (14,1 miljarder) än det som presenterades för fullmäktige. Oppositionen försökte i debatten därför spela på den förvirring som, enligt dem, rådde om vad som var det riktiga priset för att bygga sjukhuset.

I debatten pekade också oppositionen på de problem som de menade att kravet på sekretess hade skapat – fullmäktigemötet hölls t.ex. inför lyckta dörrar. Flera ledamöter från oppositionen anmälde att de kände stor osäkerhet om vad de t.ex. fick berätta för allmänheten, vad de fick kritisera offentligt och om de kunde ifrågasätta beslutprocessens demokratiska legitimitet. Även en del mindre frågor togs upp av oppositionen. Miljöpartiet puffade än en gång för sitt förslag om ett produktionskök i det nya sjukhuset, som kunde tillaga egen mat på platsen i stället för att bara värma upp mat som hade producerats på annat håll. De borgerliga stod dock fast vid sin åsikt, röstade igenom sitt förslag och avslog oppositionens motförslag med siffrorna 75 mot 55 (Protokoll från fullmäktiges sammanträde 2010-05-04).

Det andra beslutet

Men diskussionen i fullmäktige skapade ny dynamik och Batljan fortsatte att bearbeta de ledande borgerliga landstingspolitikerna med sina beräkningar. En centerpartist berättar:

I det skedet, då började det liksom hetta till på allvar att det var mycket pengar det handlade om och det skrevs om detta i tidningarna. Dagens Industri tog upp Ilija Batljans argumentation, han ville träffa mig och det gjorde jag, och han visade då på ränteeffekterna av de finansiella kostnader som var inbakade i projektet – hur orimliga de var. Det tog jag med mig till landstingsrådsberedningen och på det mötet sade jag att jag träffat Ilija Batljan och gått igenom siffrorna. Jag var nog lite nervös för det för vi hade inte så mycket bilaterala kontakter med oppositionen på områden

där vi inte själva hade föredragningsansvar. Det skulle kunna vara lite illojalt att prata med dem vid sidan av. Vilket också kanske säger något om klimatet – att det var ganska hårt uppstyrt, och moderaterna var ju väldigt starka under den här perioden. Av Centerpartiet och Kristdemokraterna (...) kunde ju ett parti ha varit utanför majoriteten. Så det var ganska stark alliansdisciplin.

Det som är grejen det är ju att redan från starten 2006 etablerades en väldigt stark disciplin inom alliansen, där ansvarigt landstingsråd hade ett tydligt huvudansvar för frågorna, och skulle man kontakta oppositionen (...) så gjorde man det inte i andras frågor. Men nu hade jag i alla fall varit där, och jag tog upp det, (...) och jag var allvarligt oroad. Jag hade sett siffrorna, det verkar som att vi slänger ganska mycket pengar i sjön (...) och det lyfte jag då. Då tror jag att det var så att Filippa Reinfeldt sade att hon också hade träffat Ilija Batljan och sedan fick vi nog en ganska bra diskussion. Det uppstod enighet om att vi behövde snacka med Ilija Batljan och se om det gick att hitta en överenskommelse som innebar att hans föreslagna recept att ta över en del av risken mot att få kraftigt minskade finansiella kostnader kunde vara en framkomlig väg, och det gjordes (Intervjuperson 19).

Efter en invit från finanslandstingsrådet öppnas dörren för en kompromiss. En dåvarande politiker 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 (Citat ur Yngfalk och Juncker 2019 s. 36).

Det borgerliga svängde alltså i frågan om finansieringen och gick med på en konstruktion som innebar att en mycket större del av kostnaden förskottades av landstinget än vad som var tänkt från början, vilket innebar minskade kostnader eftersom landstinget kunde låna upp till lägre ränta än det särskilda bolag som skulle svara för kostnaden. Hur mycket kostnaderna minskade genom Batljans försorg råder det delade meningar om, men enligt socialdemokraterna handlade det om så mycket som sju-åtta miljarder (se t.ex. Ennert och Mellgren 2015). De borgerliga partierna menade dock att det handlade om betydligt lägre siffror (Intervjuperson 6).

Baksidan av myntet var att denna konstruktion innebar att landstinget tog över en större del av det ekonomiska risktagandet om det inte blev något sjukhus byggt. Men samtidigt krävde de borgerliga att hela oppositionen ställde sig bakom beslutet. Möjligen uppfattade inte samtliga oppositionspartier detta krav, men de gick ändå med på ett enhälligt beslut – som de uppfattade gjordes i besparingsens namn. En miljöpartist berättar:

Vi gör det bara (...) om det blir ett enat fullmäktige. Det räcker inte med att socialdemokraterna röstar för det här, för det tyckte ju Ilija var en fjäder i hatten (...). Så det blev ju ajournerat i fullmäktige och vi visste ju att vi skulle få det här nerstoppat i halsen, att alla har gått med på det här, alla står bakom NKS. Men vi sade ju det, sju miljarder är ju sju miljarder skattepengar ändå. Med vända sade alla partier ja, t.o.m. Vänsterpartiet, de som var mest kritiska till att gå med på det här (Intervjuperson 16).

Ett andra fullmäktigemöte hölls därför den 8 juni, som delvis reviderade det föregående fullmäktigebeslutet. En kristdemokrat berättar om detta möte:

... Till detta kommer också det som blev resultatet av överläggningarna med Ilija Batljan, som under en kort period var gruppleadare för sossarna, nämligen att förskotta halva byggkostnaden, och det var inget litet förskott de fick. Halva byggkostnaden, sju miljarder drygt, förskottades. Nuvarande sossedning påstår att vi sparade nästan åtta miljarder av skattebetalarnas pengar. Hur man får till det, det förstår inte jag. Socialdemokraterna, vänstern och Miljöpartiet ställde upp efter det att vi har kommit överens om det här förskottet. Så den 8 juni finns det inga invändningar (Intervjuperson 6).

Både vänsterpartiet och miljöpartiet avgav dock röstförklaringar där de utförligt förklarade att de var och alltid hade varit motståndare till OPS och den beslutsprocess som denna metod hade lett till, men att de inte kunde rösta emot ett förslag som skulle innebära minskade kostnader för skattebetalarna.

Socialdemokraterna däremot avgav ingen röstförklaring. Med tanke på att kompromissen tillkommit på initiativ av socialdemokraterna, var det naturligtvis svårt för dem att avge en röstförklaring eller kritisera beslutet i andra fora – de hade ju fått igenom de förändringar de efterfrågade. Möjligen var avsaknaden av agerande ett förbiseende, men inte desto mindre öppnade detta för de borgerliga partierna att argumentera för att socialdemokraterna var delaktiga i upplägget med OPS-finansiering.

Självklart instämde inte socialdemokraterna i denna argumentation, och möjligen var tanken att de skulle tjäna poänger i den kommande valrörelsen och framstå som ansvarstagande genom att ha prutat på kostnaderna. Men frågan drevs inte med någon kraft i valrörelsen 2010. En annan aspekt på socialdemokraternas agerande kan vara att de trodde att de ändå skulle vinna valet. Valen hade ju sedan länge lett till maktskifte mellan blocken varannan gång – och att då komma till makten när man hade bundet upp sig för att bryta OPS-upphandlingen, som vid det laget redan hade bundit upp landstinget för betydande kostnader, skulle inte vara enkelt. Skanska skulle då, om intet annat, ha haft goda möjligheter att i ett domstolsförfarande kunna kräva stora skadestånd. Det hela slutade därför i bästa sämja – i alla fall mellan moderaterna och socialdemokraterna, som framhålls av följande moderata politiker:

När vi avslutade OPS-upphandlingen för att fatta det stora beslutet då blev vi också eniga, därför att vi också gick tillbaka och såg att det ligger någonting i Ilija Batljans sätt att räkna och det finns någonting i det här som vi kan ta till oss för att bli eniga. Så gjorde man en omräkning för att hamna på en siffra som vi alla kunde vara eniga om. Där gick de ju armkrok ut, jag tror till och med att det finns bevarat på film hur de hyllar detta, båda två. Sådant är ju alltid skojigt (Intervjuperson 3).

Men vad var det egentligen som hade hänt, kan man undra, när man kunde gå från starka motsättningar och hårda ord 2008 till samförstånd och kompromiss 2010?

3.7.5 Implementeringsfasen – sammanfattning och diskussion

Finns det något i själva den kommunala strukturen och processen som ger båda blocken incitament att nå en sådan kompromiss? För det första – betydelsen av att valet låg så nära i tiden. Det slutliga fullmäktigemötet ägde rum cirka tre månader före valet men intressant nog nämns detta inte många gånger i våra intervjuer som en faktor som direkt påverkade partiernas agerande. Det finns dock vid den tidpunkten viss beredskap hos de borgerliga att lägga in ytterligare ett fullmäktigemöte, alltså efter juni, om oppositionspartierna skulle försöka skjuta

upp det slutliga beslutet till efter valet. Delar av den borgerliga alliansen var också oroliga för vad ett uppskjutet beslut och omförhandlingar skulle kunna leda till, om inte en kompromiss kunde nås med oppositionen. En kristdemokrat redogör för hur tankegångarna gick hos de borgerliga:

Det visar sig vara den framkomliga vägen att få huset på plats och kunna inviga det senast våren 2018 (...). Jag kan inte säga hur lång fördröjning det skulle ha kunnat bli, men inte mindre än 5-6 år, det är jag alldeles övertygad om. Alltså, att behöva börja om från början och tänka i helt andra termer – och vilka byggföretag skulle komma med anbud i ett sådant läge? Och det skulle ha blivit avtal som förmodligen hade spåtts på med ökade kostnader. Här är det ju bundet, huset blir inte dyrare än de tilläggsbeställningar man lägger (Intervjuperson 6).

De borgerliga riskerade också en förlust i det kommande valet. Opinionssiffrorna på nationell nivå hade visserligen börjat svänga under våren i borgerlig favör men utgången verkade mycket osäker. Då kunde det inträffa att de rödgröna partierna – om de fick majoritet – skulle stå fast vid sitt löfte från 2008 om att riva upp upphandlingen och börja om. Det var en fråga som finanslandstingsrådet Elmsäter-Svärd för övrigt hade ställt ett par gånger under det första mötet om tilldelningsbeslutet i fullmäktige. Vad tänkte socialdemokraterna göra om Batljan inte fick gehör för sina förslag till förändrat upplägg av finansieringen (Protokoll 2010-05-04)?

Det visade sig dessutom att den borgerliga uppslutningen för en OPS-lösning inte var så enhällig som man hade velat göra gällande 2008. Ledande företrädare inom såväl centern som kristdemokraterna såg ett större värde i att finna en blocköverskridande lösning än att till varje pris driva igenom en OPS-lösning, och intressant nog fanns det även ledande moderater som var motståndare till OPS. Det parti som verkade lida minst av interna spänningar i denna fråga var folkpartiet.

Batljans beräkningar verkar också ha haft en inbyggd lättbegriplig logik som började nå mediernas öra, och socialdemokraterna varnade de borgerliga för att det kunde komma många och svåra frågor, inte bara från medierna utan också från konkurrerande byggföretag, om de höll fast vid sina egna beräkningar. Frågor som kunde leva vidare till det stundande valet.

För oppositionen var situationen delvis annorlunda. Slaget om OPS verkade förlorat och man verkar inte ha uppfattat konflikten om byggandet och finansierande av det nya sjukhuset som något som kunde engagera väljarna i en valrörelse. I alla fall, att döma av våra intervjuer, verkar finansieringen av NKS aldrig på allvar ha lanserats som en möjlig profileringsfråga för valet 2010. Bytet av ledare för både socialdemokraternas och moderaternas partigrupper under 2006-2010 var också en indikation på att partierna ville driva en mindre konfrontatorisk linje än tidigare. Socialdemokraterna uppfattade också att det kanske fanns en möjlighet till uppgörelse med de borgerliga, och i stort sett alla partier var ju varma anhängare av tanken på att bygga NKS. Att det i botten fanns en stor samsyn kring NKS-projektet, föranlett och stärkt av flera på varandra fattade beslut, vittnar citatet nedan om från en socialdemokratisk politiker:

Det skickades informella signaler mellan de politiska partierna och jag tror ju också att allianspartiernas uppfattning var den att de gärna ville ha med oss på den här vagnen, absolut. Vi hade ju varit eniga om SNUS-beslutet, om 3S-beslutet, och vi var eniga om beslutet rörande formgivningstävlingen – så de grundläggande strukturbesluten var vi ju överens om. Det var ju finansieringen som vi rök ihop om, och det var också om frågan om man kunde gå vidare när det bara fanns en enda anbudsgivare – då dök de politiska motsättningarna upp (Intervjuperson 2).

Insikten tycks också ha sjunkit in hos oppositionen att det skulle bli alldeles för dyrt att bryta de avtal som hade tecknats med Skanska. En möjlighet att påverka finansieringen sågs därför 2010 troligen som en stor framgång av oppositionen.

De borgerliga vann valet igen i september 2010 och därmed bröts det tidigare mönstret där blocken hade turats om att vara i regeringsställning varannan gång, och även denna gång lämnade NKS-frågan mycket svaga spår i valrörelsen. Visserligen hade Svenska Dagbladet rapporterat om konflikten mellan majoriteten och oppositionen vid det första fullmäktigemötet, Dagens Industri hade haft kritiska artiklar om de ekonomiska kalkylerna med referens till Batljans kritik, och Aftonbladet hade redogjort för den nya uppgörelse som kom till på socialdemokraternas initiativ. Men där påpekade artikelförfattaren också att kostnaden hade blivit ännu lägre om man hade använt traditionell upphandling, där landstinget själv hade stått för hela upplåningen av de finansiella resurserna. Journalisterna vaknade alltså först på allvar 2015 när Svenska Dagbladet inledde sin artikelserie om NKS.

4. Slutsatser och reflektioner

Denna studie visar att den politiska oppositionen agerade ganska passivt under de viktigaste besluten i processen med att bygga och finansiera NKS. Den visar också att den agerade motsägelsefullt när den väl kom till skott och försökte opponera under processens gång. Vad är förklaringen, vad berodde det på? Något enkelt svar på den frågan går naturligtvis inte att ge och dimensionerna i pusslet är många. Men ett möjligt spår att följa är att skärskåda vilken typ av demokratiskt system som Stockholms läns landsting hade utvecklats till vid denna tidpunkt.

Inledningsvis beskrevs i denna rapport tre olika idealmodeller för att organisera ett demokratiskt statskick och vad som karaktäriserade dem. Den första modellen, ett system med maktdelning, kan beskrivas som ett trögt och långsamt lagstiftningssystem. Den offentliga makten är spridd på många olika offentliga institutioner, vilket gör det svårt att styra med enkla majoritetsbeslut i stora och politiskt viktiga frågor. Dessutom, eftersom institutionerna ofta är kontrollerade av olika politiska majoriteter, tar det lång tid att arbeta fram nödvändiga kompromisser för att kunna genomföra eftersträfvansvärda politiska reformer. Ett maktdelningssystem kan därför sägas ha vissa brister ur ett renodlat demokratiskt perspektiv – givetvis beroende på vilken dimension och definition av demokrati som betonas. Medborgarna kan t.ex. uppfatta det som oklart vem som styr och ställer när den offentliga makten och ansvaret vilar på många olika händer, vilket kan skapa problem när ansvar för politiska beslut ska fördelas och utkrävas. Vems förtjänst eller fel är det i ett maktdelningssystem att samhället ser ut som det gör, kan väljarna undra när det blir dags att avkunna domen i ett val. Å andra sidan skyddas särskilt lite större minoriteter genom den inbyggda trögheten i systemet bättre än i ett parlamentariskt styre, där makten vanligtvis är koncentrerad. Ett maktdelningssystem kan därför fungera bättre i en stat med starka spänningar mellan olika minoritetsgrupper.

Fördelarna och nackdelarna med ett statskick byggt på den parlamentariska principen kan delvis sägas vara de omvända jämfört med ett som är organiserat enligt maktdelningsprincipen. Till att börja med ger ett statskick där den offentliga makten är koncentrerad till en enda institutionen (parlamentet) väljarna en tydligare bild av hur den (konstitutionella) offentliga makten är tänkt att utövas. Denna tydlighet märks även på andra sätt. Ansvarsutkrävandet blir lättare för väljarna, eftersom de politiska skiljelinjerna mellan den styrande sidan och oppositionen är skarpare. Det eller de politiska partier som kontrollerar majoriteten i

parlamentet har dessutom relativt goda möjligheter att få igenom sin politik utan oppositionens medverkan. Oppositionen är till stor del hänvisad till att utöva inflytande genom opinionsbildning, och konfliktnivån mellan partierna tenderar att öka och tilldra sig mediernas och allmänhetens intresse. Å andra sidan är oppositionen utestängd från direkt insyn och inflytande och befinner sig därför ofta i ett kunskapsunderläge gentemot den styrande sidan. Olika minoritet riskerar också att hamna i kläm när i stort sett all lagstiftning kan avgöras genom enkla majoritetsbeslut i parlamentet.

Den tredje idealmodellen är ett statsskick med inbyggda strukturer för samförstånd och samregerande (konsensusskapande). Förmågan till kompromiss mellan de politiska partierna lyfts ofta fram som något utmärkande för ett demokratiskt statsskick. Regeringssidan och oppositionen förmodas inte alltid vara oense om allting, utan ofta kan uppgörelser träffas över partigränser. I ett statsskick byggt på principen att stora eller viktiga politiska beslut ska fattas genom samförstånd mellan i alla fall de större partierna, blir förmågan och viljan till kompromiss något av en överordnad ideologi. Fördelen med denna konstruktion är flera. För det första är den offentliga makten koncentrerad till ett parlament och därmed lättare att begripa för medborgarna än t.ex. ett maktindelningssystem. De beslut som fattas stöds ofta av en större del av befolkningen än när en parlamentarisk regim tillämpas. Insyn och ansvarsutkrävande kan dock hamna på undantag – i stort sett samma politiska partier sitter alltid vid makten oavsett valresultatet – och det kan bli svårt för väljarna att rösta bort politiska partier man är missnöjd med, vilket i sin tur också kan påverka väljarnas benägenhet att rösta.

Stockholms läns landstings tycks, när det gäller byggandet av NKS, ha fungerat som en blandning av ett parlamentariskt system och ett system som kännetecknas av samförståndsprincipen. Och under i den undersökta processen verkar samförståndet ha fått företräde framför en parlamentarisk modell.

I det följande summeras först iakttagelserna i rapporten med avseende på förekomsten av konflikt och samförstånd mellan de politiska blocken. Därefter diskuteras olika faktorer som kan hjälpa oss att förstå händelseutvecklingen. I ett avslutande avsnitt gör en del reflektioner kring det pris som i detta fall behövde betalas för den dubbla demokratimodellen.

4.1 Konflikt och samförstånd: en summering av händelseförloppet

Det kan kanske vid första påseende tyckas lite märkligt att hävda att det är den grundläggande tanken om samförstånd i landstinget som skapade situationen, med tanke på det ofta förekommande höga tonläget i Stockholms läns landstingsfullmäktige där vänster och höger ofta har haft det svårt att komma överens, och där båda ”blocken” efter varje val, under lång tid, bytte sida med varandra – från opposition till styrande och omvänt, fram och tillbaka. Det tycks som om systemet har en inbyggd motsättning – närmast en pendelrörelse – som innebär att man ofta är oense i fullmäktige, och är man oense så förblir man också oense, åtminstone på det verbala planet.

I fallet med NKS saknades dock starka motsättningar mellan de politiska partierna. De var på det stora hela överens om det nödvändiga i att bygga ett nytt sjukhus, i stället för att renovera det som redan fanns på plats. Att det nya sjukhuset dessutom skulle få en annan inriktning och fokusera på högspecialiserad vård var man också överens om över partigränserna. På dessa två viktiga punkter bestod också den politiska enigheten under hela beslutsprocessen. De politiska motsättningar som manifesterades i början av beslutsprocessen tycks i stället främst ha funnits

inom de politiska partierna, om än inte lika starkt i alla partier. Detta trots att det fanns ett utarbetat alternativ som förordade renovering, som dessutom hade fått stöd av Karolinska sjukhusets dåvarande ledning.

Det är alltså inte avsaknaden av ett välformulerat alternativ – vilket inte så sällan är anledningen till att enighet uppstår i ett tidigt skede av en beslutsprocess – som är förklaringen till oppositionens passivitet. Det är till och med så, att trots att de flesta politikerna kände till den alternativa utredningen och dess slutsatser, togs den inte riktigt på allvar. Någon förutsättningslös diskussion fördes alltså inte där de två olika förslagen – bygga nytt eller renovera – på allvar ställdes mot varandra. Tvärtom verkar det ha förekommit aktiva åtgärder för att trycka bort renoveringsförslaget från dagordningen med maktpolitiska, inte enbart sakliga, argument (Johannesson och Qvist 2019 s. 16-17). Tilläggas kan också att förslagets inriktning mot att bygga ett specialistsjukhus skulle få som konsekvens att färre vårdplatser kunde reserveras för akutvård och de vanligaste sjukdomarna. Med andra ord är det inte svårt att tänka sig att denna omläggning av sjukhusets inriktning borde ha kunnat användas av en politisk opposition inställd på politisk konfrontation. Ralf Lédel, moderat och dåvarande finanslandstingsråd, som är den som 2001 sätter igång den formella beslutsprocessen för att bygga NKS, menade visserligen att han mötte starkt motstånd för sin idé om ett nytt sjukhus. Men han tycks inte ha mött särskilt stort motstånd från den rödgröna oppositionen för att få igång en utredning men den inriktningen (ibid. s. 17).

Maktskiftet 2002, som innebar att de rödgröna tog över styret, ledde inte heller till förnyad prövning av tanken på ett nytt sjukhus och dess funktion i vårdssystemet, utan de rödgröna byggde vidare på det pågående beredningsarbetet och vårdade det rådande samförståndet mellan partierna på detta område. Visserligen fick inte frågan om NKS högsta prioritet under den rödgröna perioden, men berednings- och utredningsarbetet rullade ändå på.

De rödgrönas agerande 2002-2006 kan delvis förklaras av att de var upptagna med flera andra stora frågor. En var sammanslagningen mellan Huddinge sjukhus och Karolinska sjukhuset. En annan var hanteringen av det stora budgetunderskott som det borgerliga styret hade lämnat efter sig. Dessutom hade Lédel satt igång SNUS-utredningen strax innan valet. Utredningen fick lägga fram sina slutsatser under det rödgröna styret, och den efterföljande 3S-utredningen beslutades om en under stor politisk enighet.

Under deras tid i opposition gjorde de borgerliga partierna vissa markeringar angående finansieringsformen, och då främst möjligheten till finansiering via OPS, men de bedrev inte någon särskilt aktiv opposition mot det långsamma tempot i beslutprocessen eller dess inriktning. Den form av arkitektävling som utlystes mötte inte heller några större invändningar från de borgerliga. Behovet av en arkitektävling stod från början klart hos båda sidorna, och den rödgröna koalitionen var mån om att utforma denna tävlan så att den inte skulle leda till eller kunde utnyttjas för partipolitisk profilering.

När så de borgerliga kom tillbaka till makten 2006 ökade tempot igen, och konflikterna kom så småningom upp i dagen. Men de handlade inte i första hand om huruvida sjukhuset skulle byggas eller vilken typ av vård sjukhuset skulle bedriva, utan i stället om finansieringen. De borgerliga ville pröva OPS, en modell som i huvudsak var oprövad i Sverige. De rödgröna partierna ville i stället hålla fast vid den traditionella modellen med samverkansentreprenad där landstinget stod för finansieringen och ägandet av sjukhuset. Men eftersom de borgerliga efter valet hade en betryggande majoritet i fullmäktige kunde de driva igenom sin vilja, trots kraftiga

protester från de rödgröna partierna som kände sig lurade och svikna eftersom de trodde sig ha förhandlat med de borgerliga partierna om en annan, mer traditionell lösning. Detta ledde till en stor politisk konflikt mellan oppositionen och den styrande sidan.

Två beslut krävdes dock för att få igång byggprocessen. Först ett om att bygga ett nytt sjukhus, vilket togs i stor enighet i april 2008, och sedan ett andra om att använda OPS, som togs i stor oenighet i juni 2008. Vid upphandlingen av det nya sjukhuset tvingades dock de rödgröna partierna, särskilt socialdemokraterna som största oppositionsparti, hålla god min och utåt visa upp en fasad av politisk enighet. Vad det i mycket handlade om var att inför presumtiva anbudsgivare ge intryck av stor politisk enighet för att så många anbud som möjligt skulle komma in, med påföljande prispress mellan konkurrerande bud.

Trots detta kom endast ett enda anbud in om att bygga NKS, vilket för de borgerliga var extra besvärande eftersom de förbundit sig att avbryta upphandlingen om nödvändig konkurrens inte uppnåddes. Men de borgerliga kom ändå fram till att den enda budgivaren – Skanska – troligen inte hade känt till att de var enda budgivare och därför ansågs idén om konkurrens ha fungerat. När det borgerliga styret därför bestämde sig för att gå vidare och ge uppdraget att bygga NKS till Skanska, uppstod det nya konflikter mellan den borgerliga alliansen och de rödgröna partierna. Tonläget blev högt och konflikten mellan de två politiska blocken verkade vara cementerad.

Även denna gång krävdes det två beslut för att kunna komma vidare med processen, först ett den 4 maj 2010 om att ge Skanska uppdraget att bygga, och sedan ett den 8 maj 2010 om den ekonomiska ramen för byggandet. Denna gång ledde dock det första beslutet till politiskt strid och oenighet, medan det andra slutade i enighet och samförstånd.

Sammanfattningsvis slog den politiska samförståndspendeln i båda fallen (2008 och 2010) med tämligen kort intervall alltså först åt ena hållet och sedan åt andra. Den politiska beslutsprocessen genomfördes sålunda till en början med stor enighet om att bygga nytt och ge det nya sjukhuset en annorlunda inriktning än det gamla. Därefter blev partierna djupt oeniga och politisk strid uppstod om finansieringen, för att till slut landa i en enda stor kompromiss och enighet om vilken entreprenör som skulle bygga och hur det hela skulle finansieras. Hur kan denna händelseutveckling förstås?

4.2 Faktorer som verkar för samförstånd eller konflikt

Den händelseutveckling som har beskrivits ovan kan i hög grad förstås utifrån att det tycks finnas en spänning inbyggd mellan olika demokratimodeller i Stockholms läns landstings politiska system. Systemet har en struktur, och en kultur, som gör att både den mer konfliktorienterade parlamentariska modellen och samförståndsmodellen finns närvarande. Hur pendeln slår mellan dessa båda bestäms tycks samtidigt vara avhängigt olika strukturella och situationsbundna faktorer. Nedan diskuteras några sådana faktorer.

4.2.1 Institutionell tröghet

Ursprungligen var Stockholms läns landsting konstruerat som ett utpräglat samförståndssystem, präglat av och organiserat med Stockholms kommun som förebild. Men som nämnts tidigare, hade det sedan länge, främst från den nationella politiska nivån, funnits en vilja att få landstingens och primärkommunernas politiska system att mer likna ett parlamentariskt system – en

tydligare uppdelning av vilket eller vilka partier som tillhör den styrande sidan och vilket eller vilka partier som tillhör oppositionen samt att öka den institutionella konflikten mellan de två sidorna.

Stockholm läns landsting är kanske det landsting som gått längst i att anamma de nya tongångarna, men det har ändå inte fullt ut omvandlats till ett parlamentariskt statskick motsvarande det vi ser på nationell nivå. Regelverket som bestämmer hur det kommunala självstyret ska utformas har inte förändrats i riktning mot parlamentarism över en natt. Denna process har pågått i nära femtio år, men det är först de senaste åren, i och med den senaste kommunallagen från 2017, som steget har tagits som möjliggör för kommuner att bilda lokala styren som helt bygger på den parlamentariska principen. Den process som har studerats här inföll alltså innan den nya lagen kom på plats, vilket kan förklara att den ändå innehåller mycket av samförstånd. Men framförallt kan den kvarvarande samförståndsandan förklaras av institutionell tröghet – även med ett förändrat regelverk kan man förvänta sig betydande inslag av samförstånd, eftersom rolluppfattningar och beteenden tenderar att vara starkt institutionaliserade och svåra att förändra.

Stockholms läns landsting tycks alltså präglas, eller präglades i alla fall under den undersökta perioden, av både konflikt- och samförståndsanda. Det tycks också som att partierna har svårt att hitta en balans mellan dessa båda. När det råder konflikt tenderar konflikten att bli väldigt stark och infekterad, och när man sedan blir överens tenderar pendeln att slå över åt det andra hållet och samförståndet blir väldigt starkt. När, och hur, pendeln slår tycks samtidigt bestämmas av olika mer verksamhetsnära faktorer.

4.2.2 Nära samarbete i nämnder

En strukturell faktor som verkade för samförstånd i Stockholms läns landsting under den undersökta perioden handlar om utformningen av de politiska delarna av beredningsprocessen. Platserna i nämnder och styrelser besattes med hjälp av proportionalitetsprincipen, och oppositionen satt därför oftast med i de organ som skulle bereda och besluta om ärenden gällande NKS. Trycket på att delta i beredningsprocesserna var starkt och även oppositionspartier som t.ex. vänsterpartiet deltog, trots att de i ideologiskt hänseende befann sig långt ifrån de borgerliga partierna. Det är talande hur villiga oppositionspartierna var att delta i beredningen av NKS, även fast de måste ha insett att de inte skulle ha så mycket att vinna på det politiskt.

Varför befattade sig oppositionen t.ex. med en beredningsprocess som handlade om att genomföra OPS som man starkt hade motsatt sig och där stora delar av beredningen dessutom hade belagts med sekretess; en sekretess som allvarligt begränsade möjligheten till insyn och kritisk granskning? En intervjuperson från vänsterpartiet berättar om incitamenten om att delta i processerna när möjligheter väl ges:

Det är mycket man gör i praktiken som man inte tycker om men, man försöker ändå få vara med, försöker förstå och påverka. Men den diskussionen att hoppa av helt hade vi aldrig i partiet och den tanken fanns aldrig i mitt huvud (Intervjuperson 9).

Det är kanske ingen tillfällighet att det var den nye grupplederen för socialdemokraterna, en person som inte deltagit i den tidigare beredningsprocessen, som hittade svagheterna i budet från Skanska/Innisfree och som fick till en ordentlig prutning på anbudet, och inte de oppositionspolitiker som hade deltagit i alla tidigare möten och samtal och som suttit i ”landstingets källare” och läst hemliga dokument. Genom att den nye grupplederen kom in

utifrån kunde han gå igenom materialet mer förutsättningslöst och utan att hämmas av tidigare utfästelser, kompromisser och invanda tankesätt.

4.2.3 Förekomsten av yttre politiska fiender

En faktor som kan ha påverkat åt vilket håll pendeln mellan konflikt och samförstånd slog under den studerade processen är förekomsten av ”yttre politiska fiender”. En sådan yttre fiende som ofta förekommer på kommunal nivå är den nationella politiska nivån. På lokal nivå uppfattas inte så sällan den nationella nivån som oförstående inför den lokala nivåns problem. I fallet Stockholms stad och landsting tillkommer också den omständigheten att de inte så sällan känner sig ekonomiskt missgynnade av centralmakten och samtidigt uppfattas som ekonomiskt gynnade av landsbygdskommunerna.

Partierna centralt kan både elda på och verka avkylande på den lokala nivån särskilt när man är i regeringsställning. Båda sidorna får under denna period känna på dessa effekter. Socialdemokraterna i landstinget märker av ett stort intresse från sin partiledare och statsminister som inför valet 2002 begär hjälp att finna avskräckande exempel på och problem med moderaterna och deras privatiseringsiver i landstinget. Men vad fick den rödgröna alliansen i landstinget tillbaka från den nationella nivån när den väl hade vunnit valet till landstinget och stod där med att administrera ett gigantisk ekonomisk underskott? Inte så mycket vad det verkar.

Den borgerliga alliansen, och då särskilt moderaterna, fick känna på det omvända när den återkom till makten i landstinget efter valet 2006. Den tydligt profilerade marknadsliberala politik som alliansen dittills hade drivit på landstingsnivå – som ett slags skyltfönster för vad särskilt moderat politik syftar till i kontrast till socialdemokratisk politik – sågs med viss oro från ledande moderater i regeringen. Privatiseringen bör inte drivas för långt inom sjukvårdens område och den kommunala ekonomin bör inte äventyras, löd budskapet. En tydlig pekpinne kom också från regeringen till ledande moderater i landstinget om att vara försiktig med OPS-modellen.

Moderaterna i landstinget kände rimligen av ett tryck från nationell nivå. Om man förlorade landstingsvalet 2010 (och kanske t.o.m. valet på nationell nivå) kunde frågan om OPS kunna komma att användas som förklaring till misslyckandet. Socialdemokraterna å sin sida riskerade, om de vann valet 2010, att tvingas hantera omförhandlingar med Skanska som kunde leda till krav från Skanska på kompensation, med stora ekonomiska belopp, för avtalsbrott. En vänsterpartist menade att det mycket väl kunde leda till att Skanska kunde kompensera sig via domstolen på en nivå motsvarande den vinst som bolaget hade kalkylerat med för att bygga sjukhuset (Intervjuperson 9). I vänsterpartiets fall fanns dessutom den omständigheten att partiet centralt inte var särskilt intresserade av frågan om NKS.

Båda de stora partierna i landstinget kände möjligen av en viss ambivalens från den nationella nivån som verkade i riktning mot en ökad medvetenhet om vilket risktagande som var förknippat med deras respektive strategi. Denna insikt ledde inte till att moderater och socialdemokrater direkt föll i varandras armar, även om de två gruppledarna verkar ha dansat ut tillsammans ur förhandlingsrummet när kompromissen i juni 2010 var klar. Men som den engelske statsvetaren Christopher Hood har påpekat i sin bok *The Blame Game: Spin, Bureacracy and Self-Preservation in Government* (2010) sker dagens utvärdering av den politiska förmågan i en miljö präglad av lågt förtroende och stark kritik. Politiska framgångar och framsteg uppmärksammas och gör avtryck i betydligt lägre grad än misslyckanden.

Den nationella nivåns inblandning i NKS-frågan tycks alltså ha verkat för att de ”inre fienderna” (partierna i landstinget) i viss mån drogs till varandra för att undvika klander från den ”yttre fienden” (den nationella politiska nivån).

4.2.4 Förekomsten av yttre opolitiska fiender

Men i den studerade processen fanns det också ”yttre fiender” av annat slag än politiker, inte minst olika professioner. Båda blocken hade erfarenhet av att det kunde vara svårt att politiskt styra och kontrollera landstinget när det gällde sjukvårdsförvaltningen. Inte minst hade professionen ett stort kunskaps- och erfarenhetsövertag gentemot politikerna – som många av dem dessutom inte tvekade att utnyttja.

Flera intervjupersoner, som under den studerade perioden arbetade inom såväl sjukvården som landstingsförvaltningen, har i detta forskningsprojekt vittnat om professionens makt och motstånd till förändringar (se t.ex. Johannesson och Qvist 2019 s. 13-14). Men det påtalas även att politiker har haft svårt att säga nej när sjukhusen efterfrågar mer resurser, eftersom detta kan leda till att de blir föremål för kritik från oppositionen.

Särskilt svårstyrkt verkar gamla Karolinska sjukhuset ha uppfattats vara. Sjukhuset ansågs ha kunnat expandera sin verksamhet på ett sätt som var utom kontroll för landstinget. En dåvarande chef i landstinget uppgav i en av våra intervjuer att ”Sjukhusledningen har ju egentligen aldrig styrning över ett sjukhus utan där gör ju professionen som de vill” (citat ur Johannesson och Qvist 2019 s. 14). Enligt våra intervjupersoner ska det också ha bedrivits interna maktkamper inom det gamla Karolinska sjukhuset och ett starkt ”revirtänkande” med tillhörande konflikter mellan enheter (ibid.).

Det tycks alltså ha funnits ett gemensamt intresse över blockgränserna att gå samman för att komma åt Karolinskas ”förändringsobenägenhet” och ta kontrollen över i första hand sjukhusets ekonomi, men även sjukvårdens arbetssätt mer generellt.

4.2.5 Ett ”opolitiskt” problem

En annan faktor som kan ha påverkat pendelrörelsen mellan konflikt och samförstånd i NKS-processen handlar om hur de olika problem som skulle hanteras definierades och beskrevs. I det här fallet kretsade problematiken inledningsvis kring två kritiska frågor: 1) om man skulle bygga ett nytt sjukhus eller renovera det gamla, samt 2) om det skulle bli ett specialistsjukhus eller ett sjukhus inriktat på allmän sjukvård. Ingen av dessa frågor kan sägas vara särskilt partiideologiskt laddad i Sverige. Den främsta ideologiska partipolitiska spänningen i Sverige finns främst längs den ekonomiska dimensionen vänster-höger. Det kan delvis förklara att de kritiska diskussionerna mellan de politiska partierna uteblev.

Motsättningar mellan politiker verkar i stället i första hand ha funnits internt inom framför allt de större partierna. Och det tycks i hög grad ha berott på att det inom dessa partier fanns personer som var eller hade varit läkare och som hade varit verksamma i det gamla sjukhuset och därför gärna såg att det blev kvar. Möjligen var det till och med så, att avsaknaden av partipolitiska konflikter underlättade för dem som ville driva igenom ett nytt sjukhus eftersom de internt, mot de egna partikamraterna, kunde hänvisa till att de andra partierna var med på tåget.

En av de viktigaste frågorna var dock kostnaden för att bygga nytt. Men när uppfattningen spreds om att kostnaden för att bygga nytt i stort sett var densamma som för att renovera fanns det självklart starka argument för att bygga nytt. Vad som kunde ha blivit en partipolitisk fråga avpolitiserades därmed till en ekonomisk kalkyleringsfråga.

Även frågan om finansieringsform – OPS eller traditionell upphandlingsform – blev till slut en ekonomisk kalkyleringsfråga. Delvis på grund av sekretess, men framförallt beroende på frågans komplexitet, var det mycket svårt för politikerna att sätta sig in i finansieringsfrågan. Även ledande tjänstemän hade svårt att sätta sig in i frågan, vilket t.ex. tog sig uttryck i att landstingsdirektören inte tog ställning mellan de båda upphandlingsmodellerna i sitt formella tjänsteutlåtande inför beslutet 2010. Det krävdes en politiker (Batjlan) med skolning i såväl ekonomi som matematik, och med erfarenheter av frågor om finansiering av stora projekt, för att se igenom de ekonomiska kalkylerna. Och samförstånd nåddes till slut inte genom att man kompromissade om själva finansieringsmodellen utan just genom justeringar av de ekonomiska kalkylerna.

4.2.6 Projektets långa utsträckning i tid

En sista faktor som kan ha påverkat förekomsten av konflikt och samförstånd handlar om NKS-projektets långa utsträckning i tid. Vare sig man valde att bygga nytt eller renovera skulle det ta lång tid och kosta mycket pengar. Samförstånd framför allt över blockgränserna var därför önskvärt, inte bara på grund av att det skulle kunna kosta skattebetalarna mycket pengar att riva upp ingångna avtal och avbryta påbörjade byggen, utan det var också önskvärt för att överhuvudtaget få några byggherrar att våga satsa på projektet, och då helst också till ett vettigt och realistiskt pris. Av flera skäl – politiska såväl som ekonomiska – var det alltså viktigt att skapa långsiktig samsyn.

Det är möjligen också i detta ljus man kan se moderaternas, och särskilt Ralf Lédels, agerande i de tidiga delarna av processen. Utifrån Lindbloms (1968) idéer om ”muddling through”, och Kingdons (1984) idéer om policyfönster och policyentreprenörer, går det att tolka händelseutvecklingen ungefär på följande sätt. Det hela börjar med att moderaterna genom sin gruppleddare, policyentreprenörer, Ralph Lédel får igenom en ekonomisk översyn av sjukvården som öppnar upp för en diskussion om den framtida sjukvården och behovet av förstärkning av vårdresurser, som i sin tur leder fram till frågan om Karolinska sjukhusets framtid. Lédel tillsätter en utredning före valet 2002 utformad i riktning mot att förorda byggandet av ett nytt sjukhus och som möjligen kan finansieras med hjälp av OPS.

Det finns emellertid två problem för Lédel och hans parti, det ena är att man förväntar sig att förlora valet 2002. Det andra är att socialdemokraterna har motsatt sig en OPS-lösning – denna finansieringsform som är något av en käpphäst för Lédel. Det gäller därför att idén om ett nytt sjukhus överlever kommande mandatperiod med ett rödgrönt styre och att idén om OPS som finansieringsmetod inte försvinner från dagordningen under den kommande mandatperioden.

De borgerligas strategi blir att ligga lågt i NKS-frågan under sin tid i opposition. De utmanar inte i onödan den rödgröna koalitionen. Utåt betonas samförståndsandan, och utredningarna SNUS och 3S rullar på. Arkitekttävling utlyses också i samförstånd mellan de politiska blocken. Genom aktiviteter i fullmäktige håller de borgerliga samtidigt liv i tanken på OPS, trots att den avfärdas av de båda utredningarna. Lédel har fortsatta kontakter med de ledande borgerliga företrädarna och puffar för OPS, trots att han officiellt har lämnat politiken i landstinget. Lagom

till valet 2002 NKS har Lédél och hans regeringskamrater dessutom skapat ett stort budgetunderskott i landstingets budget som leder till att den rödgröna koalitionen blir helt upptagen med att sanera landstingets ekonomi. Detta, tillsammans med det omfattande arbetet med att slå samman Huddinge sjukhus och Karolinska sjukhuset, gör att de rödgröna inte kan ägna NKS så stor uppmärksamhet.

Tempot i processen går under denna period visserligen ner, men borgarnas strategi tycks ändå ha fungerat. Inte bara förlorar den rödgröna alliansen stort i valet 2006 – till stor del beroende på de impopulära rationaliseringarna och nedskärningarna samt skattehöjningar som krävts till följd av behovet av saneringen av ekonomin – utan dessutom har idén om ett nytt sjukhus med en helt ny inriktning och vårdfilosofi överlevt. Den stora majoriteten i fullmäktige gör det nu möjligt för den borgerliga alliansen att tydligt visa sina kort, och nu drivs en finansiering via OPS med full kraft igenom, trots protester från alla möjliga håll även inom de egna leden.

Men nu inträder en ny omständighet som hotar långsiktigheten i allmänhet och OPS-lösningen i synnerhet. Om byggandet av NKS skulle kunna bli en bra affär gällde det få ett så bra anbud som möjligt, vilket krävde konkurrens, dvs. att fler än ett anbud kom in. Nu blev det viktigt att visa upp att politikerna var överens om att bygga sjukhuset med en OPS-lösning. Den borgerliga alliansen ser därför till att hålla ett stort möte på Arlanda för att locka till sig intresserade byggherrar där man ser till att oppositionen håller god min i ”samförståndets” namn.

Sammanfattningsvis kan man säga att moderaterna, under ledning av Lédél, öppnar först ett fönster (”window of opportunity”) under initiativfasen, ligger lågt under beredningsfasen (”muddling through”) och skapar, genom olika beslut och organisatoriska arrangemang, ett stigberoende under besluts- och implementeringsfaserna som gör det svårare och svårare för oppositionen att gå ifrån den inslagna vägen. Ju längre fram i processen vi kommer desto mer handlar oppositionens politik om att finjustera det som har beslutats tidigare.

Det kan naturligtvis diskuteras hur medvetet moderaterna och övriga borgerliga allianspartier drev denna ”strategi”. Den kan förfalla alltför rationalistisk – till och med lätt konspiratorisk. Moderaterna hade kanske inte, i alla fall inte från början, en sådan genomtänkt strategi. Skapandet av det stora budgetunderskottet 1998-2002 var t.ex. knappast i förväg tänkt som ett sätt att dra bort uppmärksamheten från skapandet av NKS eller att underlätta för en valvinst 2006. I hög grad handlade det snarare om att tillfälligheterna spelade moderaterna i händerna. Det ska dock inte skymma betydelsen av att olika ageranden och beslut i tidiga skeenden kan låsa in en händelseutveckling på ett spår som det sedan blir allt svårare att styra bort från, särskilt när processerna är så långt utsträckta i tid som i fallet med NKS.

I detta sammanhang ska också skjutas in att en annan viktig aktörskategori, de opolitiska tjänstemännen, också har ett intresse av att skapa stabilitet och samsyn i långa processer som sträcker sig över flera mandatperioder. Om politikerna drivs av förändring och ett behov av att sätta avtryck innan nästa val – där de vet att konsekvensen av deras agerande kommer att visa sig långt efter att de har lämnat sina poster – drivs tjänstemännen snarare av vetskapen om att de sitter kvar och tvingas hantera de eventuella problem som uppstår till följd av snabba och mindre genomtänkta reformer. Tjänstemannalogiken styr därmed mot att finna robusta och hållbara lösningar som kan försvaras inte bara inför den sittande politiska majoriteten utan även för framtida makthavare av annan politisk färg.

I fallet med NKS är det därför inte förvånande att tjänstemännen inte bara avstår från att värdera huruvida OPS är ett bättre alternativ än traditionell finansiering, utan att de också argumenterar för att OPS endast bör användas om det finns en blocköverskridande majoritet som stöder förslaget. Talande är också den bristande entusiasm som flertalet av förvaltningens tjänstemän visar OPS-idén – en medelvägspolitik är alltid lättare att hantera för tjänstemän, särskilt i ett politiskt system där majoriteterna ofta skiftar efter val.

4.3 Den dubbla demokratimodellens politiska pris

Denna inbyggda spänning mellan ett samförståndssystem och ett parlamentariskt system, som mer betonar konflikt som norm och ledstjärna mellan partier och för det politiska styret, har vissa problem. Det finns ett politiskt pris att betala när man samtidigt försöker tillämpa två olika demokratiska styrmodeller, som delvis är varandras motsatser. Hur högt det priset blev kan man fråga sig i fallet Nya Karolinska.

Från ett demokratiperspektiv framstår frågan om insyn och ansvar som särskilt intressant i denna studie. Som tidigare nämnts brukar man framhålla att en av fördelarna med att även den politiska oppositionen sitter med i de verkställande organen i kommunerna, är att oppositionen på så sätt får bättre insyn i och kunskap om de frågor som bereds, vilket dessutom skapar bättre möjligheter att påverka de beslut som ska fattas – om inte annat leder det till en mer insiktsfull diskussion mellan oppositionen och den styrande sidan. Frågan är dock vad det blev av denna insyn i beredningsprocessen av NKS efter det att de borgerliga tog över makten i landstinget 2006. Även om oppositionen ges platser i kommunala nämnder och styrelser, så befinner sig majoriteten i fullmäktige närmare förvaltningen än oppositionen, och mycket av t.ex. det dagliga arbetet i den kommunala förvaltningen når aldrig oppositionens ögon och öron – särskilt när s.k. majoritetsmarkering tillämpas.

I Stockholms län hade under 1990-talet och början av 2000-talet en kultur utvecklats som innebar att, oavsett vilket block som hade makten, fick oppositionen insyn genom att delta i möten i nämnder och styrelser – men den lyckades sällan kunna utöva någon större reell påverkan på beslut. I fallet NKS tillkom också den omständigheten att en ny förvaltningsenhet skapades för att sköta NKS-frågorna efter 2006, som placerades på en annan plats än den övriga förvaltningen, vilket sammantaget ledde till en tydligare politisk styrning. Detta förbättrade rimligen inte oppositionens insyn även om den hade säte i det politiska utskottet (FoUU-utskottet) under vilken den nya NKS-förvaltningen var placerad. Samtliga politiska partier i fullmäktige hade dock fått en plats i utskottet, som en eftergift från den borgerliga sidan, även om inte alla hade rätt att begära det.

En annan och kanske mer flagrant begränsning av möjligheten till insyn och kritisk granskning för oppositionen, handlar om den omfattande sekretess som ålades beredningsprocessen när man kom in i anbuds- och beslutsfasen. Uppenbarligen var de krav som ställdes på förfarandet något som begränsade möjligheterna för oppositionen att göra en egen prövning av de argument och slutsatser som fördes fram från den styrande sidan. Men intressant nog tycks även den styrande sidan ha haft problem med att kritiskt granska de argument och beräkningar som lades fram, inte minst det faktum att den socialdemokratiska gruppledaren i det absoluta slutskedet av beslutsprocessen lyckades – med hjälp av till stor del egna beräkningar – få de borgerligas förslag till finansiering i gungning, vilket kanske antyder något om kvaliteten på beslutsunderlaget. Möjligen hade lite mer insyn och kritisk granskning gett ett annat resultat.

Uttalanden från Skanskas ledning 2019 om att man är nöjd med lönsamheten med den del av verksamheten som gäller NKS antyder också att omsorgen om skattebetalarnas pengar inte alltid suttit i förarsätet under processen från landstingspolitikernas sida (Affärsvärlden 2018).

Avslutningsvis förefaller det som om en ständig kamp har utkämpats inom landstinget mellan två demokratisyner, och i fallet NKS vinner till slut samförståndsprincipen. Men det politiska pris, som inte minst den rödgröna oppositionen fick betala, var bristande insyn och möjlighet att påverka frågan om formen för finansiering och valet av byggmästare. Genom den slutliga uppgörelsen blev dessutom oppositionen, åtminstone delvis, ansvarig även för finansieringen och anbudsförfarandet, även om den i efterhand har försökt friskriva sig från detta. Ett typiskt resultat, med andra ord, när samförståndspolitik råder – svaret på frågan om vem som bar det politiska ansvaret för beslutet förblir höljt i dunkel. Väljarnas deltagande i processen och kunskap om vad som pågick minimerades dessutom. Frågan om NKS lyftes aldrig fram i någon valrörelse förrän det var för sent. Först år 2015 börjar journalisterna att gräva på allvar. I det påföljande valet blir domen från väljarnas sida i Stockholms län hård för moderaterna. Men då var flertalet av de inblandade landstingspolitikerna inte längre kvar på sina poster, och förtroendet för landstingets politiker främjades knappast av de redogörelser som allt fler grävande journalister publicerade. Det kan sägas vara den politiska kostnad som landstingspolitikerna fick betala när man till varje pris ville uppnå samförstånd.

Epilog: väljarnas dom

Till slut, i 2018 års val, blir väljarna inkallade för att fälla domen över det som skett. Mediernas uppmärksamhet har dragit igång på allvar 2015, och väljarna har sedan dess i det närmaste bombarderats av tidnings- och debattartiklar. Själva bygget går nu förstås inte att påverka nämnvärt. Trots detta försöker socialdemokraterna i valet 2018 göra ett *da capo* på 2002 års valrörelse och angriper moderaternas hantering av NKS som ett exempel på de borgerligas (främst moderaternas) inkompetens. Man lyckas då bli största parti igen, men inte tack vare stor tillströmning av väljare utan på grund av att moderaterna förlorar väjare – som i första hand går till andra borgerliga partier och Sverigedemokraterna (SD). De rödgröna vinner därför inte valet denna gång, och som en konsekvens av detta byter miljöpartiet sida, trots sin kraftiga tillbakagång, och bildar en blågrön majoritet med de borgerliga partierna. Moderaterna, som trots tillbakagången fortfarande är det största borgerliga partiet, får därför tillsätta finanslandstingsrådsposten, och miljöpartiet motiverar sitt blockbyte med att det är enda sättet att förhindra att SD får ett avgörande inflytande i landstinget.

Det något paradoxala inträffar med andra ord, att de två stora förlorarna i termer av tappat väljarstöd – moderaterna och miljöpartiet – blir de stora vinnarna. Moderaterna behåller sin ledande position inom alliansen och miljöpartiet får ta plats i den styrande majoriteten. En illustration av hur svårt det kan vara för väljarna att bestraffa politiska partier i ett politiskt system som bygger på dubbla demokratimodeller. Det är inte alltid så lätt för väljarna att rösta bort de styrande från makten som delar av den statsvetenskapliga teoribildningen vill få oss att tro, särskilt inte när ansvarsfrågorna är otydliga.

Referenser

Litteratur:

- Affärsvärlden (2018). ”Stärker greppet om Skanska”, artikel i 14 februari.
- Amnå, E., Czarniawska, B. och Marcusson, L. (2013). *Tillitens gränser*. Slutbetänkande från Granskningskommissionen, Göteborgs stad.
- Andersson, C. och Grafström, M. (2019). *Att styra genom organisation: Exkludering, inkludering och villkorat deltagande i Nya Karolinska Solna*. Scores rapportserie 2019:3
- Batljan, I. (2010). ”Nya Karolinska den sämsta affären i landstingets historia”, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 20 maj.
- Bergman, T. (1999). ”Varför införs inte kommunal parlamentarism?”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 2. Översikt och meddelanden s. 182-199.
- Bull, T. och Sterzel, F. (2010). *Regeringsformen. En kommentar*. SNS förlag.
- Bäck, H., Erlingsson, G. Ö. och Larsson, T. (2015). *Den svenska politiken. Strukturer, processer och resultat*, Liber.
- Dahl, A. R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press.
- Dahl, A. R., red. (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press.
- Dahl, A. R. (2002). *Demokratin och dess antagonister*, Ordfronts förlag och Demokrati Akademin.
- Domhoff, G. (1978). *Who really rules? New Haven and Community Power Reexamined*. Goodyear Publishing.
- Ennerst, H. och Mellgren, F. (2015). ”S-politiker fann ”skrämmande siffror”, artikel i *Svenska Dagbladet*, den 5 maj.
- Ennart, H. och Mellgren, F. (2016). *Sjukt hus. Globala Miljardsvindlerier – Från Leshotho till Nya Karolinska*. Ordfront.
- Erlingsson, G. Ó. (2009). *Partidemokrati på landstingsnivå. Kunskapsinventering med empiriska illustrationer*. Rapport 2009:2, Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet.
- Erlingsson, G. Ó. och Wänström, J. (2015). *Politik och förvaltning i Svenska kommuner*. Studentlitteratur.
- Grafström, M. och Andersson, C. (2019). *Oklarhet som förändringsstrategi: Nya Karolinska Solna och idén om den högspecialiserade vården*. Stockholms Universitet, Scores rapportserie 2019:2.
- Greenberg D., Kartz, S. N., Oliviero M. B. och Wheatley. S. C. red., (1993). *Constitutionalism & Democracy. Transition in the Contemporary World*. Oxford University Press.
- Gustafsson, A. (1999). *Kommunal självstyrelse*. SNS förlag.
- Gustavsson, A. och Röstlund, L. (2019). *Konsulterna. Kampen om Karolinska*. Mondial.
- Held, D. (1997). *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Daidalos.
- Holder, R. (2011). *Elections and the strategic use of budget deficits*. Public Choice.
- Holmström, B. (1998). *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 130.
- Holmström Ba. (1999). ”Demokrati och juridisk kontroll”, i Amnå, E. red. *Maktindelning* (SOU 1999:76).
- Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureacracy and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.
- Ingo, S., Berglund K. och Perner, A. (2018). *Hur kunde det bli så här? En kritisk analys av beslutsprocessen i tre aktuella statsbyggnadsprojekt i Stockholm*. Rapport, www.samfundetsterik.se/aktuellt/.
- Jacobsson, B. (1989). *Konsten att reagera: intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons.
- Johannesson, Livia och Martin, Qvist (2019). *Ett megaprojekt tar form. Den tidiga planeringen av Nya Karolinska Solna*, Stockholms Universitet, Scores rapportserie 2019:4.
- Johansson, J. (1993). ”Kommunal parlamentarism – möjliga konsekvenser”, i *Nordisk Administrativ Tidskrift*, 74(2):31-43.
- Johnson, N. (1993). ”Constitutionalism in Europe Since 1945: Reconstruction and Reappraisal”, i Greenberg, D., Kartz, S. N., Oliviero M. B. och Wheatley S. C., red., *Constitutionalism & Democracy. Transition in the Contemporary World*. Oxford University Press.
- Junker, S. och Yngfalk, C. (2019). *Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*, Scores rapportserie 2019:5.
- Karlsson, C., Mårtensson, M. och Pehrsson, T. (2018). *Hur mycket opposition finns det i svensk EU-politik*. Europeisk analys, Sieps.
- Karlsson, B. (2002). ”Ralph Lédel tvingas avgå”, artikel i *Dagens Nyheter*, den 26 september.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.

- Lagerström, K. (2018). "Ex-landstingsrådet Filippa Reinfeldt tar avstånd från Nya Karolinskas avtal", artikel på SVT Nyheter hemsida (svt.se/nyheter), den 25 juni.
- Larsson, T. (1999). "Konflikten som försvann – Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag?", i Amnå, E. red. *Maktindelning* (SOU 1999:76).
- Larsson, T. (1999b). "The Organisation of the Intermediate Level Of Government in the European States", i Larsson, T., Nomden K. och Petiteville, F. red., *In The Intermediat Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* European Institute of Public Administration.
- Lewin, L. (2002). *Bråka inte. Om vår tids demokratisyn*. SNS Förlag.
- Lindblom, C. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare – Ämbetsmännens och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur 1998.
- Lundquist, L. (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin)*. Carlssons Bokförlag.
- Mellgren, F. och Ennart, H. (2015). "Regeringen försökte stoppa NKS-affären", artikel i *Svenska Dagbladet*, den 22 november.
- Montin, S. och Olsson, J. (1994). *Demokrati och Legitimitet i Landstingen*. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstinget. Novemus.
- Montin, S. (2002). *Moderna kommuner*. Liber.
- Montin, S. (2016). "Municipalities, Regions, and County Councils: Actors and Institutions", i Pierre, J. red., *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. Verso: London.
- Mouffe, C. (2005). *The return of the Political*. Verso: London.
- Mouffe, C. (2007). *On the Political*. Routledge: New York.
- Möller, T. (2019). *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*. Studentlitteratur.
- Nylund Watz, I. (2014). "Användandet av OPS-lösningar", Interpellation till Anders Borg (2013/14:478).
- Page, E. C. (2008). "Delegation, Detail and Discretion: Bureaucracy and the Construction of Policies", i Sverdrup, U. och Trondal, J., red., *The Organizational Dimension of Politics*. Fagbokforlaget.
- Petersson, O. (1996). *Politikens möjligheter. Har folkstyrelsen någon framtid?* SNS.
- Pressman, J. L. och Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. [University of California Press](http://www.libraryofamerica.org).
- Roijer, P. (2007). "Finansministern vill inte köpa vägar på avbetalning", artikel i *Sydsvenskan*, den 21 november.
- Ruin, O. (1968). *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945-1960*. Bonniers förlag.
- Ruin, O. (1983). "Svensk politisk stil. Att komma överens och tänka efter före", i Hägg, G. red., *Land i olag. Samhällsorganisation under omprövning*. SNS Förlag.
- SOU 1972:32. *Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?* Betänkande av Utredning om den kommunala demokratin.
- SOU 1968:47. *Förvaltning och folkstyre*. Betänkande av Länsdemokratiutredningen.
- SOU 1982:5. *Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner*. Betänkande av Kommunaldemokratiska kommittén. Liber förlag.
- SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande av Lokaldemokrati-kommittén.
- SOU 1999:76. *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym 1.
- SR (2012). "Göteborgsandan före och efter mutskandalerna", artikel på SRs hemsida, den 18 februari. [<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1316&artikel=5031868>]
- Sterzel, F. (1998). *Författning i utveckling: Konstitutionella studier*. Uppsala: Iustus.
- Sterzel, F. (1999). *Parlamentarismen i författningen*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sterzel, F. (2003). "Granskningsmakten", i Mattson I. och Petersson, O. red., *Svensk författningspolitik*. Stockholm: SNS.
- Stockholms läns landsting (2001). Finanslandstingsrådet Ralf Lédels skrivelse den 28 november 2001. LS0111-0650.
- Stockholms läns landsting (2008). Protokoll, landstingsfullmäktige 2008-04-08.
- Stockholms läns landsting (2010). Protokoll, landstingsfullmäktige 2010-05-04.
- von Sydow, B. (1989). *Vägen till enkammarriksdagen: Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tiden.
- Tingsten, H. (1945). *Demokratins problem*. P.A. Norstedt.
- Vedung, E. (2006). *Implementering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.

- Weiler J. H. H. (1993). "Parliamentary Democracy in Europe 1992: Tentative Questions and Answers", i Greenberg, D., Kartz, S. N., Oliviero M. B. och Wheatley S. C., red., *Constitutionalism & Democracy. Transition in the Contemporary World*. Oxford University Press.
- Yngfalk C. och Junker, S. (2019). *Allt ljus på OPS: legitimering av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. Stockholms universitet, Scorerapport 2019:6.
- Öhrming J. (2017). *Alltings görs liksom baklänges. Från lokalt till transnationell organiserad sjukvård*. Södertörns högskola. Södertörn Academic Studies 68.

Lista över intervjupersoner

<u>Intervjupersonens nummer</u>	<u>Kategori</u>
1	Fackligföreträdare
2	Landstingspolitiker (SAP)
3	Landstingspolitiker (M)
4	Landstingspolitiker (Fp)
5	Landstingspolitiker (M)
6	Landstingspolitiker (KD)
7	Landstingspolitiker (SAP)
8	Landstingstjänsteman
9	Landstingspolitiker (V)
10	Landstingstjänsteman
11	Landstingstjänsteman
12	Politisk tjänsteman i SLL (SAP)
13	Landstingspolitiker (SAP)
14	Landstingspolitiker (Fp)
15	Landstingstjänsteman/professionsföreträdare
16	Landstingspolitiker (Mi)
17	Landstingstjänsteman
18	Landstingstjänsteman
19	Landstingspolitiker (Cp)

ⁱ Referensen till denna historia är i huvudsak en av denna rapportts författares minne, men det finns idag många tidningsartiklar som kan berätta vad som kännetecknade den s.k. Göteborgsandan från både positiva och negativa utgångspunkter.

ⁱⁱ På svenska kom PPP att översättas med Offentlig Privat Samverkan (OPS).

ⁱⁱⁱ Det finns också uppgifter som gör gällande att den moderata ledningen aktivt verkade för att byta ut Heister (se Ennart och Mellgren 2016).