Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-08-26

LS 2015-0819

Landstingsstyrelsen

Skrivelse av Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet har den 2 juni 2015 lämnat en skrivelse till landstingsstyrelsen – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att anse skrivelsen besvarad

att uppdra till landstingsdirektören att genomföra en extern utvärdering av NKS-projektet med fokus på parternas fullgörande av åtaganden enligt OPS-avtalet samt kostnadskontroll.

Landstingsrådsberedningens motivering

Av landstingsdirektörens tjänsteutlåtande framgår det väl hur olika kostnads- och investeringsbelopp hänger samman och vad som ingår i själva OPS-avtalet och vad som ligger utanför nämnda avtal. Den löpande granskning som görs av NKS-projektet av landstingsrevisorerna och av andra funktioner och konsulter som en del av den interna kontrollen är betydande i sin omfattning och har resulterat i vissa förbättrande åtgärder.

Eftersom projektet är så betydelsefullt för landstingets utveckling och att avtalsformen med en OPS-lösning är ny för landstingets verksamhet är det viktigt att projektet är transparent och att tydliga avstämningar görs av att

de olika parterna vidtagit de åtgärder och utfört de åtaganden som avtalet föreskriver.

Nya Karolinska sjukhuset i Solna är ett av Europas största byggprojekt. Det är därför särskilt viktigt att säkerställa att det färdigställs enligt fastställd tidplan och till överenskommen kostnad.

Det är således lämpligt att vid denna tidpunkt, när en stor del av Nya Karolinska sjukhuset nästan är färdigbyggd och arbetet med att fylla sjukhuset med verksamhet och planeringen att ta emot de första patienterna inletts, göra en extern utvärdering av projektet. Detta för att säkerställa att Nya Karolinska sjukhuset blir färdigställt i enlighet med avtalade tids- och kostnadsramar.

Det är mycket viktigt att landstinget som part i olika överenskommelser, i synnerhet om det rör sig om landstingets kärnverksamhet, tar ansvar för fattade beslut även vid majoritetsskiften inom politiken. Allt annat skadar landstingets trovärdighet.

Beslutet att göra en extern utvärdering ska inte ses som en inskränkning av landstingsrevisorernas roll. Landstingsrevisorerna agerar på fullmäktiges uppdrag för att granska nämnder och styrelser i landstinget och i förlängningen alla verksamheter i landstinget. Landstingsstyrelsen och övriga nämnder styr inte revisorerna över huvud taget och kan följaktligen inte ge uppdrag om särskilda granskningar. Landstingets revisorer har vid ett flertal tillfällen granskat NKS i sin helhet och i olika delar och har alla möjligheter att genomföra granskningar även i framtiden.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 10 augusti 2015
Skrivelse av Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS) den 2 juni 2015
Protokollsutdrag från sammanträde i landstingsfullmäktige den 16 juni 2015, bilaga 1 (sid 62).

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-08-10

LS 2015-0819

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -08- 12
Dnr LS 2015-0819
Rote I

Skrivelse av Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS)

Ärendebeskrivning

Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet har den 2 juni 2015 lämnat en skrivelse till landstingsstyrelsen – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 10 augusti 2015
Skrivelse av Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS) den 2 juni 2015
Protokollsutdrag från sammanträde i landstingsfullmäktige den 16 juni 2015, bilaga 1 (sid 62).

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att anse skrivelsen besvarad

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet har lämnat en skrivelse till landstingsstyrelsen – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS).

Bakgrund
Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet har den 2 juni 2015 lämnat en skrivelse till landstingsstyrelsen – Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS).

I skrivelsen föreslås landstingsstyrelsen besluta att låta en extern part göra en revision av OPS-avtalet och upphandlingen av NKS och att denna externa part ska ha tillgång till allt tillgängligt material samt att rapport lämnas senast i december 2015. Vidare föreslås att den externa revisionen även får i uppdrag att föreslå vidare revision av sådant som den uppmärksammat i sin granskning, men som den uppfattat inte legat inom ramen för uppdraget eller som kräver fördjupad granskning.

Överväganden
Landstingsstyrelsens ordförande har vid landstingsstyrelsens möte den 2 juni 2015 gett landstingsdirektören i uppdrag att utreda frågan om det ska göras en extern revision av Nya Karolinska Solna och dess avtal och upphandling.

En löpande granskning av NKS-projektet har skett inom ramen för ordinarie revisionsgranskning och avrapporterats i särskilda rapporter från landstingsrevisorerna år 2012. 2013 och 2014. Rapporterna har pekat på vissa brister och risker, som lett till agerande och hantering inom ramen för Karolinska universitetssjukhuset, programkontoret för Framtidens hälso- och sjukvård, samt inom förvaltningarna för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.
Därutöver har tidigare en intern uppföljning och granskning skett inom landstingsstyrelsens förvaltning främst avseende finansieringsmodellen inom OPS-avtalet. Denna granskning har stötts av extern revisionsbyrå och av andra konsulter. Löpande görs bedömningar med stöd av Interfinans AB kring hur avtalets möjligheter till finansieringsrekonstruktion kan och bör utnyttjas.

Den inlämnade skrivelsen anger att det är OPS-avtalet och den till den tillhörande upphandlingen som ska granskas.

Projektet Nya Karolinska Universitetssjukhuset kan grupperas i flera olika delar:

1. *Etablerande av "ekosystemet" life sciences (livsvetenskaperna) i Stockholm*
   Tillsammans med främst Karolinska Institutet, men även i samarbete med Stockholms Universitet och Kungliga Tekniska Högskolan, byggs forskningsmiljöer och kliniska förutsättningar för att Stockholmsregionen ska ha en viktig position i utveckling av livsvetenskaperna. Till fromma för de patienter som behöver del av den mest specialiserade vården, men också för att stärka regionens

världsledande ställning med folkhälsovetenskaperna. I denna satsning ingår de statliga initiativen genom Karolinska Institutet med SciLife Lab och Biomedicin. Samt för landstingets del investeringarna i ett nytt universitetssjukhus med forskningshus i Solna och upprustning och tillbyggnad av Karolinska Huddinge. För att stärka forskning och medicinsk kvalitet stärks universitetssjukvården i hela hälso- och sjukvårdssystemet på alla vårdnivåer. Nya ansvarsförhållanden inom vården syftande till förbättringar för patienterna etableras inom ramen för arbetet med Framtidens hälso- och sjukvård. Besluten har skett i anslutning till budgetbehandlingar.

2. *OPS-avtalet omfattande byggnation av ett nytt universitetssjukhus*

Landstinget genomförde ett antal utredningar och studier kring alternativa finansieringsmodeller (dessa finns tillgängliga på hemsidan www.nyakarolinska.se). Efter överväganden beslutade landstinget att byggnationen av det nya universitetssjukhuset skulle ske som finansieringssamverkan mellan landstinget och privat kapital. Modellen för denna offentliga och privata samverkan förutsattes ske inom ramen av 14,5 miljarder kronor. Avtalet som träffades sträcker sig fram till år 2040.

a. *Ursprungliga avtalet*
Byggnationen upphandlades med villkor om finansieringsmodell som omfattade offentlig och privat samverkan. När anbudstiden gick ut fanns endast ett anbud. Landstinget beslutade att genomföra upphandlingen mot bakgrund av att alla villkor för upphandling i konkurrens ändå var uppfyllda. I den slutliga dialogen gjordes förändringar och uteslöts delar som var viktiga för det framtida sjukhusets funktion, men inte nödvändigtvis kunde eller behövde ingå i OPS-avtalet. Andra skäl för avvaktan med vissa delar var beroende på osäkerhet kring framtida utveckling. Dessa objekt angavs särskilt i samband med fullmäktigebeslutet. Det slutliga avtalet som kom att omfatta 14,5 miljarder formades genom att ungefär hälften av investeringen skedde genom direktbetalningar av landstinget.
OPS-avtalet omfattar tiden fram till 2040 och innehåller alla de kostnader som krävs för att bygga, underhålla och upprätthålla den funktionella och tekniska driften av sjukhusbyggnaden.

I OPS-avtalet ingår inte någon del av den medicinska verksamheten, den medicintekniska utrustningen eller ITK-miljö för verksamheterna.

b. *Tilläggsbeställningar*
Sedan den första planeringen avslutats och avtal tecknats har ändrings- och tilläggsbeställningar gjorts av landstinget. Det har skett genom politiska initiativ, men huvudsakligen med utgångspunkt från överväganden som gjorts av Karolinska universitetssjukhuset i anslutning till sjukhusets planering av framtida verksamhetsinnehåll. Exempel på större tilläggsbeställningar är påbyggnad av behandlingsbyggnaden med 80 vårdplatser och byggande av ett tillagningskök. Tilläggsbeställningarna omfattar 1,5 miljarder.

3. *Övriga bygginvesteringar*
Ett antal bygginvesteringar knutna till NKS-projektet uteslöts från OPS-avtalet. Det gäller befintliga byggnader som Thoraxbyggnaden, laboratoriebyggnader och upprustning av byggnaden som idag innehåller Astrid Lindgrens barnsjukhus. Dessa övriga bygginvesteringar omfattar cirka 2,5 miljarder kronor.

4. *Utrustningsinvesteringar*
Utöver själva byggkostnaden tillkommer kostnader för medicinteknisk utrustning, informationsteknologi och lös utrustning. Totalt beräknas kostnaderna för utrustningen till det nya sjukhuset hamna på 4,3 miljarder kronor. En del av de upphandlingar som görs sker som så kallade innovationsupphandlingar.

5. *Totala kostnaden för Nya Karolinska Solna*
Bygginvesteringen uppgår till totalt 18,5 miljarder kronor, varav OPS-avtalet omfattar 14,5 miljarder med tilläggsavtal om 1,5 miljarder som förts in i detta. Övriga bygginvesteringar som inte ingår i OPS-avtalet omfattar 2,5 miljarder.
Ur det ursprungliga OPS-avtalet har projektet patienthotell lyfts ut, vilket lett till kompensation för byggrätten till landstinget liksom justering av vederlaget.
Medicinteknisk och annan teknisk utrustning som inte finns inom OPS-avtalet uppgår till 4,3 miljarder.
Totala kostnaden för att bygga och utrusta sjukhuset är 22,8 miljarder kronor.

Totala kostnaden fram till 2040 för att bygga, utrusta och underhålla sjukhuset är omkring 61 miljarder kronor. Kostnaden påverkas av om landstinget utnyttjar de tillfällen som finns inom avtalet för refinansiering m.m.

Enligt förvaltningens bedömning finns det skäl för löpande utvärdering och diskussion kring hela projektet Nya Karolinska Solna. Enbart investeringens storlek motiverar detta. Och sammanvägt med den betydelse som investeringen har för hela Stockholms hälso- och sjukvårdssystem ökar vikten av att investeringens syfte och mål tillvaratas på bästa sätt. Över tid kan det behövas justeringar och kompletteringar, som var svåra att förutse när projektet initierades.
OPS-avtalets komplexitet i sig kräver en aktiv förvaltning från landstingets sida, vilket inte ska sammanblandas med diskussion om för och nackdelar med den typen av finansieringslösningar. Avtalet är på plats sedan 2010 och det medför att alla aspekter som kan stärka ambitionerna angivna i fullmäktiges olika beslut ska tillvaratas. Landstingets intressen ska fortlöpande bevakas.

Som angivits i denna skrivelse lever den här karaktären av framtidsinriktade ambitioner över en lång planerings- och beslutsperiod. Från de första idéerna i slutet av 90-talet till att byggnaden står färdig för att tas i drift med början 2016 och i färdigställt skick 2018 hinner många förändringar ske i politiska beslutsorgan och i förvaltningars verksamhetsledningar.

Projektet måste omfattas av engagemang och förståelse, liksom av tillit till att alla delar är transparent presenterade för beslutsfattare under byggperioden och åren därefter. Landstingsstyrelsen har vid flera tillfällen tagit initiativ som ger möjlighet till insyn i avtalets olika delar.

En fortsatt politiskt ledd uppföljning föreslås ske, liksom nu, inom ramen för landstingsstyrelsens arbetsutskott.

Det är relevant att diskussionen sker från olika perspektiv, varav de mest framträdande är:

a) Investeringens omfattning och hur landstinget bäst tillvaratar sina intressen inom OPS-avtalet
b) Hur ambitionerna om att förändra arbetsorganisation för att nå en patientcentrerad vård tillvaratas
c) På vilket sätt som universitetssjukhuset kan vara en nationell resurs och bättre svara mot uppdrag inom rikssjukvården utvecklas

d) Universitetssjukhusets roll inom den framtida hälso- och sjukvården i Stockholm för att stärka vårdens kvalitet
e) Hur investeringens syfte att stärka forskning och utbildning tillsammans med Karolinska Institutet utvecklas.

Frågan om extern revision har prövats av landstingsfullmäktige den 16 juni, varvid begäran avslogs. Skrivelsen anses därmed besvarad.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Stockholms läns landsting
SOCIALDEMOKRATERNA
MILJÖPARTIET DE GRÖNA
VÄNSTERPARTIET

SKRIVELSE

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -06- 02
Dnr. LS 2015-0819

2015-06-02

Landstingsstyrelsen

Begäran om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av NKS

Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet föreslår landstingsstyrelsen besluta

att låta en extern part göra en revision av OPS-avtalet och upphandlingen av NKS i enlighet med vad som nedan framställs

att den externa revisionen ges fullständig tillgång till allt material landstinget har att tillgå som rör upphandlingen och därefter tillhörande ärenden

att den externa revisionen rapporterar resultatet av sitt arbete senast till landstingsstyrelsens sammanträde i december 2015

att den externa revisionen i samband med sin rapportering även får i uppdrag att föreslå vidare revision av sådant som den uppmärksammat i sin granskning, men som den uppfattat inte legat inom ramen för uppdraget eller som kräver fördjupad granskning.

Det avtal som landstinget slöt med Skanska och SHP om att uppföra Nya Karolinska i Solna (NKS) som en offentligprivat samverkan (OPS) har under åren sedan det tecknades utstått hård kritik. Vi i oppositionen ville aldrig att kontraktet skulle utföras som en OPS och försökte få upphandlingen avbruten. Den mediala granskningen av avtalet har varit väl underbyggd och kunnat visa på såväl kostnadsökningar som oetiskt agerande från landstingets konsulter.

När alliansen ensidigt drev igenom att Nya Karolinska i Solna skulle finansieras med privat upplåning var deras bärande argument för den höga kostnaden och oflexibla avtalsmodellen att priset skulle ligga fast och att risken för att hålla tidsplanen låg på entreprenören. Vad den senaste tidens mediala granskning visat är att priset, det årliga vederlag som landstinget ska betala till sin motpart SHP, har gått upp sedan avtalet tecknades med flera hundra miljoner om året. Till det kommer kostnadsökningar för tilläggsinvesteringar i sjukhuset på åtminstone 1,5 miljarder. Granskningen har också visat att landstinget gav upp kravet på tidsplanen redan efter att Skanska lämnat in sitt anbud. Då vederlaget enligt den beslutade betalningsplanen förändrats vill

vi att revisionen sammanställer och redovisar en uppdaterad betalningsplan samt vad kontraktssumman förväntas uppgå till 2040.

Efter att ha tagit del av hemligstämplade protokoll från förhandlingarna om avtalet i media har vi kommit till insikt att priset för att bygga NKS aldrig har varit de 14,5 miljarder som Moderaterna hävdat. Byggkostnaden var 16,2 miljarder som bara omförhandlats för att nödtorftigt framstå som förenligt med fullmäktiges beslut i samband med tilldelning av kontraktet för att sedan åter förhandlas upp med tilläggsbeställningar till samma prisnivå. Denna sk knapring, när delar av avtalet lyfts bort för att få ner priset, men sedan inkluderas senare, är ytterst besvärande för Moderaterna och det politiska minoritetsstyret. Vi kräver därför att en extern part får i uppdrag att granska vad som skedde under förhandlingarna avseende priset för byggnationen tillsammans med de tilläggsinvesteringar som gjorts efter avtalstecknande i syfte att klargöra om fullmäktiges beslut medvetet åsidosatts.

Det har också visats i den mediala granskningen av NKS att landstingets egna ekonomiska rådgivare, PWC, som ansvarat för att utforma det finansiella upplägget för kontraktet samtidigt agerat rådgivare åt landstingets motpart, Skanska och Innisfree. Vi finner det ytterst tveksamt att vår rådgivare som bl.a. konstruerat betalningsmekanismer och hur årsvederlaget ska fungera samtidigt har konstruerat ett finansiellt upplägg för vår motpart utan att informera landstinget om förhållandet. Hur ska vi kunna lita på att den finansiella konstruktion som avtalet vilar på, det landstinget och skattebetalarna betalar för i 30 år, inte är en blåsning? Kan det politiska minoritetsstyret känna sig trygga att avtalet verkligen är konstruerat för landstingets räkning och inte för motparten?

Vi kräver mot bakgrund av detta avslöjande att den externa revisionen även får i uppdrag att granska om PWC:s roll som finansiell rådgivare till båda parter i samband med upphandlingen kan anses vara i strid med god sed. Sedan det även visat sig att avtalet redan 2010 var över 50 procent dyrare än andra jämförbara avtal i Skandinavien och USA vill vi även att en genomlysning av det finansiella upplägget görs i syfte att klargöra om de ekonomiska villkoren varit ofördelaktiga för landstinget jämfört med likande avtal.

Då vi inte tillhör det politiska minoritetsstyret som ansvarat för detta avtal känner vi en stor oro för hur kontrollen av avtalet fungerar. Avslöjandena i media har visat att kostnadsramen för avtalet har spruckit tillsammans med tidsplanen för byggnationen. Det har visats att det beslutsunderlag till beslutet om tilldelning av kontraktet bygger på halvsanningar och felaktigheter. Det har eventuellt förekommit oegentligheter mellan landstingets rådgivare och vår motpart som kan ha drabbat landstinget och skattebetalarna ekonomiskt. Vi vet inte heller längre vad kontraktsvärdet för avtalet är. Allt detta sammantaget kräver sina svar och svaren bör få konsekvenser för landstingets fortsatta hanering av kontraktet för NKS.

Yrkanden ställda under särskild proposition

Yrkanden	Propositionsordning	Beslut
5. *att* anpassa samtliga förvaltningarnas storlek efter uppdrag och behov samt minska konsultanvändandet med 600 miljoner kronor S BIFALL LS AVSLAG	Avslag respektive bifall till säryrkandet	Avslag
6. *att* anpassa samtliga förvaltningskostnader efter uppdrag och behov samt minska konsultanvändandet med 300 miljoner kronor MP BIFALL LS AVSLAG	Avslag respektive bifall till säryrkandet	Avslag
7. *att* ge Landstingsstyrelsen i uppdrag att tillsätta en extern revision av upphandling och avtal rörande Nya Karolina Solna (NKS) S,MP,V BIFALL LS AVSLAG	Avslag respektive bifall till säryrkandet Votering: Ja för avslag. Nej för bifall 72 ja-röster, 68 nej-röster, 9 avstod Underbilaga 1:51	Avslag Avslag
8. *att* ställa om till en hållbar ekonomisk planering där alla verksamhetsområden i Stockholms läns landstings tar ett långsiktigt ekonomiskt, ekologiskt och socialt ansvar MP BIFALL LS AVSLAG	Avslag respektive bifall till säryrkandet	Avslag