Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-08-17

LS 2015-1106

Landstingsstyrelsen

Motion 2015:15 av Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) har lämnat en motion om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta

att anse motionen besvarad.

Landstingsrådsberedningens motivering

En motion har skrivits av Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna, NKS.

Nya Karolinska Solna är en del av *Framtidsplanen för hälso- och sjukvården*, som genomförs för att möta framtidens vårdbehov och fortsatt ge patienterna en god vård. Framtidsplanen innebär stora satsningar på mer vård, bättre lokaler och nya arbetsmetoder, där NKS byggs för att bli ett toppmodernt högteknologiskt sjukhus för den mest avancerade akutsjukvården som också är nära knuten till forskning, utbildning och utveckling.

Redan år 2001 började planeringen av ett nytt universitetssjukhus i Stockholm då landstingsstyrelsen tillsatte en utredning, SNUS-utredningen, LS 0201-0049 i syftet att göra en undersökning om det fanns möjligheter att bygga ett nytt universitetssjukhus. Året efter kom

utredningens resultat som presenterade förslaget att bygga ett nytt högspecialiserat sjukhus för hela länet.

År 2006 beslutade Landstingsstyrelsen om förslaget "Forum Karolinska" som skulle bli grunden till den fortsatta utvecklingen av ett nytt specialsjukhus. Vid sidan av detta analyserades flera möjliga genomförande- och upphandlingsformer samt finansieringslösningar. Utefter flera analyser och utvärderingar kunde landstingsfullmäktige den 8 april 2008 besluta om att uppföra ett nytt specialsjukhus i Solna (LS 0710-1039). Den 10 juni 2008 beslutade landstingsfullmäktige att genomföra upphandlingen av det nya sjukhuset som en funktionsupphandling i offentlig-privat samverkan, LS 0804-0429.

Det är viktigt att Stockholms läns landsting har effektiva upphandlingsprocesser då det är ett ständigt pågående arbete med planeringar, genomföranden, utvärderingar och agerande.

Upphandlingsprocessen för det nya specialsjukhuset inleddes med ett öppet informationsmöte i oktober 2008. I ett förfrågningsunderlag till upphandlingen, som beslutades i mars år 2009 klargjordes att medicinteknisk utrustning, informations- och kommunikationsteknologi samt kliniska tjänster inte ingick i upphandlingen. De inkomna anbuden begränsade sig till ett enda, från ett konsortium bestående av svenska byggbolaget Skanska och brittiska investmentbolaget Innisfree. Efter en preliminär utvärdering och förhandling med anbudslämnaren, avseende såväl kvalitet som pris, upprättades ett förslag till projektavtal. Därefter beslutade landstingsfullmäktige den 4 maj år 2010 att tilldela anbudsgivare Skanska/Innisfree kontrakt för OPS-uppdraget att finansiera, projektera, bygga och ansvara för driften av den nya sjukhusanläggningen i Solna samt att godkänna projektavtalet mellan Stockholms läns landsting och anbudsgivaren, LS 1003-0255.

Utefter detta slöts en politisk överenskommelse om en förändrad finansieringsmodell för NKS i form av erläggande av betalningar och vederlag till det projektbolag Swedish Hospital Partners (SHP) som anbudsgivaren bildat. Därefter inkom ett justerat anbud och i landstingsstyrelsens förslag till ett förnyat tilldelningsbeslut angavs det förändrade anbudet vilket innebar att landstingets nominella betalning till Projektbolaget minskar med ca 7,1 miljarder kronor och den nuvärdesberäknade betalningen minskar med ca 2,4 miljarder kronor jämfört med det tidigare anbudet. De förändrade finansiella villkoren blev grunden till att landstingsfullmäktige beslutade om ett nytt

tilldelningsbeslut den 8 juni år 2010. Det beslutet låg även till grund för tecknandet av ett OPS-avtal mellan landstinget och Projektbolaget SHP den 30 juni 2010.

Landstingsrevisorerna har även genomfört flera granskningar och redovisningar av NKS-projektet. Landstinget har granskats som beställare av det nya sjukhuset, arbetet kring upphandlingen har granskats, det har gjorts uppföljande granskningar, styrningen kring arbetet har granskats samt revisorerna har noga undersökt ändringar och tillkommande arbete för NKS-projektet. Landstingsrevisorernas kontinuerliga granskning, konstruktiva kritik och rekommendationer har ständigt varit viktiga för landstingets förbättringsarbete. Prognoser av investeringsutgifter, kostnader och redovisningar för projektet har även ständigt utvecklats. Revisorerna har bedömt att framförallt ansvarsförhållanden har förtydligats och att transparensen i beslutsfattandet har ökat.

Ytterligare granskningar har genomförts för att säkerställa arbetet kring det nya akutsjukhuset. Landstingsstyrelsen beslutade den 1 september 2015 att uppdra åt landstingsdirektören att genomföra en extern utvärdering av NKS-projektet med fokus på parternas fullgörande av åtaganden enligt OPS-avtalet samt kostnadskontroll, LS 2015-0819. Denna externa granskning färdigställdes den 13 maj 2016, LS 2015-1062 i form av en utvärderingsrapport. Denna rapport anmäldes på landstingsstyrelsens sammanträde den 24 maj 2016.

NKS-projektet är en mycket omfattande satsning som Stockholms läns landsting gör och det nya akutsjukhuset kommer att ha positiva effekter på hela regionen. De första patienterna kommer att mötas av ett toppmodernt sjukhus med enkelrum med förstärkt patientsäkerhet. En bärande idé för det nybyggda Karolinska Universitetssjukhuset i Solna är att ha en stark integration och samverkan mellan sjukvård, klinisk forskning, utveckling och utbildning. Förutom att vara ett nytt och internationellt konkurrenskraftigt sjukhus blir det en betydelsefull del av en större helhet i utvecklingen av Life Science/Hagastaden. Projektet innebär även att en god samverkan skall ske mellan akademi, sjukvård och privata verksamheter.

Nya Karolinska Solna blir ett mindre och mer högspecialiserat sjukhus än dagens Karolinska universitetssjukhus i Solna, med fokus på de mest komplicerade diagnoserna. Kring varje patient ska det finnas ett nätverk av sjukvård, med målet att varje behandling ges på rätt vårdnivå och med bästa möjliga förutsättningar.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 1 augusti 2016
Motion 2015:15

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-08-01

LS 2015-1106

Handläggare:
Clara Wahren

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -08- 08
Dnr LS 2015-1106
Finansroteln
Rotel I

Landstingsstyrelsen

Motion 2015:15 av Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna

Ärendebeskrivning

Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) har lämnat en motion om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna (NKS).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 1 augusti 2016
Motion 2015:15

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

att anse motionen besvarad.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) har lämnat en motion om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna. En extern utvärdering har beställts och levererats av WSP Sverige AB. Utvärderingsrapporten anmäldes på landstingsstyrelsens sammanträde den 24 maj 2016.

Bakgrund
Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) har lämnat en motion om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av Nya Karolinska Solna. Motionärerna föreslår att landstingsdirektören skyndsamt återkommer till fullmäktige med utformningen av den externa utvärderingen samt att den externa utvärderingen får möjlighet att granska hela NKS-affären och OPS-upplägget.

Överväganden

Politiska beslut om Nya Karolinska Solna
Planeringen av ett nytt universitetssjukhus i Stockholm inleddes 2001, när landstingsstyrelsen tillsatte en utredning, SNUS-utredningen, LS 0201-0049, för att undersöka möjligheterna att bygga ett nytt universitetssjukhus. Utredningen presenterade 2002 ett förslag som innebar att det nya sjukhuset skulle vara ett specialsjukhus för hela länet.

I september 2006 beslutade landstingsstyrelsen att förslaget "Forum Karolinska" från White arkitekter AB skulle ligga till grund för den fortsatta utvecklingen av universitetssjukhuset. Parallellt analyserades olika möjliga genomförande- och upphandlingsformer inklusive finansieringslösningar för det nya sjukhuset. Projektprogrammet från november 2007 utgjorde ett underlag för landstingsfullmäktiges beslut den 8 april 2008 om att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna (LS 0710-1039). Den 10 juni 2008 beslutade landstingsfullmäktige att genomföra upphandlingen av det nya sjukhuset som en funktionsupphandling i offentlig-privat samverkan, LS 0804-0429.

Upphandlingsprocessen inleddes med ett öppet informationsmöte i oktober 2008. Förfrågningsunderlaget till upphandlingen beslutades i mars 2009. I förfrågningsunderlaget klargjordes att medicinteknisk utrustning, informations- och kommunikationsteknologi samt kliniska tjänster inte ingick i upphandlingen. De inkomna anbuden begränsade sig till ett enda, från ett konsortium bestående av svenska byggbolaget Skanska och brittiska investmentbolaget Innisfree. Efter en preliminär utvärdering och förhandling med anbudslämnaren, avseende såväl kvalitet som pris, upprättades ett slutligt förslag till projektavtal.

Den 4 maj 2010 beslutade landstingsfullmäktige att tilldela anbudsgivare Skanska/Innisfree kontrakt för OPS-uppdraget att finansiera, projektera, bygga och ansvara för driften av den nya sjukhusanläggningen i Solna samt att godkänna projektavtalet mellan Stockholms läns landsting och anbudsgivaren, LS 1003-0255. Efter tilldelningsbeslutet slöts en politisk överenskommelse om en förändrad finansieringsmodell för NKS i form av erläggande av betalningar och vederlag till det projektbolag Swedish Hospital Partners (SHP) som anbudsgivaren bildat. Baserat på överenskommelsen inkom anbudsgivaren med ett justerat anbud. I landstingsstyrelsens skrivelse med förslag till ett förnyat tilldelningsbeslut angavs att det förändrade anbudet innebar att landstingets nominella betalning till Projektbolaget minskar med ca 7,1 miljarder kronor och den nuvärdesberäknade betalningen minskar med ca 2,4 miljarder kronor

jämfört med det tidigare anbudet. Ett nytt tilldelningsbeslut utifrån de förändrade finansiella villkoren fattades av landstingsfullmäktige den 8 juni 2010, LS 1003-0255. Det beslutet låg till grund för tecknandet av ett OPS-avtal mellan landstinget och Projektbolaget SHP den 30 juni 2010.

Uppförandet av det nya sjukhuset pågår enligt avtalad tidplan och den första sjukhusdelen överlämnades i början av sommaren. Förberedelser pågår nu för att de första patienterna ska tas emot i höst.

Landstingsrevisorernas granskning av Nya Karolinska Solna
Landstingsrevisorerna i Stockholms läns landsting har under åren 2012 - 2014 genomfört särskilda granskningar av olika delar i Stockholms läns landstings hantering av NKS-projektet.

2012 granskades landstinget som beställare av det nya sjukhuset. Resultatet av granskningen redovisades i Rapport 3/2012, RK 201206-0043.

2013 gjordes en uppföljning av 2012 års granskning. Resultatet av uppföljningen redovisades i landstingsrevisorernas "Årsrapport 2013 Landstingsstyrelsen", RK 201305-0035.

2014 granskades upphandlingen av IKT- infrastruktur (Informations- och kommunikationsteknik) till Nya Karolinska Solna. Resultatet redovisades i Rapport 1/2014, RK 201204-0028.

Landstingsrevisorerna har under 2014 också granskat ändringar och tillkommande arbeten, som beslutats för NKS-projektet. Granskningen redovisas i landstingsrevisorernas "Årsrapport 2014 Landstingsstyrelsen", RK 201407-0036 .

2015 har landstingsrevisorerna gjort en granskning som redovisas i "Årsrapport 2015 Landstingsstyrelsen" under rubriken "Styrning av Nya Karolinska Sjukhuset", RK 201505-0053.

Extern granskning av NKS-projektet
Landstingsstyrelsen beslutade den 1 september 2015 att uppdra åt landstingsdirektören att genomföra en extern utvärdering av NKS-projektet med fokus på parternas fullgörande av åtaganden enligt OPS-avtalet samt kostnadskontroll, LS 2015-0819.

WSP Sverige AB fick i uppdrag att göra en granskning och en plan för utvärderingen fastställdes, LS 2016-0070.

Fokus i utvärderingen av NKS-projektet skulle vara parternas fullgörande av åtaganden enligt OPS-avtalet och kostnadskontroll.

Utvärderingsrapport Nya Karolinska Solna – fullgörande av åtagande i avtal samt kostnadskontroll, daterad den 13 maj 2016, LS 2015-1062, är nu färdigställd. Rapporten anmäldes på landstingstyrelsens sammanträde den 24 maj 2016.

Förvaltningen föreslår att motionen ska anses 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.

Anne Rundquist
Tillförordnad landstingsdirektör

Socialdemokraterna
FRAMTIDSPARTIET

MOTION
2015-09-15

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -09- 15
Dnr LS 2015-1106

2015:15
Rotel I

Motion av Erika Ullberg (S) och Dag Larsson (S) om extern revision av OPS-avtalet och upphandlingen av NKS

Byggnationen och driften av Nya Karolinska i Solna (NKS) är en av de största sjukvårdsinvesteringarna i Sverige någonsin och en central del i Stockholms läns framtida sjukvård.

Finansieringen och avtalsutformningen av NKS är närmast unik och ett av världens största för ett sjukhus. OPS-finansiering har bara använts en annan gång i Sverige, vid byggandet och driften av Arlandabanan.

Ett projekt av NKS storlek och med en i Sverige oprövad avtalsmodell måste genomföras med stor transparens. I synnerhet när besluten togs i politisk strid och oppositionen redan från början varnade för problemen med upplägget. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet röstade mot att genomföra byggnationen som en OPS-lösning samt krävde att upphandlingen skulle avbrytas när det bara var en anbudsgivare. Men dåvarande alliansmajoriteten – nuvarande alliansminoriteten – vägrade. De borde vara de första att välkomna en extern revision av den affär de själva drev igenom.

Den löpande, landstingsinterna granskning som förtjänstfullt utförts av landstingets revisorer är inte tillräcklig. Givet de stora kostnader NKS innebär, den kritik såväl NKS-projektet i sig som OPS som finansieringslösning utstått och de oklarheter som finns kring avtalets utformning och tillkomst krävs en extern revision.

En extern revision är viktig dels för att skattebetalare och väljare i Stockholms läns ska ha möjlighet att förstå hur den största investeringen i landstingets historia genomförts och om upplägget och avtalet varit till gagn för länets invånare, dels för att lära och dra nytta av erfarenheterna inför kommande större investeringar.

Den styrande alliansminoriteten har vid flera tillfällen lovat en extern granskning som ska ”belysa flera aspekter i projektet” (Bohlin, Hemming, SvD, 3 juli 2015), att en eller flera revisionsbyråer ska analysera projektet då det ”handlar om en av de största investeringarna i offentlig sektor ” och finansieras med ”en finansieringsmodell (OPS) som knappt använts i Sverige förut” (Starbrink, SvD, 25 juni 2015).

Dessa löften ser nu ut att brytas efter att den styrande alliansminoriteten med hjälp av Sverigedemokraterna i Landstingsstyrelsen röstat ner Socialdemokraternas, Miljöpartiets och Vänsterpartiets förslag på en extern revision. Istället har alliansminoriteten tillsammans med Sverigedemokraterna beslutat att uppdra åt landstingsdirektören att genomföra en "extern utvärdering av NKS-projektet med fokus på parternas fullgörande av åtaganden enligt OPS-avtalet samt kostnadskontroll".

Formuleringen är vag men innebär att utvärderingen *inte* ska genomföra en revision av OPS-avtalets utformning eller hur upphandlingen av NKS gick till, *inte* ska granska vad som skedde under förhandlingarna avseende priset för byggnationen och *inte* heller om det finansiella upplägget och ekonomiska villkoren varit ofördelaktiga för landstinget jämfört med liknande avtal.

Utvärderingen ska enligt alliansens förslag heller *inte* ges fullständig tillgång till material som rör upphandlingen och den ska *inte* granska om PWC:s roll som finansiell rådgivare till båda parter i samband med upphandlingen kan anses vara i strid med god sed.

Därmed ska utvärderingen bortse från stora delar av det som gör NKS unikt och från stora delar av det som kan antas vara anledningen till de stora kostnader NKS innebär för landstinget.

Givet NKS-projektets storlek och komplexitet måste projektet granskas i sin helhet: från att beslutet om att ett nytt sjukhus skulle byggas till idag. På grund av de speciella omständigheterna kring avtalets utformning och upphandlingen bör ett speciellt fokus ligga på dessa delar.

Vi anser att utvärderingens utformning bör underställas landstingsfullmäktige.

Beslutet om att genomföra byggnationen av NKS som en OPS lösning togs av landstingsfullmäktige. Även beslutet att tilldela Skanska och Innisfree avtalet togs av landstingsfullmäktige. Dessa och andra viktiga beslut togs i strid med oppositionen av den dåvarande alliansmajoriteten. Alliansen har sedan dess förlorat sin majoritet. Fullmäktige är den församling som bäst avspeglar valresultatet och bör ges fullständig insyn och möjlighet att påverka utvärderingen.

Med anledning av ovanstående föreslår Socialdemokraterna fullmäktige att besluta:

att landstingsdirektören skyndsamt återkommer till fullmäktige med utformningen av den externa utvärderingen

att den externa utvärderingen får möjlighet att granska hela NKS-affären och OPS-upplägget

Stockholm den 15 september 2015

Erika Ullberg Dag Larsson