Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-05-17

LS 2016-1186

Landstingsstyrelsen

Uppdrag att genomföra en oberoende genomlysning av beslut rörande projektet att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

I ärendet redovisas förslag till genomförande av en oberoende genomlysning av beslutet rörande projektet att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna och dess konsekvenser.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att godkänna att en oberoende genomlysning av Nya Karolinska Solna-projektet genomförs i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande och landstingsrådsberedningens motivering

att uppdra till landstingsdirektören att genomföra en oberoende genomlysning av Nya Karolinska Solna-projektet i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande och landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsrådsberedningens motivering

Uppförandet av ett nytt universitetssjukhus i Solna är en av de viktigaste investeringarna för hälso- och sjukvården i Stockholmsregionen. Till grund för beslutet låg ett flertal utredningar om de framtida behoven av hälso- och sjukvård i en växande Stockholmsregion och jämförelser med förutsättningarna att renovera de gamla sjukhusbyggnaderna som ursprungligen färdigställdes år 1940.

Landstingsfullmäktige beslutade i maj 2004 att påbörja planeringen av ett nytt universitetssjukhus och i juni 2010 beslutade landstingsfullmäktige om tilldelningsbeslutet för upphandlingen.

Stockholmarna ska kunna känna förtroende för att landstinget fattar nödvändiga beslut om utbyggnad av hälso- och sjukvården för att även i framtiden kunna tillhandahålla vård av hög kvalitet till en växande och åldrande befolkning. Samtidigt ska det inte råda något tvivel om att stockholmarnas skattekronor hanteras med varsamhet. Rapporteringen kring Nya Karolinska Solna har innehållit allvarlig kritik mot beslutsprocessen, inklusive valet av OPS-finansiering, och väckt frågor som behöver utredas med stor hänsyn till objektivitet.

Efter färdigställande av ett så omfattande projekt som Nya Karolinska Solna finns det värdefulla erfarenheter att hämta från processen som kan komma till nytta vid framtida beslut. Projektet har i delar granskats vid olika tillfällen, bland annat av landstingets revisorer.

För att få en bred och heltäckande granskning av projektet har landstingsfullmäktige beslutat att genomföra en oberoende genomlysning av hela projektperioden. Det innebär att bland annat följande aspekter ska belysas:

- förberedelser, utformning och utfall av besluten som har fattats och av projektets samhällsekonomiska aspekter
- finansieringssättet i OPS-avtalet med jämförande analys av alternativ inför upphandlingen
- justeringen av avtalet inför landstingsfullmäktiges beslut
- bruket av sekretess inför beslutet inom ramen för det kommunala beslutsfattandet

För att säkerställa en djupgående genomlysning ska granskningen se över hela projektgenomförandet inklusive driftsättningen av sjukhuset och underhållet av fastigheten efter att sjukhuset tagits i full drift. En utvärdering ska göras av avtalsförvaltningen fram till och med år 2020. Det är avgörande att denna omfattande genomlysning får rätt förutsättningar att präglas av noggrannhet, transparens och objektivitet. Det gör genomlysningen lämpad för fristående uppdragsforskning med inriktning på offentlig sektor.

Redovisning av genomlysningen kommer att ske i tre etapper genom två delrapporteringar och slutredovisning efter granskningsperiodens slut. Genomlysningens delrapporter kommer att tillställas landstingsfullmäktige, och tas upp som anmälningsärenden på föredragningslistan. Landstingsdirektören anger i tjänsteutlåtandet en rad områden som ska utvärderas, men det redovisas inte när olika delar av utvärderingen ska återredovisas. Föreslagen omfattning och upplägg i tre delrapporter visar

på en gedigen ansats i utvärderingen. Det är dock nödvändigt att redan nu ange tidpunkter för utvärderingens delrapporter.

Den första återrapporteringen ska ske senast 1 februari 2018 och redovisa en genomlysning av bland annat *bakgrunden till och förberedelserna inför beslutet om ett nytt universitetssjukhus, med fokus på bedömning av vårdbehov, investeringsbehov och förändringar i sjukvårdsstrukturen. Vid första återrapporteringstillfället ska även delrapportering av genomlysningen av upphandlingen och OPS-avtalet redovisas, vilket innehåller beslut och beredning i politiska organ, val av upphandlingsform, finansieringssätt och avtalsform*.

Den andra återrapporteringen ska ske under våren 2019, medan slutredovisningen med sammanfattning och slutsatser sker efter att granskningsperioden är avslutad år 2020.

Resultaten från genomlysningen ska ligga till grund för förslag till åtgärder som kan implementeras för att förbättra landstingets organisation och verksamheter. Det kommer även att kunna tjäna som en källa till erfarenhet och lärdomar för såväl nationellt som internationellt bruk i jämförbara projekt. Parallellt med genomlysningen ser landstingsdirektören över landstingets organisation för upphandlingar, beslutsprocesser och organisation för att kunna återkomma med förslag på åtgärder för att vässa landstinget. Genomlysningens resultat kommer att kunna bli ett bidrag även till det arbetet.

Nya Karolinska Solna är ett viktigt projekt för hela Stockholmsregionen och för svårt sjuka patienter i behov av högspecialiserad vård över hela landet. Det är både ett fastighets- och verksamhetsprojekt som möjliggör innovationer i teknik, behandlingar och arbetsmetoder. Samtidigt genomförs stora investeringar i länets alla akutsjukhus för att öka tillgängligheten och utöka vården för fler patienter. En oberoende genomlysning kommer att ge värdefull kunskap inför framtida beslut om utbyggnader av hälso- och sjukvården i en kraftigt växande region.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 15 februari 2017

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Stockholms läns landsting

Landstingsstyrelsens förvaltning

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-02-15

LS 2016-1186

Handläggare:
Gunnel Forsberg

Landstingsstyrelsen

Uppdrag att genomföra en oberoende genomlysning av beslut rörande projektet att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna

Ärendebeskrivning

I ärendet redovisas förslag till genomförande av en oberoende genomlysning av beslutet rörande projektet att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna och dess konsekvenser.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 15 februari 2017

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att godkänna att en oberoende genomlysning av Nya Karolinska Solna-projektet genomförs i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

att uppdra till landstingsdirektören att genomföra en oberoende genomlysning av Nya Karolinska Solna-projektet i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Tillkomsten och etableringen av Nya Karolinska Solna (NKS) är ett av de största enskilda projekt som landstinget beslutat om och den största upphandlingen av ett sjukhus inom Sverige hittills.

Beslutet om att bygga ett nytt universitetssjukhus baserar sig på flera utredningar rörande vårdens behov och förutsättningar både ur ett verksamhetsperspektiv och ur ett ägarperspektiv med avseende på de befintliga fastigheternas status och en bedömning av kommande investeringsbehov. Avtals- och finansieringsformen belystes på olika sätt.

En genomlysning av projektet att uppföra ett nytt universitetssjukhus avseende såväl förutsättningarna för beslutet som genomförande av projektet, finansieringsmodell, verksamhetsinnehåll samt driftsättning omfattar en period om cirka fyrtio år och spänner över många olika aspekter och kunskapsområden. Det hittills genomförda arbetet rörande NKS omfattar skilda kompetensområden såsom politiska beslutsprocesser, finansieringslösningar, projektgenomförande och byggnation, utformning av verksamhetsinnehåll samt driftsättning av de olika faserna. Byggfasen bedöms vara klar under 2018 i enlighet med tecknat avtal.

Driftfasen kommer att kräva en organisation med ansvar och förutsättningar för uppföljning av avtalet. Detta för att säkerställa att avtalade krav till fullo uppfylls.

Genomlysningen kommer följaktligen att omfatta olika kompetensområden och belysa fullgörandet av samtliga avtalade tjänster över tid. En etappvis indelning av genomlysningen med koppling till olika kompetensområden säkerställer effektivitet i genomförandet och kvalité i genomlysningen.

Bakgrund
Landstingsfullmäktige i Stockholms läns landsting beslutade den 13 september 2016 att ge landstingsstyrelsen i uppdrag att genomföra en oberoende genomlysning av beslutet rörande projektet att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna.

I enlighet med landstingsfullmäktiges beslut ska:

> *”Genomlysningen omfatta både beslut och konsekvenser rörande ställningstagandet att uppföra sjukhuset, omfattning av projektet samt val av finansieringsmodell för projektet.*
>
> *Genomlysningen ska omfatta såväl genomförandet av byggnationen som driftsättningen och underhållet av det nya universitetssjukhuset.”*

Planering och byggnation av ett helt nytt universitetssjukhus är en omfattande process som pågått under lång tid. Därtill kommer att även en ny behandlingsbyggnad beslutats uppföras i anslutning till sjukhusbyggnationen. Planeringen sträcker sig över en period om drygt 15 år, från idé till färdigt sjukhus under åren 2001-2018.

Arbetet tog sin början redan under 2001 då landstingsstyrelsen beslöt tillsätta en utredning med syfte att utreda förutsättningarna för att bygga ett nytt universitetssjukhus. Bakgrunden var att dåvarande Karolinska Sjukhuset (KS) fastighetsmässigt var i dåligt skick och en renovering skulle innebära betydande investeringar och omfattande störningar på verksamheten under mycket lång tid.

Den så kallade SNUS-utredningen (Stockholms Nya Universitetssjukhus) lämnade sin rapport i november 2002. Rapporten identifierar behovet av ett nytt universitetssjukhus och en ny sjukvårdsstruktur.

I en efterföljande utredning, 3S (Stockholms Sjukvårdsstruktur) bekräftas behovet av ett nytt universitetssjukhus och en ny sjukvårdsstruktur. 3S-utredningen avrapporterades i september 2004.

Mot bakgrund av SNUS-utredningen och 3S-utredningen beslutade landstingsfullmäktige i maj 2004 att ge landstingsstyrelsen i uppdrag att planera för ett nytt universitetssjukhus och anordna en formgivningstävling.

Vidare kom alternativa lösningar för finansiering och drift att analyseras och utvärderas.

Landstingsfullmäktige beslutade sedermera, den 8 april 2008, att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna med arbetsnamnet Nya Karolinska Solna (NKS). Beslutet var i enlighet med de tidigare ovan angivna utredningarna.

Planering av verksamhetsinnehåll och byggnation av ett nytt universitetssjukhus är ett komplext och mångfasetterat projekt. Landstingets intentioner med det nya sjukhuset var att det skulle vara både ett verksamhetsprojekt och ett byggprojekt. Arbetet med att beskriva verksamhetsinnehåll har skett parallellt med planering, projektering och byggnation av sjukhusanläggningen.

Från och med 2012 ansvarar styrelsen för Karolinska Universitetssjukhuset för verksamhetsinnehållet och den kliniska driftsättningen av NKS, medan landstingsstyrelsen ansvarar för planering och genomförande av byggnation och teknisk driftsättning.

Planeringen inför driftsättningen är omfattande, och avser både teknisk driftsättning, inklusive medicinteknisk utrustning och IKT (informations- och kommunikationsteknologi), samt klinisk driftsättning och deras inbördes samband och beroenden.

Efter att sjukhuset tagits i drift följer en period om drygt tjugo år, fram till år 2040 där landstinget har att tillse att avtalade krav i OPS-avtalet efterlevs.

Överväganden
En genomlysning av beslut rörande projektet att uppföra ett nytt universitetssjukhus, dess omfattning, val av finansiering, driftsättning samt former för drift och underhåll rör en period om cirka 40 år (2001-2040).

Genomlysningen föreslås genomföras i etapper och återrapporteras succesivt:

- **Inför beslut om ett nytt universitetssjukhus**
  Vårdbehov
  Investeringsbehov
  Förändrad sjukvårdsstruktur

- **Beslut inför genomförande av upphandling**
  Kravställning
  Upphandlingsform
  Finansieringssätt
  Avtalsform
  Vårdinnehåll
  Byggnation
  Utrustningsinvesteringar
  Förvaltning efter driftsättning

- **Genomförande av byggnationen** (granskat i WSP-rapport till landstingsstyrelsen)
  Projektorganisation
  Genomförandeprocess

Tilläggs- och ändringsbeslut
Beredning i politiska organ
Ekonomisk uppföljning och styrning
Överlämnande byggnader 2012-2018

- **Verksamhetsinnehåll och driftsättning**
  Ansvarsfördelning byggnation/vårdverksamhet
  Projektorganisation
  Samordning byggnation/verksamhetsinnehåll
  Beredning i politiska organ

- **Driftsättning och avtalsförvaltning**
  Ansvarsfördelning teknisk respektive klinisk driftsättning
  Överlämnandeprocessen inklusive verksamhetsmässiga effekter
  Avtalsförvaltning, kort sikt 2012-2018
  Avtalsuppföljning, långsiktigt, organisation och ansvarsfördelning efter överlämnade 2018
  Fastighetsförvaltningstjänster samt servicetjänster fram till och med 2020

- **Finansiering**
  Finansieringssätt, analyser av alternativ inför upphandling
  Finansiering under genomförande tiden, analys och uppföljning
  Refinansiering alternativt engångsbetalningar, löpande analyser
  Refinansiering och eventuella engångsbetalningar i samband med att byggnationen färdigställs

Uppdraget
Genomlysningen ska inledas under första kvartalet 2017 och pågå fram till och med år 2020. För att belysa hur avtalade krav på servicenivåer och underhåll uppfylls kommer genomlysningen sträcka sig över cirka två år efter färdigställande och driftsättning av den sista fasen. Därefter bör ett förnyat ställningstagande tas till eventuell fortsatt granskning av projektet.

Genomlysningen skall präglas av objektivitet. Projektet är unikt i sitt slag till följd av den komplexa beslutsprocessen, mötet mellan offentlig och privat verksamhet och projektets samhällsekonomiska aspekter, vilket gör att genomlysningen är lämpad för uppdragsforskning med inriktning på offentlig sektor förslagsvis vid Stockholms Universitet.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Kostnaderna för genomlysningen hanteras inom ramen för landstingsstyrelsens fastställda budget för respektive verksamhetsår. Kostnaderna för genomlysningen kommer att tas fram i samband med landstingsdirektörens framtagande av projektplan.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist