

LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport
Nr 10/2010

Offentlig Privat Samverkan, Nya Karolinska Solna

- Upphandlingen som sådan har genomförts regelrätt och med bred förankring. Den form för OPS-upphandling som valts är dock för svenska förhållanden helt oprövad.
- Eftersom upphandlingen endast är baserad på ett anbud är det svårt att värdera ekonomi och affärs-mässighet. Projektets slutliga ränte- och avkastningsnivåer är exempelvis svårbedömda.
- Det har inte förelegat en upphandlingsrättslig skyldighet att avbryta OPS-upphandlingen p.g.a. att det endast var en anbudsgivare.
- Landstinget har i det slutliga avtalet fördelat riskerna mellan parterna. Den långa avtalsperioden på 30 år kan dock i sig innebära en risk för att tvistigheter uppstår kring tolkning av avtal m.m.
- Avtalet bedöms tillgodose landstingets önskemål om insyn, uppföljning och möjlighet till kontroll.

Revisorsgrupp I
2010 års revisorer

2010-11-09

Diarienummer:
RK 200911-0099

Landstingsstyrelsen
NKS-förvaltningen

Rapport 10/2010 Offentlig Privat Samverkan, Nya Karolinska sjukhuset

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2010-11-09 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen och till NKS-förvaltningen för kännedom och med möjlighet till yttrande senast 2011-02-02.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.


Kenneth Strömberg
ordförande


Anneli Lagebro
revisionsdirektör

INNEHÅLL

1. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	1
2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN	2
2.1 Förstudiens slutsatser	2
2.2 Motiv till granskningen	3
2.3 Revisionsfråga	3
2.4 Avgränsning	4
2.5 Revisionskriterier.....	4
2.6 Metod	4
3. OPS –VAD ÄR DET?	4
4. OPS-UPPHANDLINGEN.....	5
4.1 Val av samarbetsavtal	5
4.2 Organisation för upphandlingsarbetet	7
4.3 Förvaltningens tidsplan och genomförande av upphandlingen.....	9
4.4 Upphandlingsprocess	9
4.4.1 Kvalificering.....	9
4.4.2 Förfrågningsunderlaget.....	10
4.4.3 Utvärdering och förhandling	11
4.4.4 Sekretess	12
5. SÄRSKILDA FRÅGESTÄLLNINGAR KRING UPPHANDLINGEN	13
5.1 Tillämpning av förhandlat förfarande	13
5.2 Skyldighet att avbryta upphandlingen.....	13
5.3 Lämplighet att avbryta upphandlingen	15
5.4 Har "förväntad konkurrens" uppnåtts?	17
5.5 Förändring av finansieringen - en tillåten förändring?.....	19
6. AVTALSVILLKOR AVSEENDE NKS	21
6.1 Finansiering och avkastning	21
6.2 Fördelning av riskerna.....	22
6.3 Möjligheter till insyn, uppföljning och kontroll	23

1. Sammanfattande slutsatser

I april 2008 beslutade Landstingsfullmäktige att bygga ett nytt universitetssjukhus i Solna och att bilda förvaltningen Nya Karolinska Solna (NKS). Förvaltningens uppdrag är bl.a. att genomföra uppförandet av det nya sjukhuset som ska finansieras genom Offentlig-Privat-Samverkan (OPS). Enligt beslut i fullmäktige ska sjukhuset tas i drift i olika faser under perioden 2015-2017.

NKS-projektet budgeterades ursprungligen till 14,1 mdkr och tillhör ett av de större byggprojekten i Sverige. Konstruktionen med OPS är en relativt ny företeelse i Sverige och erfarenheten av att driva sådana projekt är därför begränsad. Flera exempel på OPS förekommer dock i andra länder och Storbritannien är här ett av föregångsländerna. Den form för OPS-upphandling som valts är dock för svenska förhållande helt oprövad.

Sammantaget visar granskningen att upphandlingsarbetet genomfördes med ett stort antal specialister inom olika fackområden, vilket inneburit att upphandlingen kunnat genomföras regelrätt och med bred förankring.

Landstingsstyrelsens förvaltning genomförde före upphandlingsbeslutet en djupgående analys av förutsättningarna för att tillämpa OPS. Av analysen framgick att det inte fanns formella hinder för att tillämpa OPS. Även revisionskontorets anlitate jurist har kommit till samma slutsats. Revisionskontorets uppfattning är att omständigheterna för att tillämpa förhandlat förfarande med annonsering enligt LOU förelåg.

Upphandlingen var av stor komplexitet och omfattning och förfrågningsunderlaget innehöll fjorton övergripande skallkrav. Förfrågningsunderlagets flexibilitet möjliggjorde också för anbudsgivaren att erbjuda egna förslag till lösningar. Valet att genomföra en OPS-upphandling öppnade därmed för innovationslösningar från anbudsgivaren, eftersom vald leverantör bär risken för att något inte fungerar på avsett sätt. NKS-förvaltningen har kunnat dra nytta av detta i avtalet med projektbolaget. Ett sådant exempel är sjukhusets leverans- och logistikcenter som har fått en helt ny utformning efter anbudsgivarens förslag.

I kvalificeringsfasen inkom endast en ansökan. FoUU-utskottet beslutade att godkänna en anbudsansökan. Att upphandlingen endast är baserat på ett anbud försvårar möjligheterna att bedöma ekonomi och affärsmässighet. Projektets slutliga ränte- och avkastningsnivåer är exempelvis svårbedömda.

Granskningen visar att NKS-förvaltningen i brist på flera konkurrerande anbud har relaterat anbudsgivarens avkastningskrav i förhållande till OPS-projekt som genomförts i Storbritannien. Förvaltningen som har inhämtat uppgifter från dels externa konsulter, dels National Audit Office (NAO), visar att uppnådda avkastningskrav ligger inom ramarna för vad som är "normalt". SLL har möjlighet att begära refinansiering vilket påverkar finansieringskostnaden. Eventuella vinster vid en refinansiering tillfaller SLL till 90 procent.

SLL har i det slutliga avtalet ökat sina finansiella risker. Granskningen visar att landstinget, så långt det går att bedöma, har försökt åstadkomma en godtagbar riskfördelning mellan parterna. Den långa avtalsperioden på 30 år kan dock i sig innebära en risk för att tvistigheter uppstår kring tolkning av avtal m.m.

SLL:s möjligheter till insyn, uppföljning och kontroll i projektet motsvarar eller liknar de som en beställare hade haft i en traditionell entreprenadupphandling. Projektavtalet följer också i allt väsentligt förfrågningsunderlagets förslag till avtal. Sammanfattningsvis bedöms att avtalet tillgodoser de krav landstinget har ställt upp avseende insyn, uppföljning och kontroll.

Revisionen konstaterar att landstingsfullmäktige i ett tidigare beslut angivit att upphandlingen skulle genomföras under förutsättning att förväntad konkurrens kunde uppnås. Den normala innebörden av uttrycket förväntad konkurrens innebär att fler anbud inkommer och att en konkurrenssituation föreligger mellan dessa anbudsgivare. Enligt revisionskontoret har det dock inte förelegat en upphandlingsrättslig skyldighet att avbryta OPS-upphandlingen.

Eftersom landstingsfullmäktige i juni 2010 beslutade att tilldela kontraktet till projektbolaget Swedish Hospital Partners AB blev det tidigare förbehållet om att konkurrens skulle uppnås överspelat.

Revisionskontorets anlitade jurist anser att den aktuella förändringen av finansieringsmodellen som tillkom i och med det andra tilldelningsbeslutet, är förenlig med lagstiftningen.

Enligt det upprättade avtalet mellan SLL och Skanska/Innisfree, som äger projektbolaget, framgår att SLL har fortlöpande insyn i projektbolagets ekonomiska ställning. SLL får bl.a. ekonomisk information om bolaget genom årsredovisning, delårsbokslut och månadsrapportering. Avtalet anger också att en partsammansatt avtalskommitté ska träffas månatligen under byggtiden och därefter varje kvartal.

Utifrån den övergripande revisionsfrågan bedömer revisionen att upphandlingen har genomförts enligt LOU och att avtalet ger landstinget god insyn och möjligheter till uppföljning och därmed förutsättningar för styrning och kontroll.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Förstudiens slutsatser

I revisionskontorets förstudie föreslogs en granskning av hur NKS-förvaltningen genomfört OPS¹-upphandlingen av uppförandet och drift, underhåll och service av Nya Karolinska Solna. Granskningen syftar till att bedöma om landstinget har haft tillräcklig styrning och kostnadskontroll av upphandlingen samt om upprättade avtal ger landstinget möjligheter till påverkan och insyn i driften av sjukhuset.

¹ Offentlig Privat Samverkan.

2.2 Motiv till granskningen

Under åren 2008 - 2010 har OPS – upphandlingen, som omfattar utformning, uppförande, finansiering och driften av sjukhuset, genomförts. Själva upphandlingen av ett OPS- konsortium är ett omfattande arbete som har pågått inom NKS-förvaltningen från sommaren 2008 och fram till våren 2010. Upphandlingen slutfördes i och med ett slutligt tilldelningsbeslut i landstingsfullmäktige den 8 juni 2010.

Den kliniska verksamheten och övriga verksamhetsnära tjänster kommer även i fortsättningen att bedrivas i SLLs egen regi och har följaktligen inte berörts av upphandlingen. För anskaffning och underhåll av medicinsk-teknisk utrustning kommer landstinget även i fortsättningen att ha det fulla ansvaret. Dock ingår i OPS-lösningen ett långvarigt avtal för FM-tjänster (Facility Management, d v s servicetjänster som lokalvård, kontorservice etc).

Revisionskontorets granskning av NKS-projektet pågår fram till igångsättandet under åren 2015-2017 och kommer att inriktas mot olika delar av processen. I ett första steg har själva upphandlingsprocessen granskats. Detta påbörjades direkt efter att upphandlingen avslutades i juni 2010. Syftet med granskningen är att se om upphandlingen tillgodoser lagens krav (LOU) och att det ges tillräckliga förutsättningar för styrning och kontroll av projektet.

2.3 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är:

Hur har OPS-upphandlingen av Nya Karolinska i Solna genomförts med avseende på styrning och kontroll samt möjlighet till insyn och uppföljning?

Den övergripande revisionsfrågan har delats in i följande delfrågor:

- Är OPS-upphandlingen genomförd enligt LOU:s regelverk?
 - Är förfrågningsunderlaget utformat på ett funktionellt sätt och enligt upphandlingslagens intentioner och enligt landstingets upphandlingspolicy?
 - Hur har anbudsutvärderingen genomförts?
- Medger OPS-avtalet att landstinget får tillräckliga möjligheter till insyn, uppföljning och kontroll?
 - Hur fördelas riskerna mellan parterna?
 - Hur finansieras NKS och vilken avkastning får ägarna i projektbolaget?
 - Vad är den totala kostnaden för NKS?
 - Hur sker uppföljning och kontroll?

2.4 Avgränsning

Granskningen omfattar upphandlingsprocessen av NKS. Granskningen har inriktats på följande faktorer:

- Organisering av upphandlingsarbetet
- Förfrågningsunderlagets uppbyggnad och upphandlingens genomförande
- Upprättade avtal

Granskningen har inte innefattat hur förutsättningarna är för implementering av sjukvårdsverksamheten i det nya sjukhuset. Vidare har inte ingått att bedöma ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för den befintliga sjukhusvården vid övriga sjukhus. Förslag till framtida verksamhet vid sjukhuset avser revisionskontoret att granska under 2011.

2.5 Revisionskriterier

- Landstingsfullmäktiges beslut i ärendet
- Lagen om offentlig upphandling
- Landstingets upphandlingspolicy
- Landstingets miljöprogram, Miljösteg 5

2.6 Metod

I granskningen av upphandlingsprocessen har analyserats hur förvaltningen arbetat med att ta fram ett förfrågningsunderlag. I granskningen har ingått att bedöma själva upphandlingsprocessen. Utgångspunkten för denna del av granskningen är LOU² och landstingets regler för upphandling samt landstingets beslut avseende NKS.

En del av granskningen har inriktats på att övergripande bedöma det avtal som tecknats mellan projektbolaget och landstinget. Ett viktigt granskningsfokus har varit hur landstingets möjligheter till insyn, uppföljning och påverkan har tillgodosetts i avtalet. Vidare har granskats hur finansieringslösningen är konstruerad och vilka eventuella risker som finns i det ingångna avtalet.

Intervjuer har genomförts med personer ansvariga för upphandlingen inom NKS-förvaltningen och med ordföranden i FoUU-utskottet. Därtill har representant för Skanska intervjuats.

Granskningen har utförts av Mikael Lundén projektledare och Camilla Graf Morin. Revisionskontoret har även anlitat juristerna Svante Hultqvist och Carl Bokwall från Cederquists advokatbyrå.

3. OPS –Vad är det?

Offentlig privat samverkan (OPS) som på engelska kallas Public Private Partnership (PPP), är ett samlingsnamn på olika typer av samarbetsavtal för stora infrastrukturinvesteringar eller större bygg- och anläggningsprojekt som genomförs i samverkan mellan offentlig och privat sektor. OPS används i ett

² Lagen om Offentlig Upphandling

flertal länder med det främsta syftet att skapa högre kvalitet och ökad effektivitet. Det hävdas också av flera oberoende bedömare att utrymmet för innovationer vid utförandet blir större än vid traditionella entreprenadupphandlingar.³ I Sverige har ofta ett argumentet för OPS varit att kostsamma investeringar kan tidigareläggas, eftersom den privata aktören står för finansieringen initialt.

En grundläggande förutsättning för en OPS i SLL är att det efter en upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), upprättas ett långsiktigt avtal mellan den offentliga sektorn och en privat part om tillhandahållande av en tjänst eller byggnation, t.ex. förvaltning av ett sjukhus. Den privata parten kan vara antingen ett företag eller en sammanslutning av flera intressenter (konsortium). Avtalet mellan parterna specificerar att den offentliga sektorn förbinder sig att betala en ersättning till projektbolaget⁴ i utbyte mot att få en tjänst levererad över avtalstiden.

Den privata partnern har ofta genom ett projektbolag ansvaret för projektet gentemot beställaren. Projektbolaget ansvarar för att med egna medel, dvs. en kombination av eget kapital och lån, bygga den infrastruktur som kommer att leverera den efterfrågade tjänsten. I projektbolagets åtagande ingår utöver finansiering, även projektering, byggande, drift och underhåll under den period som OPS-avtalet sträcker sig (upp till 30 år).

Efter kontraktperiodens utgång tar beställaren, det offentliga, över anläggningen. Denna ska då vara i ett förutbestämt skick vilket ingår i projektbolagets åtagande att garantera. Upplägget skapar således ofta incitament för projektbolaget att bygga med bra kvalitet och hållbara lösningar.

Internationell erfarenhet visar att det i upphandlingar av projekt med ett OPS-upplägg inkommer färre anbud än vid en traditionell upphandling. Projekten är mycket komplicerade och omfattande genom att de ofta innehåller många delar t.ex. uppförande, drift och finansiering samt har långa avtalstider. Att utarbeta ett anbud för en leverantör innebär normalt mer förberedelser och därmed högre kostnader.

4. OPS-upphandlingen

4.1 Val av samarbetsavtal

Landstingsstyrelseförvaltningen (LSF) utredde under 2007-2008 konsekvenserna av att tillämpa olika modeller avseende upphandlingen av NKS. Förutom landstingets egen upphandlingsexpertis inom juridiska avdelningen, anlätades också externa upphandlingskonsulter.

En av dessa konsulter⁵ beskrev i en rapport olika entreprenadformers tillämpning på upphandlingen av NKS. Konsulten uttalade att det inte

³ Uppgifter hämtade från EU:s Grönbok om OPS, Bryssel 30.4.2004 och PM från Konkurrensverket 24.10.2008.

⁴ Det privata bolag som finansierar, bygger och förvaltar sjukhuset.

⁵ Price Waterhouse Coopers (PWC), 17 oktober 2007.

finns några hinder enligt LOU (eller nya LOU) att använda en OPS-modell.

NKS-förvaltningen engagerade även ytterligare en konsult⁶ för att utreda juridiska och ekonomiska frågor kring en OPS-lösning. Denna konsult genomförde en djupgående analys av olika modeller. Även här menade konsulten att upphandlingen bör inbegripa möjlighet till ett förhandlat förfarande.

I ett tjänsteutlåtande⁷ som presenterades därefter och som föregick beslutet i LF tog tjänstemännen inte ställning för en specifik upphandlingsmodell utan föreslog två alternativa sätt att genomföra upphandlingen; dels en traditionell samverkansupphandling där landstinget står för finansieringen, dels en upphandling enligt OPS.

I tjänsteutlåtandet uttalade förvaltningen följande:

”När det gäller OPS-upphandling med privat finansiering så är det viktigaste argumentet för denna finansierings- och genomförandeform att den ger en högre finansiell förutsägbarhet och minskar riskerna för fördringar och förseningar. Detta uppnås främst genom en bättre projektstyrning, där en privat aktör förväntas ha erfarenheter av stora och komplicerade projekt. Problemet med en OPS-upphandling är främst att den är oprövad i Sverige. Tillfrågade svenska och internationella entreprenörer uppger att avgörande för deras intresse att delta i en anbudstävlan om NKS, är att OPS-upphandling får en bred politisk acceptans i Sverige, med stöd hos både regering och riksdag, och i landsting och kommuner, så att man kan räkna med fler OPS-upphandlingar på den svenska marknaden.”

Sammantaget ansåg förvaltningen att för- och nackdelarna med de båda alternativen (samverkansentreprenad respektive OPS-upphandling) vägde så jämnt att det inte på rent objektiva grunder entydigt gick att förorda det ena före det andra, trots att ett mycket omfattande utredningsarbete genomförts. Ytterligare utredning i frågan skulle enligt förvaltningens bedömning inte tillföra analysen något mer. Man lade därför i tjänsteutlåtandet fram två alternativa förslag till beslut som grund för den fortsatta politiska beredningsprocessen.

Landstingsrådsberedningen föreslog därefter att genomföra en OPS-upphandling. Landstingsfullmäktige⁸ beslutade slutligen enligt beredningens förslag.

⁶ Ernst & Young AB

⁷ LSF 14.4.2008

⁸ LS 0804-0429

Revisionskontorets kommentarer

Om upphandlingen hade genomförts som en traditionell upphandling skulle troligen fler anbud ha inkommit. Det går dock inte att bedöma om det hade inneburit lägre kostnader eller bättre kvalitet i uppförandet och driften av NKS. Generellt hade dock SLL:s risk för projektet vad gäller fördyrning eller försening varit högre jämfört med en OPS-upphandling. I valet mellan en traditionell upphandling och offentlig privat samverkan är det vanligtvis en önskan om förutsägbarhet vad gäller risker och kostnader som gör att valet faller på OPS. För omfattande eller komplicerade projekt där det är svårt att överblicka projektets faser i ett längre perspektiv, kan en OPS-upphandling erbjuda bättre förutsättningar för att hantera en sådan osäkerhet genom att den absoluta merparten av riskerna överförs på leverantören.

Överföringen av risk har ett pris varför kostnaden för projektet normalt är högre än vid en traditionell upphandling. Enligt SLL:s egen bedömning överstiger också det avtalade priset för projektet den kalkylerade kostnaden för projektet i en annan upphandlingsform.⁹ Merkostnaden till följd av risköverföringen beror i huvudsak på att projektbolaget¹⁰ har högre kapitalkostnader än SLL bl.a. eftersom det är dyrare för projektbolaget att låna än det är för SLL. Eftersom projektbolaget ska stå den absoluta merparten av de projektspecifika riskerna kan merkostnaden p.g.a. risköverföringen ses som en försäkring mot fördyrningar till följd av förseningar och ökade byggkostnader.

Revisionskontoret vill till fördelarna med en OPS-modell lägga till att upplägget sannolikt medför vissa stordriftsfördelar för vald leverantör, vilka även till viss del bör komma landstinget tillgodo.

Landstingsstyrelsens förvaltning genomförde före upphandlingsbeslutet en djupgående analys, vari framgick att det inte har förelegat några formella hinder för att genomföra en OPS-upphandling. Revisionskontorets granskning av de för beslutet underliggande analyserna bekräftar att dessa har varit omfattande och allsidigt belyst olika konsekvenser av ett OPS-förfarande.

4.2 Organisation för upphandlingsarbetet

NKS-förvaltningen som inrättades våren 2008 är direkt underställd FoUU-utskottet (Forskning, Utbildning och Utveckling). Landstingsstyrelsen har delegerat beslutanderätt till FoUU-utskottet i frågor som rör Nya Karolinska Solna. Därmed rapporterar förvaltningen huvudsakligen till FoUU-utskottet. Landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige har beslutat om det nya uni-

⁹ Se avsnitt 6.4 i NKS-förvaltningens tjänsteutlåtande 2010-04-08, LS 1003-0255.

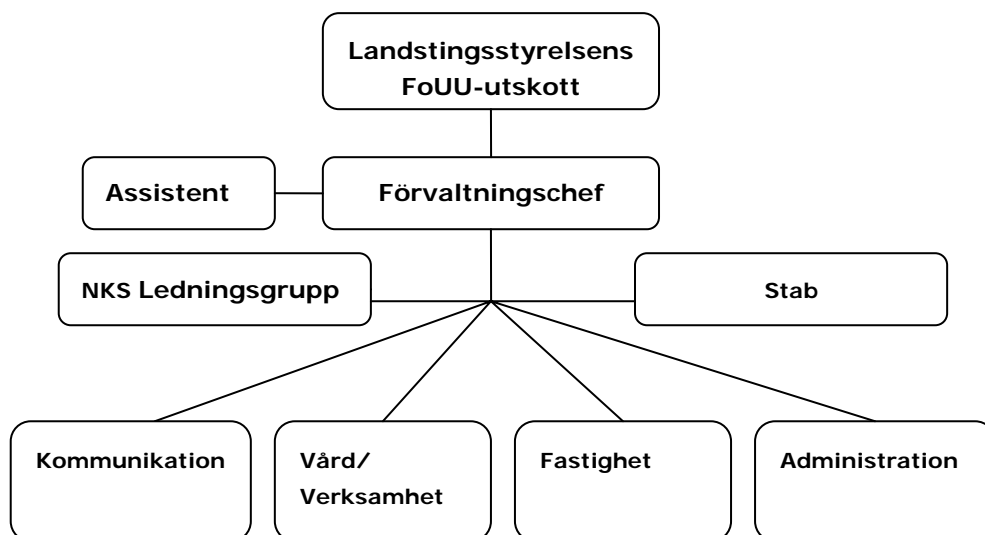
¹⁰ Det privata bolag som ska bygga och förvalta NKS

versitetssjukhuset när det till exempel gäller frågor av principiell natur i OPS-upphandlingen.

Inom NKS-förvaltningen bedrivs ett antal sammanhängande projekt varav tre stycken; OPS-upphandling, verksamhetsinnehåll och förberedande arbeten, har varit de dominerande fram till i år.

Inför upphandlingen etablerades ett samarbete med Karolinska universitetssjukhuset, Karolinska Institutet och Locum AB. Internt organiserades NKS-förvaltningen i fyra avdelningar: Vård/verksamhet, teknik/fastighet, administration och kommunikation.

Nedan framgår linjeorganisationen för NKS-förvaltningen.



I arbetet med att ta fram förfrågningsunderlaget engagerades cirka 400 personer. Arbetet var uppdelat i ett 15-tal funktionsarbetsgrupper och lika många tvärfunktionella arbetsgrupper.

Varje arbetsgrupp leddes av en eller två projektledare. I grupperna fanns representanter från sjukvården (främst läkare och sjuksköterskor), företrädesvis vid Karolinska universitetssjukhuset och forskare vid Karolinska institutet, men även från andra sjukhus. Till projektet knöts även konsulter med mångårig erfarenhet av utländska OPS-upphandlingar avseende akut-sjukhus och svenska konsulter med erfarenhet av stora infrastrukturprojekt. Därtill engagerades ett flertal konsulter inom andra områden som t.ex. teknik, hållbarhet, facility management, juridik, ekonomi, information och lokalplanering.

Fackliga organisationer liksom handikapp- och patientorganisationer informerades löpande och deltog till viss del också i arbetet. T.ex. har

Karolinskas huvudskyddsombud signerat alla ritningar som bilades projektavtalet.

Upphandlingsarbetet leddes av förvaltningsledningen med den ställföreträdande förvaltningschefen som projektledare.

Revisionskontorets kommentarer

Sammantaget visar granskningen att förberedelserna och organisationen av upphandlingsarbetet genomfördes med ett stort antal specialister inom olika fackområden. Revisionens uppfattning är att förvaltningens ansträngningar i detta avseende inneburit att man byggt upp egen kunskap och köpt in specialistkunskap så att upphandlingen har kunnat genomföras regelrätt och med en bred förankring.

4.3 Förvaltningens tidsplan och genomförande av upphandlingen

OPS-upphandlingen pågick under en 21-månadersperiod med starttid i oktober 2008 och avslutades med ett tilldelningsbeslut i juni 2010.

Upphandlingen var indelad i tre faser:

1. Kvalificeringsfas, som avsåg tiden från annonsering oktober 2008 till FoUU-utskottets beslut om kvalificering av anbudssökande och utskick av ett förfrågningsunderlaget till denne.
2. Anbudsfas (6 månader), som avsåg anbudstiden d.v.s. tiden från det att den kvalificerade anbudsgivaren fick förfrågningsunderlaget i mars 2009 till dagen för anbudstidens utgång den 30 september 2009.
3. Utvärderings- och förhandlingsfas (9 månader), som avsåg tiden från anbudstidens utgång fram till att ett tilldelningsbeslut var fattat.

4.4 Upphandlingsprocess

För den upphandling som NKS-förvaltningen genomfört gäller lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Med förhandlat förfarande med annonsering avses ett förfarande där den upphandlande myndigheten dvs. landstinget inbjuder utvalda leverantörer och förhandlar om kontraktsvillkoren med en eller flera av dem (2 kap. 9 § LOU). I lagstiftningen anges att minst tre kvalificerade leverantörer ska bjudas in men även om färre ansökningar inkommer får förfarandet fortsätta genom att den eller de som är kvalificerade bjuds in.

4.4.1 Kvalificering

Den 15 december 2008 var sista dag att komma in med ansökan om att bli kvalificerad. Annonsen var utformad på engelska. Endast en ansökan inkom. Frågan om att fortsätta upphandlingen, trots att bara en ansökan hade inkommit behandlades av FoUU-utskottet i februari 2009. Om det för landstinget förelegat en skyldighet att avbryta upphandlingen på grund av

att endast en ansökan inkom behandlas i avsnitt 5.2. Förhållandet att utskottet i ärendet beslutade att gå vidare behandlas i avsnitt 5.3.

Frågan om förfrågningsunderlaget och anbudet skulle vara skrivet på svenska eller engelska diskuterades i FoUU-utskottet. Skälet till att sedan svenska valdes som anbudsspråk var att det annars hade blivit nödvändigt att anlita språkexperter, vilket bedömdes väsentligt ha kunnat försvåra en effektiv anbudsutvärdering.

Revisionskontorets kommentarer:

Omständigheten att annonsen ansökan om att bli kvalificerad var utformad på engelska, visar att förvaltningen har strävat efter att nå ut till tänkbara leverantörer även utanför Sverige. Revisionskontoret anser att principen om transparens och öppenhet därvidlag har iakttagits.

Granskningen har inte visat något som tyder på att anledningen till att det inte var fler som ansökte om att bli kvalificerade berodde på för höga kvalificeringskrav. Snarare har andra faktorer lyfts fram som finanskrisen, storleken och omfattningen på projektet och bristen på erfarenhet av OPS-lösningar i Sverige. Eftersom upphandlingen endast är baserad på ett anbud försvåras dock möjligheterna att bedöma ekonomi och affärsmässighet.

4.4.2 Förfrågningsunderlaget

I mars 2009 beslutade FoUU-utskottet att godkänna NKS-förvaltningens förslag till förfrågningsunderlag för OPS-upphandlingen. Underlaget kunde därmed skickas till den kvalificerade leverantören.

Förfrågningsunderlaget baserades på NKS-projektets sex övergripande projektmål. Dessa är:

1. Sjukvård, forskning och undervisning ska vara så integrerade att de effektivt stödjer framtagande och spridning av ny kunskap.
2. Projektet ska skapa attraktiva och mänskliga miljöer med höga arkitektoniska värden både inom och i anslutning till sjukhuset.
3. Vård- och stödprocesser ska effektiviseras och resursutnyttjandet optimeras
4. Sjukhuset ska, så långt möjligt, arbeta med generella lösningar som tillåter kontinuerlig verksamhetsutveckling
5. Sjukhuset och dess verksamheter ska ges en prioriterad och tydlig roll i staden
6. Projektet ska, på alla nivåer, arbeta utifrån ett hållbarhetsperspektiv

Landstingsfullmäktige hade beslutat att det vinnande formgivningsförslaget "Forum Karolinska" skulle utgöra utgångspunkt för den vidare planeringen av NKS-anläggningen. Forum Karolinska utgjorde efter vissa justeringar ett "Referensprojektet" vid upphandlingen. Referensprojektet utgjorde en illustration av de funktionella krav landstinget ställde på den

övergripande utformningen av sjukhuset. Ur landstingets synvinkel gav arbetet med referensprojektet en möjlighet att kontrollera överensstämmelsen mellan NKS-anläggningens utformning och storlek, dess innehåll samt även ekonomisk kalkyl.

De funktionella kraven kompletterades med 14 skallkrav, t. ex. att sjukhuset ska ha nära fysisk interaktion med Karolinska Institutet, antalet vårdplatser, dubbel helikopterplatta på tak, enkelrum för slutenvård samt logistiklösningar.

Utvärderingskriterier

Det angavs att utvärderingen skulle ske utifrån kriterierna kvalitet (70 procent) och pris (30 procent). Samtliga projektmål var viktade utvärderingskriterier i upphandlingen och varje projektmål var nedbrutet i 3-5 underkriterier. En poängsättning från 1-5 skulle ske av underkriterierna i enlighet med hur mycket de ansågs överstiga ställda krav.

Revisionskontorets kommentarer:

Förfrågningsunderlaget, som var mycket omfattande och komplext, innehöll relativt få s.k. skallkrav. Detta hade till följd att anbudsgivaren i hög grad kunde erbjuda egna förslag till lösningar. Valet att genomföra en OPS-upphandling öppnade därmed möjligheter för innovationslösningar från anbudsgivaren, eftersom vald leverantör bär risken för att något inte fungerar på avsett sätt. NKS-förvaltningen har kunnat dra nytta av detta i avtalet med projektbolaget. Ett sådant exempel är sjukhusets leverans- och logistikcenter som har fått en helt ny utformning efter anbudsgivarens förslag.

Förfrågningsunderlaget är väl genomarbetat och innehållet är strukturerat på ett tydligt och överskådligt sätt, trots mängden av sidor. Även om det är en komplex och omfattande upphandling, så är innehållet avstämt med olika sorters expertis, både internt men också externt.

4.4.3 Utvärdering och förhandling

I arbetet med att utvärdera det inkomna anbudet engagerades över 100 personer med olika kompetenser, bl. a. arkitekter, ekonomer, ingenjörer, jurister, läkare, miljöexperter, tekniker, sjuksköterskor och undersköterskor. Liksom tidigare vid framtagande av förfrågningsunderlag deltog en rad experter från sjukvården och från tekniska konsulter m.m. i utvärderingsarbetet (många personer har arbetat både med förfrågningsunderlag och utvärdering).

Utvärderingsarbetet var organiserat i 12 grupper vilka utvärderade anbudet mot de specifika utvärderingskriterier som uppställts och 9 subgrupper som sörgde för en tvärgående, övergripande utvärdering, t.ex. med avseende på barnperspektivet på en sjukhusanläggning.

Prövning, utvärdering och förhandling av anbudet skedde i fem steg enligt de riktlinjer som utarbetats i förväg.

Revisionskontorets kommentarer:

Granskningen visar att NKS-förvaltningen byggt upp en väl fungerande organisation med olika arbetsgrupper med visst specifikt ansvarsområde. Dessa grupper har engagerats både vid utformningen av förfrågningsunderlagets innehåll och sedan när anbudet inkommit vid utvärderingen av detsamma. De har på det sättet följt sitt område hela vägen fram till projektavtalet.

När utvärderingen av kvalitet och poängsättningen mellan 1 och 5 skulle ske fördes en diskussion i respektive grupp. Det kan konstateras att Skanska inte erhöll lägre än 3 poäng vid något tillfälle. En poäng på 1 respektive 2 innebar att anbudsgivaren uppfyllde vissa krav eller väldigt få av aktuella krav. Poäng 4 och 5 gavs i de fall kriteriet uppfylldes till stor del eller väsentligen.

Efter att utvärderingen avancerat tillräckligt långt valde parterna att ingå en s.k. avsiktsförklaring i december 2009, vari företrädare för NKS-förvaltningen och Skanska enades om områden för kvarstående frågor och tidplan för att hantera dessa. Avsiktsförklaringen var inget bindande avtal utan utgjorde just parternas vilja och ambition att ingå ett projektavtal rörande NKS.

4.4.4 Sekretess

Under upphandlingsprocessens gång har absolut sekretess gällt för anbudsansökan och inkommet anbud enligt offentlighets- och sekretesslagen. Den absoluta sekretessen gäller under hela upphandlingsprocessen fram till det att landstingsfullmäktige beslutade att tilldela kontraktet till projektbolaget.

Det är mycket ovanligt att ett upphandlingsärende beslutas i landstingsfullmäktige. Eftersom ett upphandlingsärenden är sekretessbelagt fram till beslut om leverantör, ställde det stora krav på förvaltningen att hantera detta på ett praktiskt och säkert sätt. Detta förfarande, att beslutet om NKS OPS-upphandling skulle tas i landstingsfullmäktige, ställde därför särskilda krav på sekretesshantering. Hanteringen av sekretess har varit krävande och viktig i processen. För att ta fram ett så kvalificerat förfrågningsunderlag som möjligt och att kunna genomföra en professionell utvärdering och förhandling av inkomna anbud, har många människor med olika kompetens knutits till projektet. Alla dessa (över 1300 personer) har skrivit på ett sekretessavtal för att hindra att konfidentiell information skulle komma ut.

Revisionskontorets kommentarer:

Det var ett stort antal personer involverade i upphandlingsprocessen. Det var en kvalificerad uppgift att informera samtliga personer om sekretessreglernas innehåll och att framhålla vikten av att uppgifter inte kom ut. Det var t.ex. viktigt att anbudsgivaren vid utformningen av sitt anbud inte visste om att det inte var fler företag som var kvalificerade och att de var ensamma med att inkomma med anbud. Revisionen bedömer att förvaltningens ansträngningar att iaktta den absoluta sekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen, har bidragit till att ett projektavtal har kunnat ingås. Uppgifter tyder på att anbudsgivaren utarbetade sitt anbud i tron att det eventuellt fanns andra anbudsgivare.

5. Särskilda frågeställningar kring upphandlingen

5.1 Tillämpning av förhandlat förfarande

Enligt LOU får ett förhandlat förfarande tillämpas i undantagsfall. NKS-förvaltningen lät en konsult utreda om förutsättningar förelåg för att genomföra ett förhandlat förfarande, som till skillnad från övriga upphandlingsförfaranden över tröskelvärdena medför möjlighet till förhandling.

Revisionskontoret har tagit del av utredningen där det bland annat framförs att en grund som anges i LOU för att kunna tillämpa ett förhandlat förfarande med annonsering är att ”det som skall upphandlas är av sådant slag eller förenat med sådana risker att det på grund av särskilda omständigheter inte går att ange något totalpris i förväg” (4 kap. 2 § 2 p LOU).

Konsultens slutsats efter en relativt omfattande analys var att upphandlingen av NKS-projektet skulle innebära en rad osäkerheter. Detta skulle vara ett argument för att förhandlad upphandling skulle få tillämpas.

Revisionskontorets kommentarer:

Enligt revisionskontorets uppfattning fanns skäl för NKS-förvaltningen att tillämpa ett förhandlat förfarande med annonsering vid OPS-upphandlingen av NKS.

5.2 Skyldighet att avbryta upphandlingen

En upphandlingsrättsligt relevant fråga i sammanhanget är om ett visst antal kvalificerade anbudssökande eller anbudsgivare är en förutsättning för att genomföra en upphandling. Om så är fallet, borde inte då NKS-förvaltningen ha haft skyldighet att avbryta upphandlingen när den förväntade konkurrensen inte uppnåddes?

LOU och de bakomliggande EU-direktiven ställer krav på att upphandlande myndigheter konkurrensutsätter sina inköp över vissa tröskelvärden i enlighet

med det upphandlingsrättsliga regelverket¹¹. Häri ligger ett krav på att söka och utnyttja den konkurrens som finns på marknaden i fråga.

I 11 kap. 4 § LOU anges att antalet anbudssökande som bjuds in att delta i ett förhandlat förfarande med annonsering inte får vara mindre än tre. I 11 kap. 5 § anges dock att om antalet kvalificerade anbudssökande är färre får myndigheten fortsätta förfarandet genom att bjuda in de kvalificerade anbudssökande. I 4 kap. 4 § LOU anges beträffande förhandlade förfaranden efter föregående annonsering att det efter en successiv minskning av antalet anbud alltid ska finnas så pass många anbud kvar att förhandla kring att effektiv konkurrens uppnås. En förutsättning för kravets tillämplighet är att det alltså finns ett tillräckligt antal lämpliga anbudssökanden eller anbudsgivare.

I ett förhandsavgörande har EU-domstolen prövat vad kravet på att säkerställa verklig (dvs. effektiv) konkurrens innebär samt skyldigheten att avbryta ett förhandlat förfarande vid för lågt antal anbudsgivare¹². Även om målet rör det tidigare direktivet avseende byggtreprenader¹³ ger avgörandet vägledning i tolkningen av nuvarande LOU.

EU-domstolen fann att om antalet lämpliga (d.v.s. kvalificerade) anbudssökande inte når upp till den minimigräns som föreskrivs för det aktuella förfarandet, får den upphandlande myndigheten ändå fortsätta upphandlingen genom att bjuda in "*den eller de anbudssökande som bedömts vara lämpliga*" till att förhandla fram kontraktsvillkoren. Domstolen motiverade bedömningen med att den upphandlande myndigheten i annat fall inte skulle kunna tillgodose anskaffningsbehovet, inte på grund av att det inte fanns några lämpliga anbudsgivare utan på grund av att dessa vara för få.

EU-domstolen konstaterade slutligen att om antalet anbudssökande inte når upp till minimiantalet har den upphandlande myndigheten ändå garanterat verklig konkurrens om det förhandlade förfarandet skett enligt artikel 7.2 i direktivet, d.v.s. den regel i direktivet som anger när förfarandet får användas.

Den motsvarande regeln i nuvarande LOU finns i 4 kap. 2 § där det i punkten 2 anges att ett förhandlat förfarande med föregående annonsering får användas om det som ska upphandlas är av sådant slag eller förenat med sådana risker att det på grund av särskilda omständigheter inte går att ange något totalpris i förväg. Enligt punkten 3 får ett förhandlat förfarande också användas för finansiella och intellektuella tjänster som är av sådan art att det inte går att utarbeta ett tillräckligt exakt förfrågningsunderlag för att kunna genomföra upphandlingen genom att välja det bästa anbudet enligt bestämmelserna för öppna eller selektiva förfaranden.

Av EU-domstolens bedömning ovan följer att föreskrivet minimiantal anbudsgivare inte är en absolut regel, utan att det är möjligt att fortsätta ett

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG, 2004/17/EG, 2007/66/EG och 92/13/EEG.

¹² Meddelat den 15 oktober 2009 i mål C-138/08.

¹³ Direktiv 93/37/EEG.

förfarande och förhandla med ett färre antal anbudsgivare, vilket inkluderar situationen att det endast finns en anbudsgivare. Det vore att förfela syftet med upphandlingsreglerna om det förelåg en absolut skyldighet att avbryta en upphandling trots att det finns lämpliga anbud. En effektiv konkurrens i ett förhandlat förfarande anses följaktligen säkerställd genom att förfarandet sker enligt de villkor som reglerar förfarandet.

När det bara finns ett kvalificerat anbud finns det som regel sakliga skäl att avbryta upphandlingen på grund av bristande konkurrens.¹⁴ Även om bristande konkurrens inte står som ett exempel i förfrågningsunderlaget på när ett avbrytande kan ske kan SLL ha haft sakliga skäl att avbryta upphandlingen. Ett avbrytande är då frivilligt och inte tvingande.

Revisionskontorets kommentarer:

Sammanfattningsvis kan revisionskontoret inte finna att det har förelegat en upphandlingsrättslig skyldighet för NKS-förvaltningen att avbryta OPS-upphandlingen på grund av att det endast inkom en ansökan om att få lämna anbud och därefter ett anbud.

5.3 Lämplighet att avbryta upphandlingen

FoUU-utskottet beslutade den 3 februari 2009 att kvalificera den enda anbudssökanden som hade inkommit med ansökan om att få lämna anbud. Detta innebär att upphandlingsprocessen inte skulle avbrytas. Beslutet fattades trots fullmäktiges tidigare förbehåll (juni 2008) om att OPS-upphandlingen skulle genomföras endast om förväntad konkurrens kunde uppnås (se 5.4).

Som tidigare nämnts har lanstinget upphandlingsrättsligt inte haft en skyldighet att avbryta upphandlingen på grund av utebliven konkurrens. Det kan dock diskuteras om det hade varit lämpligt för landstinget att avbryta upphandlingen i brist på konkurrens i enlighet med fullmäktiges önskemål enligt beslutet 2008.

Granskningen har visat att det vid tidpunkten för FoUU-utskottets beslut fanns vissa faktorer som talade för att fortsätta och andra för att avbryta upphandlingen.

Det som talade för att genomföra OPS-upphandlingen var det uttalade behovet av den verksamhet som ska bedrivas på NKS och att en anbudssökande, trots allt, hade anmält intresse. Ett avbrytande av upphandlingen och ett ändrat upplägg skulle försena projektet avsevärt och orsaka landstinget stora kostnader.

¹⁴ Se bl.a. mål C-27/98 Metalmeccanica Fracasso SpA, Leitschutz Handels- und Montage GmbH mot Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche.

Bland annat medförde finanskrisen stor osäkerhet på både bygg- och finansmarknaden. Finanskrisen skapade med all säkerhet en ovilja hos företag att ge sig in i ett så omfattande och riskfyllt projekt som OPS-upphandlingen var.

För att öka möjligheterna att få in fler anbud genomförde FoUU-utskottets ordförande och tjänstemän under sommaren 2008 en tjänsteresa i Europa i syfte att marknadsföra NKS-projektet.

NKS-förvaltningen mottog i slutet på 2008 signaler från marknaden i form av ett brev från en tänkbar svensk leverantör med erfarenhet och kompetens från att ha byggt flera sjukhus. I brevet uppgavs att deras intresse av att delta i upphandlingen från början hade varit stort. Efter det att företaget tagit del av intresseansökan för OPS-upphandlingen hade kontakter tagits med de flesta av Europas största byggföretag (bl.a. Tyskland, England, Frankrike och Spanien). Vidare hade kontakter tagits även med investerare och FM-företag.¹⁵

Dessa kontakter utvisade bl.a. att det fanns intresse men en del farhågor med projektet och tidpunkten för detsamma lyftes fram, såsom oviljan att bära ansvaret för någon del av den byggrelaterade risken (dvs. den primära risken för att funktionskrav inte blir uppfyllda) och projektets storlek i kombination med att något liknande sjukhus aldrig har byggts. I brevet uttrycktes en tveksamhet till en OPS-lösning då de ekonomiska riskerna ansågs vara för stora, både p.g.a. finanskrisen och OPS-upplägget som sådant. Förslaget från deras sida var att NKS-förvaltningen borde överväga att dela upp projektet i mindre delar. Därigenom skulle, uppgav man, riskerna för anbudsgivarna bli mindre och lättare att bedöma. Ett projekt i mindre delar skulle, enligt brevet, skapa en helt annan konkurrens än det av landstinget valda upplägget.

De ansvariga tjänstemännen och politikerna i FoUU-utskottet frågade sig inför beslutet om att gå vidare om kraven på sjukhuset hade ställts för högt. De stannade vid att det huvudsakliga skälet till att endast en anbudssökande visat intresse i allt väsentligt berodde på den då rådande finanskrisen. Bl.a. hade ett av de stora spanska företag som landstinget tidigare haft kontakt med fått stora ekonomiska problem.

Revisionskontorets synpunkter

FoUU-utskottet beslutade att godkänna den enda anbudssökande som anmälde intresse. Beslutet togs med vetskap om att beslutet innebar att det som högst skulle inkomma ett anbud i detta historiskt stora projekt. Förvaltningen och FoUU-utskottets ledamöter insåg och accepterade således, att om nu ett anbud verkligen skulle inkomma från den leverantör som

¹⁵ Facility Management

hade blivit kvalificerad skulle det i vart fall inte kunna relateras och jämföras med ytterligare anbud.

Den normala innebörden av uttrycket förväntad konkurrens som angavs i fullmäktiges uppdrag till NKS-förvaltningen torde vara att fler anbud inkommer och att en konkurrenssituation föreligger mellan dessa anbudsgivare.

En avvägning var nödvändig mellan viljan av att skapa en konkurrens-situationen i form av flera anbud som skulle kräva ett avbrytande av upphandlingen och en uppdelning i mindre delar samt viljan att inte tappa tid utan fullfölja OPS-upphandlingen med påbörjat upplägg trots maximalt ett anbud, finanskris och signaler från marknaden om stor osäkerhet.

Revisionen anser att fullföljandet av upphandlingen och själva affärs-uppgörelsens ekonomiska förutsättningar inte går att bedöma i nuläget, utan att det blir möjligt först på lång sikt. Det kan dock slås fast att landstinget tog en stor risk genom att satsa allt på en anbudsgivare. Det är trots allt så att ju längre in i projektet förvaltningen kom desto svårare och mer kostsamt skulle det vara att avbryta och förändra valt upplägg.

NKS-förvaltningen har, i brist på andra anbud, lämnat ett flertal kommentarer till fullmäktiges skrivning om att ett genomförande av OPS-upphandlingen skulle ske endast om förväntad konkurrens kunde uppnås¹⁶. Dessa behandlas i avsnitt 5.4.

5.4 Har "förväntad konkurrens" uppnåtts?

Av landstingsfullmäktiges beslut den 6 juni 2008 framgår bl.a. att en OPS-upphandling skulle genomföras endast om "förväntad konkurrens" kunde uppnås. Det anges vidare att "genomförandet av OPS sker endast om förväntad konkurrens kan uppnås avseende bl.a. antal anbudsgivare, kostnadsnivå, kvalitet m.m. Om så inte är fallet ska OPS-upphandlingen avbrytas."

Revisionskontoret har granskat de skäl som NKS-förvaltningen¹⁷ ger till stöd för att endast en anbudsgivare ansågs förenligt med LF:s beslut den 10 juni 2008 att endast genomföra upphandlingen om förväntad konkurrens kunde uppnås.

Konkurrensen nämns på tre ställen i debatten som föregick landstingsfullmäktiges beslut den 10 juni 2008. Exakt vad som anses ingå i begreppet "förväntad konkurrens" diskuteras inte närmare, men antalet intressenter är en omständighet som nämns. I konsultrapporter från Ernst & Young diskuteras minsta antalet anbudsgivare och att SLL bör välja ut tre till fem konsortier för förhandling. Mot denna bakgrund kan konstateras att det förefaller ha varit en politisk förutsättning att en viss förväntad konkurrens

¹⁶ LS 1003-0255, tjänsteutlåtande 2010-04-08

¹⁷ Tjänsteutlåtande 2010-04-08, LS 1003-0255 (sidorna 12 – 13)

skulle uppnås men att det inte är möjligt att fastställa vad den precisa förväntningen var.

Den under upphandlingsperioden rådande *finanskrisen* kan inte utgöra ett skäl i sig för att anse en anbudsgivare tillräcklig. Det då rådande ekonomiska läget kan möjligen vara en förklaring till att anbud från andra potentiella anbudsgivare uteblev.

Att Skanska/Innisfree har *erfarenhet av tidigare projekt* är en relevant faktor men säger egentligen inget om hur konkurrenskraftigt anbudet är. I första hand är tidigare erfarenhet relevant för kvalificeringen av anbudsgivaren, d.v.s. för prövningen om anbudsgivaren överhuvudtaget ska jämföras med andra anbudsgivare. Möjligen ska motiveringen i denna del uppfattas på så sätt att Skanska/Innisfree antas vara den enda möjliga leverantören p.g.a. detta konsortiums tidigare erfarenhet. Dylika antaganden måste dock prövas i en anbudskonkurrens och är därför svåra att åberopa som stöd för att en anbudsgivare ansågs tillräcklig. Kompetens och erfarenhet är vidare relevant som utvärderingskriterium på ett enda ställe i förhållande till finansieringen och anbudsgivarens förmåga att uppfylla åtagandena i projektavtalet.¹⁸ Av den totala utvärderingen motsvarar det kriteriet knappt en procent.

Att föreslagen *finansiering* är solid och trovärdig förefaller vara ett minimikrav för att ens överväga anbudet och säger därför lite om anbudets/finansieringens konkurrenskraft. Långivarna Europeiska Investeringsbanken (EIB) och Nordiska Investeringsbanken (NIB) var intresserade av projektet redan på ett tidigt stadium och SLL hade fört diskussioner med dessa finansinstitut.¹⁹ Deras medverkan kan därför inte primärt tillskrivas Skanska/Innisfree.

Att NKS-förvaltningen har kunnat göra *benchmarking*, egna kostnadsbedömningar och kalkyler av anbudet respektive jämföra med det egna kostnadsberäknade referensprojektet och andra referensprojekt torde vara ett normalt inslag i mer omfattande funktionsupphandlingar och förefaller vara ett minimikrav för att kunna genomföra upphandlingen med endast en anbudsgivare. En bedömning av om exempelvis prisenivån står sig mot SLL:s egna kalkyler och budgetram ger svar på om anbudet är rimligt givet de egna förväntningarna men säger lite om anbudets konkurrenskraftighet.

Att moment som t.ex. formgivningen har *konkurrensutsatts* är naturligtvis både bra och nödvändigt, men det förfarandet hör till tidigare delar av upphandlingen och saknar betydelse för om anbudet om uppförandet och driften av NKS är konkurrenskraftigt. Konkurrensutsättningen av finansieringen är en viss garant för konkurrenskraften i anbudet. Finansieringen har emellertid bara konkurrensutsatts i förhållande till Skanska/Innisfree. Det går inte att avgöra med samma säkerhet om lånevillkoren är konkurrenskraftiga som om flera anbudsgivare konkurrerat. Det förhållandet att det bara fanns en anbudsgivare behöver dock inte innebära anbudsgivaren inte har fått i vart fall marknadsmässiga villkor.

¹⁸ Avsnitt 1, punkt 11.1 a) i förfrågningsunderlaget (sid 56).

¹⁹ Avsnitt 1, punkt 24.4.2 i förfrågningsunderlaget (sid 42).

Vid anbudsutvärderingen *poängsattes* olika huvudkriterier i anbudet enligt en fem-gradig skala. Skanskas/Innisfrees anbud har poängsatts till i snitt drygt tre poäng vilket innebär att anbudet är inom de ramar som NKS-förvaltningen har ställt upp för att kunna godtas. Det är dock en brist att förvaltningen inte har haft flera anbud att jämföra mellan.

Revisionskontorets kommentarer:

Revisionen konstaterar att det av fullmäktiges beslut följer ett förbehåll om att upphandlingen skulle genomföras endast under förutsättning att förväntad konkurrens kunde uppnås. Fullmäktiges beslut i juni 2010 om att tilldela kontraktet till projektbolaget Swedish Hospital Partners AB, trots att det endast funnits ett anbud, medför att det tidigare förbehållet blev inaktuellt.

5.5 Förändring av finansieringen - en tillåten förändring?

Efter det första tilldelningsbeslutet den 4 maj 2010 nåddes en politisk överenskommelse rörande en delvis annan modell för SLL:s betalningar och andra vederlag till projektbolaget där betalningarna tidigarelades. Efter den preliminära överenskommelse som redan fanns med Skanska/Innisfree och då upphandlingen formellt inte var avslutad, genomfördes nya förhandlingar rörande bl.a. det finansiella upplägget. Det var givetvis inte tillåtet för SLL att ta in nya intressenter i upphandlingen. Om man från landstingets sida inte velat gå vidare hade enda vägen varit att avbryta upphandlingen.

Den slutliga överenskommelsen innebär att projektet delvis blir offentligt finansierat genom SLL och föranledde därför ett justerat anbud från anbudsgivaren, en ny utvärdering och ett nytt tilldelningsbeslut. Skanskas/Innisfrees ursprungliga anbud byggde på en bankfinansiering med ett alternativt anbud med obligationsfinansiering. Anbudet innehöll dock inget alternativanbud med inslag av offentligt finansiering. Enligt NKS-förvaltningen har det justerade anbudet skallkravprövats.

Den justerade modellen innebär att de totala betalningarna till projektbolaget från SLL minskar samtidigt som det innebär en omfördelning av risker. Justeringarna innebär en minskning samt tidigareläggning av engångsbetalningarna av vederlag vid färdigställande av viss fas. Vidare introducerades resultatbaserade betalningar under själva byggfasen. Dessa förändringar medför en minskning av storleken på de årliga vederlagen.

I förfrågningsunderlaget uppställs en stor mängd krav. Vissa av kraven är skallkrav, dvs. krav som måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna beaktas. Andra krav utgörs av börkrav, d.v.s. krav som SLL helst ser att anbudsgivarna uppfyller. Med avtalskrav menas SLL:s krav som kommer att utgöra del av projektavtalet och därmed åtaganden för den vinnande anbudsgivaren. Detta innebär att även om det står skall i förfrågningsunderlaget utgör kravet inte ett upphandlingsrättsligt skallkrav om det inte står med i NKS-förvaltningens kravlista.

De dokument som nämns som obligatoriska i det avsnitt som rör projektets finansiering är bland annat finansiell modell, granskningsintyg och redovisningar av den föreslagna finansieringen.

I SLL:s förslag till projektavtal som bifogas förfrågningsunderlaget stadgas att projektbolaget inte ska vara berättigat till vederlag förrän betalningsstartdagen inträffat. Med betalningsstartdag menas enligt definitionen i en bilaga 1 till projektavtalet den senare av avtalad färdigställandedag eller verklig färdigställandedag för anläggningen i dess helhet. Det förändrade finansieringsupplägget avviker härifrån p.g.a. att upplägget innebär tidigareläggning av engångsbetalningarna av vederlag vid färdigställande av enskilda faser och resultatbaserade betalningar under själva byggfasen.

Revisionskontorets kommentarer:

Frågan är om de genomförda förändringarna är upphandlingsrättsligt tillåtna eller om de innebär ett otillåtet avsteg från anbudsförutsättningarna. En relevant fråga är därför om det är tillåtet att förhandla efter att den vinnande anbudsgivaren utsetts, vilket skett i detta fall. Revisionskontorets juridiske konsult lyfter i sammanhanget fram ett beslut från EU-kommissionen²⁰ där det anges att det är tillåtet att förhandla om avtalsvillkor även efter att en så kallad "preferred bidder" utsetts. Sådana förhandlingar förutsätter bland annat att eventuella förändringar inte får vara så väsentliga att de kunnat påverka utgången av upphandlingen, att det vinnande anbudet är det bästa anbudet även efter ändringarna och att det funnits godtagbara skäl till ändringarna.²¹

Enligt revisionskontorets uppfattning har det varit upphandlingsrättsligt tillåtet för SLL att ändra i avtalsförslagets tidpunkter för betalning. Det valda upphandlingsförfarandet är förhandlat förfarande vilket innebär att SLL inte är tvungna att anta anbud i den lydelse som lämnades in. Den föreslagna utformningen av projektavtalet är inte en absolut förutsättning eftersom accepterande av projektavtalet i dess helhet inte anges som ett skall-krav i förfrågningsunderlaget. Tvärtom ges anbudsgivare uttryckligen möjlighet att ändra och göra tillägg till projektavtalet i sina anbud.

För finansieringen har landstinget inte ställt några krav på hur projektet ska finansieras utan endast på att den föreslagna finansieringen redovisas. En sådan redovisning har också konsortiet överlämnat.

Sammanfattningsvis gör revisionen den bedömningen att aktuella förändringar faller inom det tillåtna utrymmet för förändringar, eftersom det från början varit tillåtet att lämna in ett anbud byggt på offentlig finansiering och att det varit möjligt att förhandla om när betalningar ska ske.

²⁰ Case N-264/2002, London Underground Public Private Partnership

²¹ Sue Arrowsmith, The law of public and utilities procurement, 2:a uppl, Sweet & Maxwell, s. 604 ff.

6. Avtalsvillkor avseende NKS

Granskningen av avtalet har inriktats på ett antal frågeställningar kring finansiering, avkastning, risker och landstingets möjlighet till uppföljning och kontroll.

Ett slutligt avtal för byggande och drift av NKS undertecknades i juni 2010 mellan Stockholms läns landsting och projektbolaget Swedish Hospital Partners AB (SHP)²². SHP står för finansieringen och projektets genomförande.

Avtalet är i huvudsak samma avtal som presenterades i samband med förfrågningsunderlaget vid inledningen av upphandlingsprocessen. SHP ägs till lika delar av Skanska Infrastructure Development och den brittiska investeringsfonden Innisfree. Avtalet är mycket omfattande och innehåller sammanlagt 32 kapitel och 36 bilagor. I samband med avtalstecknandet gjorde projektbolaget klart finansieringen (s.k. ”financial close”).

Under avtalstiden betalar landstinget ett årligt vederlag till projektbolaget vilket avser byggkostnader, finansiella kostnader, drift och underhåll och därtill servicetjänster inom sjukhuset. Om sjukhuset inte blir färdigställt i tid eller om kvaliteten inte motsvarar landstingets krav (enligt avtalet) blir vederlaget lägre eller uteblir helt.

Enligt Projektavtalet ska SLL erlägga olika betalningar till projektbolaget under byggfasen och därefter under driftfasen. Villkoren för betalningarna regleras i en bilaga till projektavtalet. SLL ska göra tre engångsbetalningar på totalt ca 1,4 mdkr och ska även göra resultatbaserade betalningar under byggnationen med totalt ca 7,3 mdkr. Under perioden 2012 – 2040 ska även årliga vederlag betalas på totalt ca 43,5 mdkr. SLL:s totala betalningar till projektbolaget under avtalstiden, dvs. t.o.m. 2040, uppgår till ca 52,2 mdkr.

6.1 Finansiering och avkastning

Projektbolagets behov av lån och riskkapital är ca 9 943 mnkr. Härav utgör ca 1 181 mnkr kronor ägarkapital och 8 762 mnkr banklån.²³

Projektbolaget betalar en fast basränta för sina lån. Basräntan är 3,86 procent och löper under hela avtalstiden. För räntesäkringen av affärsbankslånen tillkommer en fast kreditmarginal på 0,25 procent. Affärsbankernas kreditmarginal de första tio åren är 2,15 procent. Lånevillkoren innehåller en trappstegsklausul som höjer affärsbankernas låneränta till 6,81 procent efter tio år och till 7,11 procent efter ytterligare tio år. Enligt NKS-förvaltning är skälet till detta att bankerna är obenägna att låna ut pengar längre än tio år.²⁴

²² Bildat av Skanska Infrastructure Development AB och Innisfree Limited

²³ 2 872 miljoner kronor från Europeiska Investeringsbanken (EIB), 1 500 miljoner kronor från Nordiska Investeringsbanken (NIB) samt 4 390 miljoner kronor från en grupp svenska och utländska affärsbanker.

²⁴ Intervju med Erik Gjötterberg i Dagens Industri den 18 augusti 2010.

Enligt uppgift önskade Skanska/Innisfree först 15,25 procent i avkastning på sin kapitalinsats. Efter de förhandlingar som låg till grund för det första tilldelningsbeslutet²⁵ uppgick avkastningen till 13,85 procent.

Vid avtalstecknandet (financial close) den 30 juni 2010 justerades avkastningen på Skankas/Innisfrees eget kapital till 11,66 procent²⁶ (mätt som "cash-on-cash"). Måttet cash-on-cash innebär att avkastningsnivån mäts från när kapitalet betalas in till projektbolaget.

Avkastningskrav och räntenivåer i avtalet antas spegla den risk som projektbolaget och finansörerna står för i projektet. Allteftersom de olika faserna av projektet genomförs och NKS tas i bruk minskar dessa risker. När den projektspecifika risken minskar kan även projektet refinansieras. Lånevillkoren och särskilt en s.k. trappstegsklausul, bör ge projektbolaget incitament att refinansiera lånen vilket får antas sänka finansieringskostnaden.

Revisionskontorets kommentarer

Det går inte att säkert uttala sig om avtalets avkastnings- och räntenivåer är rimliga eller inte. Allmänt kan dock sägas att den verkliga avkastningen på Skankas/Innisfrees kapitalinsats är beroende av hur projektet utvecklas. Förstyrningar påverkar därför deras avkastning negativt.

Granskningen visar att NKS-förvaltningen i brist på flera konkurrerande anbud har relaterat anbudsgivarens avkastningskrav i förhållande till OPS-projekt som genomförts i Storbritannien. Förvaltningen som har inhämtat uppgifter från dels externa konsulter, dels National Audit Office (NAO), visar att uppnådda avkastningskrav ligger inom ramarna för vad som är "normalt". SLL har möjlighet att begära refinansiering vilket påverkar finansieringskostnaden. Eventuella vinster vid en refinansiering tillfaller SLL till 90 procent.

6.2 Fördelning av riskerna

Enligt NKS-förvaltningen följer riskfördelningen i allt väsentligt den som gäller för OPS-projekt i England. Projektavtalet bygger på det modelldokument som framtagits av engelska myndigheter.

Riskfördelningen reflekterar inte det förändrade betalningsupplägget i och med det slutliga tilldelningsbeslutet den 8 juni 2010.²⁷ Det slutliga upplägget innebär att betalningar från SLL kommer projektbolaget till godo tidigare än vad som skulle ha varit fallet i det ursprungliga anbudet. Tidigareläggningen av vissa betalningar förändrar riskfördelningen mellan SLL och projektbolaget eftersom SLL nu bär viss risk avseende byggnationen av anläggningen i det att kopplingen mellan betalningarna under byggfasen och leverans av fas/byggnad inte längre är lika tydlig. Eftersom betalningarna tidigareläggs under byggfasen

²⁵ LF i maj 2010

²⁶ Uppgiften är inte längre sekretessbelagd hos SLL.

²⁷ Det första tilldelningsbeslutet togs av LF den 4 maj 2010. Det andra tilldelningsbeslutet togs av LF den 8 juni 2010.

löper SLL risken att behöva betala räntor och göra amorteringar på egna lån även om byggnationen av anläggningen inte skulle gå enligt plan.

Revisionskontorets kommentarer

Eftersom SLL kan drabbas av ökade finansieringskostnader vid förseningar när SLL delvis står för finansiering innan färdigställande, gjordes enligt NKS-förvaltningen ett försök att erhålla vite för att täcka sådana kostnader. Skanska/Innisfree avvisade dock detta, bland annat med motiveringen att ägare och externa finansärer sätter in tillräckligt med kapital i projektet för att säkerställa att tillräckligt incitament finns för att undvika förseningar.

Revisionskontorets uppfattning, trots att riskfördelningen i det andra tilldelningsbeslutet har förändrats då SLL nu tar en avsevärt större finansiell risk än i det första tilldelningsbeslutet, är att avtalet visar att det är fråga om en offentlig privat samverkan. Granskning visar att landstinget i det slutliga avtalet, så långt det går att bedöma, har försökt åstadkomma en godtagbar riskfördelning mellan parterna. Den långa avtalsperioden på 30 år kan dock i sig innebära en risk för att tvistigheter uppstår kring tolkning av avtal m.m.

6.3 Möjligheter till insyn, uppföljning och kontroll

Ett antal exempel får illustrera regleringen av SLL:s insyn, uppföljning och påverkan i projektavtalet.

- Byggandet får inte påbörjas förrän SLL granskat projekteringen.
- SLL ges en mer eller mindre obegränsad rätt att tillträda byggområdet och granska arbetena. Om det föreligger brister kan SLL utöka övervakningen av projektbolaget och får även begära så kalla friläggning av en del av anläggningen för besiktning.
- En oberoende besiktningsman ska utses. Formerna för dennes uppdrag anges.
- SLL kan ta del av underhållsplaner, inspektera anläggningen och kontrollera underhåll och rutiner för felanmälan. Syftet är att SLL ska kunna säkerställa att anläggningen och området underhålls enligt avtalet under hela driftfasen. Brister kan leda till bristpoäng, minskad ersättning och utökad övervakning.
- SLL har rätt att kvitta både förfallna och icke förfallna fordringar som SLL har mot projektbolaget enligt avtalet mot fordran som projektbolaget har mot SLL. Projektbolaget har motsvarande kvittningsrätt.
- Parterna ska etablera en avtalskommitté för samverkan under avtalstiden. Avtalskommittén ska löpande granska och behandla olika frågor och lämna rekommendationer. Parterna har samma närvaro och tyngd i avtalskommittén, dock innehar SLL ordförandeposten.
- Under avtalskommittén finns tre s.k. samverkanskommittéer för vart och ett av områdena konst, byggnad/lokaler och drift.
- Projektbolaget får inte säga upp de entreprenad- och tjänsteavtal som ingåtts för byggandet och driften av anläggningen och får inte heller på annat sätt byta ut leverantörer av entreprenader och tjänster utan SLL:s skriftliga godkännande.

- SLL ska ges löpande information om projektbolagets ekonomiska status. I en särskild bilaga (nr 27) till avtalet stadgas att SLL ska erhålla delårsbokslut och årsredovisningar samtidigt som aktieägarna. Projektbolaget ska också lämna månatliga rapporter rörande hur projektet framskrider.
- SLL ska godkänna projektbolagets tillsättning av de tre nyckelrollerna; vd, teknisk direktör och driftdirektör.

Revisionskontorets kommentarer

En översiktlig granskning har gjorts av hur avtalet ger landstinget möjlighet till insyn, uppföljning och kontroll av projektets utförande. Det framgår också att SLL har insyn i projektbolagets ekonomiska status. SLL:s rätt till insyn o.s.v. regleras löpande i projektavtalet och dess bilagor.

I allt väsentligt har det inte gjorts några avsteg ifråga om SLL:s möjligheter till uppföljning och kontroll i projektavtalet jämfört med det förslag till projektavtal som ursprungligen bifogades förfrågningsunderlaget.

SLL:s rätt till insyn o.s.v. regleras löpande och relativt utförligt i projektavtalet. Projektavtalet följer i denna del i allt väsentligt förfrågningsunderlagets förslag till avtal. Sammanfattningsvis bedöms att avtalet tillgodoser landstingets önskemål om insyn, uppföljning och kontroll.

Korta fakta om NKS

Start av förberedande markarbeten hösten 2008.

Byggstart hösten 2010.

Det nya sjukhuset planeras öppna för den första patienten vid årsskiftet 2015/2016 och vara helt klart 2017.

600 vårdplatser, varav ca 125 intensivvårds/intermediärvårdsplatser, 75 pre/postop-platser.

Därtill tillkommer 100 dagvårdsplatser samt 100 platser i ett patienthotell. 200 mottagningsrum.

C:a 1 600-1 800 patientbesök per dag, varav 10-20 procent akuta patienter.

C:a 6 000 medarbetare samt ett 1 000-tal forskare och studenter.

Verksamhetsarean max 335 000 kvm.