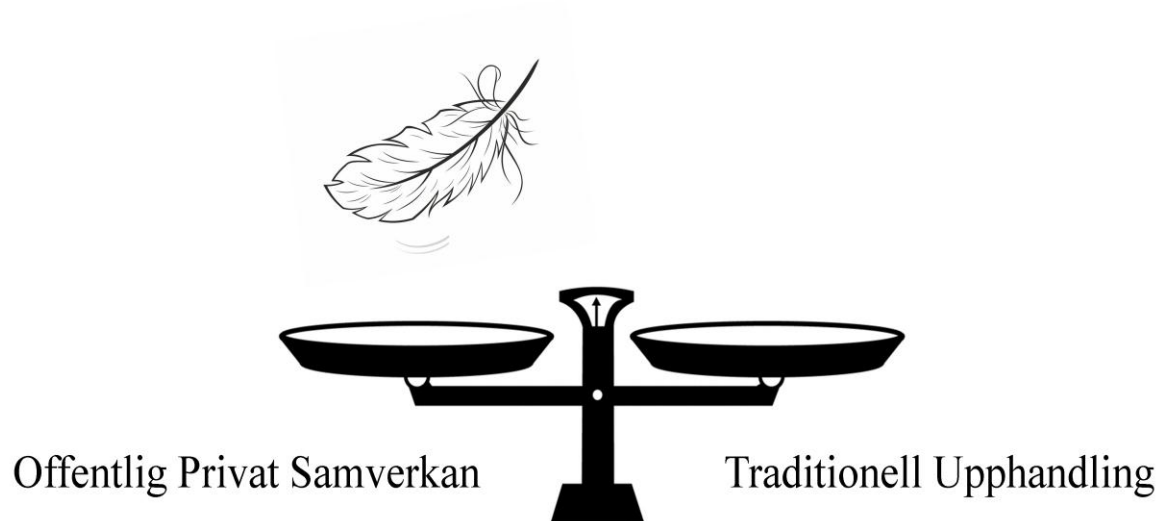




UNIVERSITY OF GOTHENBURG

En bris mot OPS



Av: David Wall och Mattias Persson

Offentlig Förvaltning, 180 hp

Examensuppsats, 15 hp

Handledare: Osvaldo Salas

Datum: 2015-01-07

Sammanfattning

Titel: En bris mot OPS

Författare: David Wall och Mattias Persson

Antal ord: 10 970

Nyckelord: OPS, Offentlig upphandling, Nya Karolinska Solna, Livscykelkostnad, Upphandlingsform, Sverige

OPS är, i Sverige, en ny genomförandeform som innebär ett offentligt och privat samarbete vid främst större bygg och infrastrukturprojekt. OPS har växt fram som ett alternativ till de traditionella upphandlingsformerna, främst på internationell mark. Vid en större upphandling är det viktigt att välja rätt upphandlingsform till rätt projekt och därför är en utredning och granskning högst nödvändigt. För att närmare kunna analysera drivkraften för en OPS-upphandling behövs lämpliga teorier att luta sig emot. De teorier som studien tagit del av är Principal-Agent samt asymmetrisk informationsteori. Dessa förklarar förhållandet och informationsutbytet mellan beställaren och utföraren i studiens syfte. Att jämföra den traditionella upphandlingen mot en OPS kan onekligen associeras som svårartad och komplex men resultaten i denna studie har ett betydande svar för den svenska upphandlingsprocessen.

Av den litterära genomgång och analys har studien visat att i stora drag finns potential till ett ökande av Offentlig- Privat Samverkan som upphandlingsform i Sverige. Många aktörer visar intresse och är nyfikna på OPS och då främst från den privata sektorn. Diskussionen i analysen rör sig främst om finansieringskostnaden, ansvarsfördelning, kvalitet och risk som anses vara de viktigare aspekterna för beställaren vid val av upphandlingsform.

Abstract

Title: A breeze towards PPP

Authors: David Wall and Mattias Persson

Words: 10 970

Keywords: PPP, Public Procurement, Nya Karolinska Solna, Life-cycle cost, Forms of Procurement, Sweden

Private- Public Partnership is, in Sweden, a new form of implementation that involves cooperation between the public and private sector, primarily at major construction and infrastructure projects. PPP has emerged as an alternative to the traditional procurement methods, mainly internationally. At a major procurement, it is important to choose the right form of procurement for the right project and therefore an investigation and scrutiny is highly necessary. In order to analyze the incentives of a PPP-procurement, appropriate theories to lean on and comment on the extent to which one should choose a particular form of procurement. The theories that this study has taken note of are the *Principal-Agent* and *Asymmetric Information* theory. To compare the traditional procurement to the PPP-procurement may indeed be associated as severe and complex but the results in this study have a significant answer for the Swedish procurement process.

Of the literary review and analysis, the study has shown that in broad terms, there is potential for an increase in public-private partnership as a form of procurement in Sweden. Many actors are showing interest in PPP, mainly from the private sector. The discussion in the analysis is primarily the cost of funding, accountability, quality and risk that are considered the more important aspects of the client in selecting the form of procurement.

Innehållsförteckning

1.0 Inledning.....	5
1.1 Problemformulering.....	6
1.2 Syfte.....	6
1.3 Frågeställning.....	7
1.4 Avgränsning.....	7
2.0 Tidigare forskning.....	7
3.0 Metod.....	9
3.1 Kvantitativ- och kvalitativ metod samt dess distinktion.....	9
3.2 Tillvägagångssätt.....	11
4.0 Offentlig- Privat Samverkan.....	12
4.1 Relationen inom OPS.....	13
4.3 Utformning av OPS-avtal.....	14
4.3.1 Planeringsprocess och val av upphandlingsform.....	14
4.3.2 Livscykelkostnader i förhållande till kvalitet.....	14
4.3.3 Projekt med risk.....	15
4.4 Traditionell upphandling vs OPS.....	16
4.5 Kostnadseffektivitet.....	18
4.6 Konsekvenser av OPS.....	19
4.7 OPS internationellt.....	19
4.8 OPS i Sverige.....	21
5.0 Teoretisk referensram.....	21
5.1 New Public Management.....	22
5.2 Asymmetrisk information.....	22
5.3 Principal-agent teori.....	24
5.3.1 Roller.....	24
5.3.2 Konflikter.....	24
6.0 Empiri.....	25
6.1 Specifikt fall: Nya karolinska Solna.....	25
6.2 Formgivning av Nya Karolinska Solna år 2003-2008.....	26
6.3 Utredning av finansieringsform och upphandlingsform.....	26
6.3.1 ÖPWC-utredning.....	26
6.3.2 Ernst & Young-utredning.....	28
6.3.3 NKS-förvaltningen.....	29
6.4.1 Tilldelningsbeslut.....	33
7.0 Analys.....	33
7.1 NKS har känd totalkostnad.....	33
7.2 Kvalité under livscykelkostnad.....	34
7.3 Finansieringskostnad.....	35
7.4 Ansvar.....	35
7.5 Att bära risk.....	35
8.0 Slutsats.....	36
Referenser.....	38
Bilaga 1.....	43
Definitioner.....	43

1.0 Inledning

Befolkningsantalet på jorden växer, allt fler människor lever längre samtidigt som vi får det bättre ekonomiskt ställt. Det har lett till att vi människor rör oss allt mer mellan städer och över landsgränser, vilket innebär att världens länder står inför en viktig men svår utmaning i framtiden. Det vill säga kunna möta behovet av nya investeringar inom bland annat vägar, skolor och sjukvård för att kunna tillhandahålla den service som krävs för att landet ska ha en god hälso- och ekonomisk utveckling. Problemet för den offentliga sektorn i länderna är att få de begränsade resurserna att räcka till för att genomföra alla de projekt som är nödvändiga på både lokal, regional och nationell nivå. Bidragande orsak kan bero på den ökade avregleringen i den offentliga sektorn som skett de senaste två decennierna.

Den offentliga sektorn har till uppgift att tillhandahålla medborgarens förväntningar och krav men har kanske inte alltid besittit de ekonomiska krafterna. I vissa länder har detta lett till ett samarbete med privata aktörer som operatörer, finansiärer och utförare. Avtal skrivs under en längre tid med löpande betalningar under hela perioden. Första gången ett projekt utformades med en privat aktör som ansvarade för de offentliga uppgifter var år 1992 i Storbritannien och kallades Private Finance Initiative(PFI).¹ PFI utvecklades senare till att bli kallat Public Private Partnership(PPP) och med den svenska benämningen Offentlig- Privat Samverkan(OPS).

Efter att Storbritannien introducerade OPS anammade flera andra länder projektformen vid offentliga investeringar så som Tyskland, Holland, Frankrike och Norge med mera. Erfarenheter som dessa länder har utifrån OPS-projekt är bland annat att; OPS ger möjligheter till att testa nya idéer inom drift och underhåll, projekten blir i högre utsträckning klara snabbare än traditionell entreprenad och projekten bör vara i en större storlek.² Erfarenheterna av OPS och dess utformning är från början gestaltad för större infrastrukturinvesteringar som till exempel motorvägar eller järnvägar, men också byggnadsprojekt som till exempel ett sjukhus.³

¹ The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, 2004

² NKS-rapport 1 – Beskrivning av OPS-upphandling, 2010

³ En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar, 2007

Trots att många av våra grannländer implementerade OPS som en alternativ upphandlingsform fick det aldrig något genomslag i Sverige. Utan man har i Sverige stått fast vid traditionell offentlig upphandling. Denna upphandlingsform styrs i Sverige av Lagen om offentlig upphandling(LOU) samt EU-direktiv.⁴ Den projektör som lämnar det billigaste anbudet och kan påvisa att man klarar vidhålla kvalitet vinner upphandlingen. Beställaren finansierar till stor del allt i projektet vilket medför att det är den som tar den största risken.⁵

En undersökning gjord år 2008 av Stockholms handelskammare och Nutek visade att Sverige investerat 200 miljarder kronor mindre i infrastrukturen de senaste 25 åren(justerat för Sveriges storlek i jämförelse med andra europeiska länder). En kraftig ökning av investeringar föreslogs, bland annat genom OPS-projekt.⁶ Många inom näringslivet har visat sitt missnöje med de svenska uteblivna nyinvesteringarna, speciellt inom transportinfrastrukturen där bland annat Volvos VD uttalade sig år 2007:

*"Om staten inte anser sig ha råd till vissa projekt som vi anser är nödvändiga för vår verksamhet, så kan jag tänka mig att gå in och delfinansiera tillsammans med staten"*⁷

1.1 Problemformulering

Under 2000-talet har det internationellt sätt blivit allt vanligare med PPP/OPS. Uppfattningen i Sverige angående OPS har varit jämförelsevis kritisk än i övriga Europa. Trots ekonomiska likheter med andra länder har Sverige i dagens läge bara ett färdigställt OPS projekt, Arlandabanan.

1.2 Syfte

Denna studie har till syfte att klarlägga vilka incitament som kan påverka att offentliga aktörer väljer OPS vid upphandling samt se om upphandlingsformen kan innebära risker av ökad asymmetrisk-information.

⁴ Internet 1

⁵ Jan-Erik Nilsson - Nya Vägar För Infrastruktur, Kristianstad SNS-förlag, 2009 s36f

⁶ Karl Lans, Bristande satsningar på infrastruktur får kritik, Dagens industri, 2008

⁷ Volvo-chefen vill finansiera vägbyggen, dagensps, TT , 2007-03-23

1.3 Frågeställning

I vilken utsträckning finns incitament för en OPS-upphandling vid större byggnadsprojekt i Sverige?

1.4 Avgränsning

För att studien inte ska bli för omfattande har vissa avgränsningar gjorts. Denna examensuppsats kommer att specificeras sig på besluten vid OPS-upphandling vid ett större byggnadsprojekt i Sverige. Den traditionella upphandlingen omfattar olika entreprenörsformer men med tanke på studiens storlek har en avgränsning gjorts som innebär att entreprenadformerna ligger under en och samma benämning.

Eftersom studien riktar in sig på de incitament som finns för att välja en OPS-upphandling har ett av de två projekt som genomförts i Sverige valts ut. Studien åsidosätter fallet om Arlandabanan då det finns skilda meningar om att projektet är en ren OPS-upphandling.

2.0 Tidigare forskning

I detta avsnitt kommer läsaren få en genomgång av vad tidigare forskning säger om OPS.

Jane Broadbent och Richard Laughlin(2003) skriver i sin artikel att uppkomsten av New Public Management på 1980-talet med allt mer ökad privatisering inom den offentliga sektorn mynnade ut i en diskussion om att den privata sektorn skulle göra de offentligas arbete. Något som ledde till att Storbritannien år 1992 införde det som kallas Private Finance Initiative(PFI). Då Storbritannien varit pionjären och det ledande landet inom OPS internationellt sätt är det inte konstigt att de flesta vetenskapliga artiklarna inriktar sig mot just de. Tahir M. Nisar (2007) och Li Bing m.fl.(2005) tar upp i sina artiklar att fördelning mellan det offentliga och privata leder till mindre kostnader eller samma resultat för mindre pengar. Det vill säga tanken är att den privata sektorn försäkrar om ”value for money”(VFM). Definitionen av *value for money* beskrivs av Philippe Burger och Ian Hawkesworth som att; minimera kostnader, göra rätt saker för pengarna och göra saker på rätt sätt.⁸ Båda två artiklarna(Li Bing, Tahir M. Nasir) tillsammans med Peter Edwards m.fl.(2004)

⁸ How to attain value for money: comparing ppp and traditional infrastructure public procurement, 2011.

belyser det faktum att OPS påstås fördela den finansiella risken mellan offentliga sektorn och den privata. Vidare skriver Li Bing m.fl. för att ett projekt skall funka krävs det att den politiska risken stannar hos den offentliga sidan. Men också att en uppdelning mellan de två om sådana risker som oväntade skador eller plötsliga lagändringar och slutligen all annan risk som har direkt anknytning till projektet fördelas till den privata aktören. Vissa menar också att större delen av risken förflyttas till utföraren i OPS inom det avseende att stå för de finansiella kostnaderna, planera byggnadsprocessen samt driva projektet framåt under alla de år kontraktet löper.⁹

En av många påpekade fördelar med OPS som Tahir M. Nisar tar upp är att den privata aktören kan utifrån sin expertis på marknaden komma med innovativa idéer som kan leda till nya tekniska fördelar. Men Roine Leiringer(2003) menar på att det inte är så lätt. I grunden är OPS väldigt öppen för tekniska innovationer men fallstudier har visat att det finns många potentiella hindren som faktiskt hämmar den innovativa utvecklingen. Då kontrakten oftast är skrivna på det sätt att man hellre tittar på redan beprövade tekniker för att minimera riskerna. Erfarenheter med OPS, från bland annat Spanien, påvisar även att projekt där både byggandet av sjukhusbyggnaden och tillhandhållandet av de kliniska tjänsterna inneburit problem. Att tillhandhålla kliniska tjänster är förknippade med för stor risk och bör överlåtas till det offentliga, enligt undersökningar.¹⁰

Trots att många inom forskningen påpekar att OPS ger ”Value for money” är det fortfarande svårt att framhäva det med stöd av empiri. Ingen rättvis undersökning har kunnats göra ännu för inget OPS projekt har löpt hela livscykeln ut. En undersökning som Frédéric Blanc-Brude m.fl.(2006) gjort på över 200 vägprojekt påvisar istället att kostnaden kan bli högre i slutändan för de projekt som gjorts med OPS. Författarna garderar sig genom att påpeka att inget projekt löpt linan ut och kan därför inte utesluta att det i längden blir billigare. Samtidigt som Urban Karlström(2013) lyfter fram i sin artikel att ett privat företag med helhetsansvar kan optimera projektets livscykelkostnad. Då det är möjliggör att göra en avvägning mellan kontinuerliga underhållsinsatser eller initial investering under projektet. En balansgång mellan livscykelkostnaden samt kvalitén av projektet diskuteras av Nilsson(2009), där det

⁹ The simple Micro-Economic of Public-Private Partnership 2008

¹⁰ Utvärdering av alternative lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna, 2007

anses vara en skör gräns vid hur mycket man ska spendera på en ny anläggning. Hög kvalitet ökar inte i samma utsträckning under hela spenderingsprocessen är grunden i diskussionen. Vidare menar Karlström att för just Sverige kan den gamla traditionella upphandlingen med årliga anslag och separata anslag missgynna effektiviteten i resursanvändningen. Enligt Karlström finns det en institutionell struktur i organisationerna som leder till en ineffektivitet.

När det kommer till nyinvesteringar i Sverige har det under många år förekommit en diskussion där man framför allt belyser effektiviteten i investeringsverksamheten menar Karlström(2013). Man har dessutom sett över de centrala problemen i investeringsverksamheten som pekar på bland annat att; det finns risk att investeringar styrs av kortsiktiga politiska övervägande, kostnadsöverskridande vid projekten och tidsplanerna inte håller. Faktorer som bland annat ledde till att Magnus Arnek m.fl. fick i sin rapport från 2007 uppdrag att utreda de ekonomiska, juridiska och tekniska förutsättningarna samt lämna förslag på en svensk utformning av OPS. De slutsatser som rapporten lämnade efter sig var bland annat att; OPS kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet, avtalets utformning är avgörande samt att OPS är värt att pröva i Sverige.

3.0 Metod

Detta är ett beskrivande kapitel om hur uppsatsen är genomförd, vilket val av strategi som ligger till grund för resultatet i forskningsprocessen samt varför just denna metod är lämpligast för studien.

3.1 Kvantitativ- och kvalitativ metod samt dess distinktion

Metoder som vanligtvis används av forskaren vid genomförandet är av fyra olika slag. Experiment; som innebär en jämförande analys av två eller flera alternativ för att isolera ett fåtal faktorer och isolera en av dem. Fallstudier; Forskaren fokuserar på ett eller fler fall som denne undersöker mer djupgående. Aktionsforskning; Målet är att bidra till lösningen med hjälp av en noggrant övervakad och dokumenterad studie av en aktivitet. Kartläggande; innebär en beskrivning och sammanställning av nuläget för

det studerande ämne eller område, som dessutom syftar till att beskriva en bredare fråga.¹¹

Valet av metod för uppsatsen tar hänsyn till karaktären och syftet med studien. Den kvantitativa innehållsanalysen avser en undersökning av innehållet i någon form av skriftlig, bildmässig eller muntlig framställning. Innehållsanalysen är ett användbart verktyg då man vill ha svar på frågor om till exempel hur ofta eller frekvent olika kategorier förekommer eller om hur stort utrymme i tid som olika kategorier får. Metoden baseras på jämförbara uppgifter på så sätt att de kan analyseras och uttryckas med siffror. Därav passar den kvantitativa forskningsprocessen inte in i denna studie eftersom att studien, i stället för mäta siffror, undersöker de incitament som finns för att välja upphandlingsform.¹²

Det finns en rad olika skäl för att tillämpa den textanalytiska metoden framför den kvantitativa innehållsanalysen. Det kanske främsta skälet är helheten i texten, det centrala som en forskare är ute efter, antas vara något annat än summan av de detaljerade analysenheterna. I en mindre gåtfull text betyder detta att vissa delar i texten är viktigare än andra. Ett annat betydande men också närliggande skäl är det eftersökta innehållet i texten ligger under ytan och kan bara plockas fram av en intensiv och noggrann läsning av texten. Det handlar om att aktivt ställa frågor till texten och se om texten kan besvara dessa, eller om man själv kan besvara frågorna. Dessa frågor handlar med stor sannolikhet om hur kedjan av argumentationen ser ut. Vad är textens huvudsakliga poäng? Stöds den huvudsakliga poängen av det som sägs? Vilka är egentligen argumenten samt på vilka grunder skapas slutsatserna? Om forskaren ska nå förståelsen av detta behöver texterna läsas flera gånger om.¹³ Dessa är de främsta anledningarna till varför just denna metod är det lämpligaste tillvägagångssättet för denna studie.

Esaiasson m.fl. 2012 delar in den kvalitativa metodens användningsområde med två huvudtyper av textanalytiska frågeställningar. Huvudtyperna handlar om att

¹¹ Martin Höst, Björn Regnell och Per Runesson - Att genomföra examensarbete, Studentlitteratur 2006, s30ff

¹² Peter Esaiasson, Henrik Oscarsson, Mikael Gilljam och Lena Wängnerud, Nordstedts Juridik 2012, s197

¹³ Esaiasson m.fl. 2012, s210f

Systematisera innehållet i texten eller att kritiskt granska de aktuella texterna. Vidare menar Esaiasson m.fl 2012 att dessa huvudtyper kan kategoriseras in ytterligare ett steg. I huvuddrag innebär den *systematiserande* typen varianter på beskrivande analyser och att den *kritiska* går ett steg längre som analysverktyg än den *systematiska*.¹⁴

Genom introduktionen av förgreningar som finns i litteraturen får vi en mer detaljerad kunskap om vad det kvalitativa användningsområdet innebär. Denna studie kan förknippas med vad Regnell m.fl kallar för kartläggning men också vad Esaiasson m.fl kallar för att *klargöra tankestrukturen* som ligger under den systematiska typen. Den syftar till att just klargöra tankestrukturen hos aktörer och mer enkelt uttryckt, klargöra samt lyfta fram det väsentliga innehållet i texten.¹⁵

3.2 Tillvägagångssätt

I det tidigaste skedet av uppsatsen inskaffades generell kunskap om Offentlig- Privat Samverkan. Den största delen ligger under kapitel 4 och klargör uppkomsten historiskt sätt samt hur långt OPS tagit sig in på svensk mark. Det bör här poängteras att en noggrann inläsning av tidskrifter, litteratur samt andra relevanta rapporter och dokument har varit nyckeln till utförandet och resultatet. Den mindre delen ligger under inledningsavsnittet som bland annat beskriver den offentliga sektorn.

Därefter blev en litteraturgenomgång verkställd genom grundlig inläsning av vad tidigare forskning säger inom området för OPS, både internationellt och nationellt. Denna forskning har tagits fram av bland annat myndigheter, rådgivare, forskare och beställare från delar av världen där OPS har tillämpats i större respektive lägre utsträckning.

Med en kvalitativ textanalys har studien genomförts för att noggrant granska de texter som behandlar drivkraften bakom OPS som upphandlingsform, och därför valdes det också ut ett specifikt fall för att på så sätt klargöra drivkrafterna till val av upphandlingsformen. Det specifika fallet blev Nya Karolinska Solna av den anledningen att det är det enda relevanta byggnadsprojekt som genomförs med OPS i

¹⁴ Esaiasson m.fl. 2012 s210ff

¹⁵ Esaiasson m.fl. 2012 s 210f

Sverige. Informationen som tagits fram angående beslutet om att använda OPS vid Nya Karolinska Solna har sedan analyserats främst utifrån Principal-Agent teorin, som används flitigt inom området statsvetenskap och ekonomi, då den beskriver dilemmat som uppstår när en person eller enhet har möjlighet att fatta beslut som påverkar en annan person eller enhet. Detta anses vara optimalt för att kunna sammanknyta syftet i studien. Den asymmetriska information som uppstår, i samband med Principal-Agent teorin, mellan beställaren och utföraren har också fått en betydande del i analysen då den behandlar det informationsövertag som kan uppstå mellan aktörer på marknaden. Och på detta sätt, genom en koppling mellan aktörerna i fallet NKS, kunna tydliggöra fenomenet som uppstår under beslutsprocessen av upphandlingsform. I detta skede har studien också tagit del av New Public Management som teoretisk utgångspunkt för att klargöra den privatiseringsbakgrund som utvecklats den offentliga sektorn från början av 90-talet.

Slutligen påvisas det att den betydande teorin är Principal-Agent som huvudsakligen ligger till grund för att, i analysdelen, besvara frågeställningen och återkoppla till studiens syfte. I periferin ligger också den asymmetriska informationen.

4.0 Offentlig- Privat Samverkan

Detta kapitel täcker en genomgång av utformning av Offentlig- Privat Samverkan och dess funktion för att läsaren ska få en mer förklarlig bild av upphandlingsformen.

I Sverige består offentliga upphandlingar av en viktig del för landets ekonomi, både av resurser som används samt av leverantörer som tillgodoser medborgarens varor och tjänster. Upphandlingarna som sker kan genomföras i olika former och en av dem är Offentlig- Privat Samverkan. Ett nytt verktyg för den offentliga upphandlingen och innebär att en samverkan sker mellan den offentliga myndigheten och privata aktören som utför arbetet. I omvärlden har detta verktyg används flitigt men Sverige har fått en smygstart. Intresset för OPS växer däremot, inte minst på den kommunala nivån. Avtalen gällande OPS innebär långsiktiga kontrakt där utföraren står för genomförandet samt att ta hand om investeringen under en följd av år. Många OPS-projekt hamnar inom byggnadsbranschen och avser där kostnader som sträcker sig

under många år. Under avtalet står utföraren eller utförarna av de kostnader som investeringen kräver och därmed förflyttas risken från beställaren till utföraren.¹⁶

4.1 Relationen inom OPS

Inom OPS kan relationen mellan offentliga och privata aktörer se annorlunda ut. I en horisontell relation skapas ett bolag där både den offentliga sektor och privata företagen tar plats. En överenskommelse finns då som reglerar vad verksamheten innebär så att de senare kan genomföra det projekt som eftersträvas och därefter avveckla bolaget. Denna relation är relativt sällsynt och få antal projekt har jämförts med denna typ av relation. En allt mer vanligare form inom OPS är den vertikala relationen där en representant ur den offentliga sektorn innehar ansvaret för att säkerställa vilka varor och tjänster som uppdragstagaren ska fullända (se figur 1). I avtalet mellan parterna finns en uppdragsbeskrivning och former för hur ersättningen ska betalas men det finns också en fördelning mellan parterna ansvar särskilt då det kan uppstå oväntade omständigheter som påverkar implementeringsprocessen.¹⁷

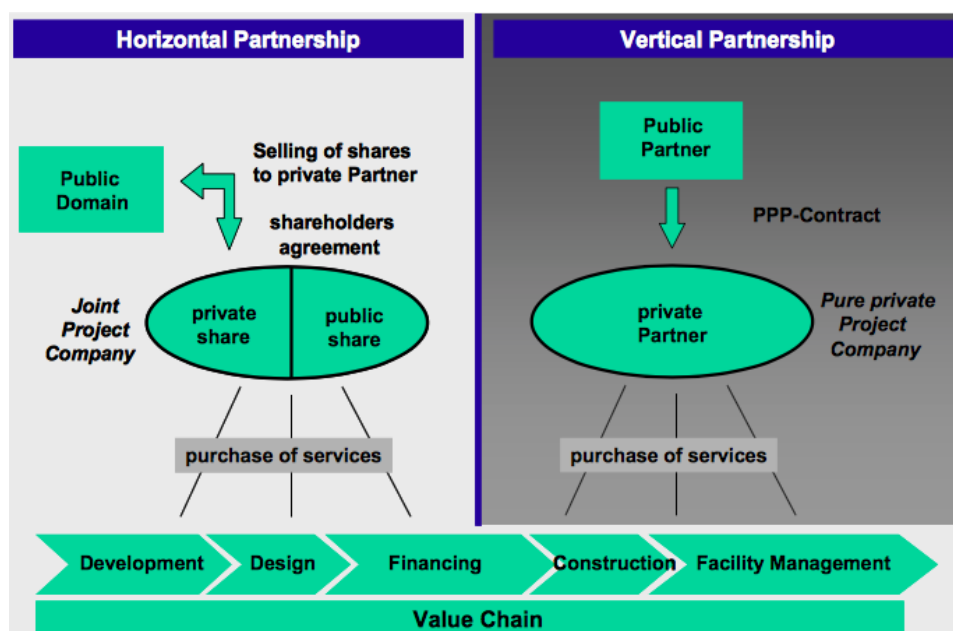


Figure 1 – Horizontal and vertical Partnership (Public-Private Partnership in infrastructure development: Case studies from Asia and Europe, 2009)

¹⁶ Nilsson 2009 s12f

¹⁷ Nilsson 2009 s26

4.3 Utformning av OPS-avtal

I detta avsnitt behandlas utformningen av de överenskommelser som reglerar Offentlig- Privat Samverkan. Första avsnittet tar upp vilka förutsättningar beställaren har innan ett beslut om genomförande fattas. I andra delen diskuteras livscykelkostnaderna samt kvalitet och i sista delen risk.

4.3.1 Planeringsprocess och val av upphandlingsform

När planeringsprocessen blivit en projektidé måste beställaren ta ställning till hur projektet ska genomföras. Ska projektet upphandlas på ett traditionellt sätt eller som OPS. När beslutet fattas tar beställaren hänsyn till kostnad och vad som ger störst samhällsnytta, *value for money*.¹⁸ Här finns det möjlighet för den offentliga beställaren att använda sig av Public Sector Comparator. PSC används för att kunna fatta beslut om vilket alternativ och upphandlingsform som bör väljas för att uppnå bästa tänkbara *värde för pengarna*.¹⁹ En jämförelse mellan kostnadsstrukturen visas i figur 2. Kostnadsjämförelsen är dock inte okomplicerad att simulera i praktiken. Efter att anbudet, i projektets investeringsdel, kommit in både i en traditionell och i en OPS-upphandling är kostnaderna uppenbara, därmed kan beställaren direkt se vilket alternativ som är billigast respektive dyrast. Problematiken blir dock att beslutet om genomförandet måste ske innan anbudet kommit, därmed kan informationen om de blivande kostnaderna anses vara strama vid beslutsfattandet.²⁰

4.3.2 Livscykelkostnader i förhållande till kvalitet

Det underlättar för beställaren att ha ett sammanslaget avtal mellan byggandet, underhåll och drift istället för att upphandla varje del för sig då det finns en utbytbart mellan kostnadskomponenterna. Desto mer pengar beställaren lägger på att bygga nytt, desto mindre behöver kostnaderna bli för underhåll av den färdigställda anläggningen. Samtidigt som det finns en gräns för hur mycket man ska spendera på den nya anläggningen. Detta motiveras med att den höga kvalitet eventuellt aldrig kan styrkas i framtida kostnader för underhåll samt drift. Det bör finnas en balans mellan livscykelkostnader och kvalitet.²¹

¹⁸ Nilsson 2009 s105ff

¹⁹ Public Sector Comparator - Additional Policy Guidance, 2013

²⁰ Nilsson 2009 s105

²¹ Nilsson 2009, s109f

Det är inte bara kostnaden för drift och underhåll som sjunker när man skjuter till mer pengar i form av kvalitet. Det finns andra positiva effekter som t.ex. när en väg byggs av högre kvalitet innebär en bättre väg för trafikanterna, lägre risk för trafikolyckor och lägre ljudnivå av trafiken som i sin tur uppskattas av kringboende. Ett annat exempel kan tänkas behandla en fastighet där uppvärmningskostnader, rör och ledningsstammar samt en omtapetsering av lägenheterna inte behöver göras lika ofta då kvalitén på bygget är av högre grad från början. I denna avvägning om vad kvalitet innebär bör här tilläggas att nyttan för användaren spelar roll.²²

Ett sista exempel på kvalitet inom ramen för OPS är Nya Karolinska Solna-sjukhuset(NKS), att kvalitetssäkra fastigheter och lokaler för att minimera brister är en prioritering då det annars lätt kan leda till konsekvenser för verksamheten som ska bedrivas. Ett exempel är bristande hygien som kan leda till smittspridning. Det har visat sig att av alla de sjukhus som upphandlats som OPS-projekt i Storbritannien inte stött på några problem av dessa avseenden. Det tycks finnas klara rutiner för att kunna hantera dessa aspekter i avtalet.²³

4.3.3 Projekt med risk

Definitionen av begreppet risk innehåller i stora drag att det finns en osäker konsekvens i verksamheten. Osäkerhet är ett vidare begrepp som guidar avtalet mellan två parter. Innan ett avtal kan slutas har osäkerheten preciserats till en kalkylerbar risk.²⁴ Riskerna varierar från projekt till projekt och det finns olika typer av risker. Enligt Nilsson(2009) kan dessa brytas ned till en mer detaljerad nivå:

- *Designrisk* innebär risker som är beror på felbedömningar under designen av ett nytt projekt.
- *Byggrisk* syftar på att om tids- och kostnadsplanen följs och om projektet fullföljs på ett skickligt sätt.
- *Tillgänglighetsrisk*. Ett projekt eller en anläggning som inte är färdigt i tid innebär att tillgängligheten brister.

²² Nilsson 2009, s111

²³ Nilsson 2009 s117f

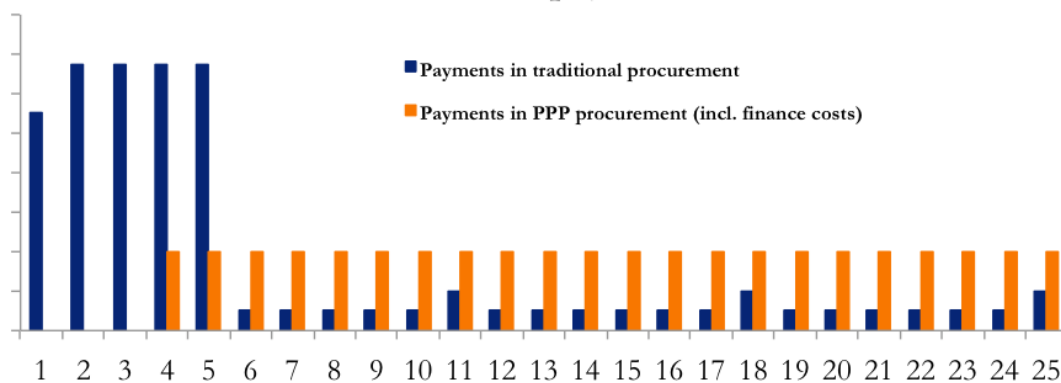
²⁴ Ex ante construction costs in the European road sector: A comparison of Public-Private Partnerships and traditional public procurement, 2006

- *Efterfrågerisk* innebär i vilken utsträckning den framtida efterfrågan kommer att vara.
- *Operativa risker*. Innebär att de drift- samt underhållskostnader avviker från den ursprungliga bedömningen.
- *Finansiella risker*. Risker som uppstår till följd av bristande förhandsbedömningar skuldtjänstkostnaderna, främst ränteutvecklingen.
- *Politiska risker* innebär att politiska församlingar kan påverka genomförandet av ett påbörjat projekt som skapar konsekvenser för byggnadsprocessen. Ett exempel kan vara att nya lagar stiftas så att inte byggnationen kan genomföras som planerat.
- *Miljörisker* handlar om nära kopplingar till negativa miljöeffekter.
- *Force Majeure* som syftar på oförutsedda fenomen som naturkatastrofer med mera.

4.4 Traditionell upphandling vs OPS

En traditionell upphandlingsprocess kännetecknas bland annat av att varje specifikt moment under projektets livscykel upphandlas separat och dessutom omfattar endast byggnationen av ett projekt. De olika faserna under livstiden beskrivs som planering, projektering, byggande, underhåll 1, underhåll 2 och reinvestering. Samtliga faser är associerade med olika kostnader och är ömsesidigt beroende. Logiskt sätt innebär detta att den initiala byggkostnaden med högre kvalité resulterar i lägre drift och underhållskostnader och vice versa. Vidare menar man att behovet av ett helhetsperspektiv när man bygger nya anläggningar har i många år varit ett omdiskuterat ämne. Den traditionella upphandlingen innebär höga betalningsbelopp i projektets tidigare skede. I figur 2 ser vi hur en traditionell upphandling jämförelsevis mot en OPS kan se ut. En OPS-upphandling innebär en jämn och fördelad kostnadsstruktur i det långa loppet.²⁵

²⁵ Nilsson, 2009, s35f



Figur 2 – Jämförelse av kostnadsstruktur (Linda Andersson, Ernst & Young, Kommunaltekniska föreningens årskongress 2007)

Den finansiella risken i en traditionell upphandling ligger hos beställaren då denne har ansvaret samt står direkt för kostnaderna, medan beställaren i ett OPS-projekt förflyttar risken till uppdragstagaren.²⁶

Ansvarsfördelning

Traditionell upphandling		OPS-upphandling	
Beställare	Leverantörer	Beställare	Konsortiet
Finansiering		Finansiering	
Planering		Planering	
Organisation		Organisation	
Projektering		Projektering	
	Byggande		Byggande
Drift underhåll		Drift underhåll	

Källa: Ds2000:65 något modifierad av Skanska

Figur 3 – Ansvarsfördelning vid traditionell upphandling och OPS-upphandling. (<http://www.skanska.se/global/Projects/Documents/NKS/Vad%20är%20OPS.pdf>)

I figur 3 ser man ansvarsfördelningen vid projekt som utförs genom traditionell upphandling samt OPS-upphandling. Ansvarsfördelningen kan beskrivas på följande sätt;

²⁶ Ex ante construction costs in the European road sector: A comparison of Public-Private Partnerships and traditional public procurement, 2006 s4

- *Finansiering* sker utav beställaren själv i en traditionell upphandling medan i OPS är det konsortiet som står för finansiering i början och erhåller betalning i ett långt perspektiv.
- *Planering* av projektet sker i en traditionell upphandling utav beställaren medan i OPS är det en gemensam process att ta fram.
- *Organisation & Projektering* sker till större del av konsortiet i OPS medan i traditionell upphandling är det beställaren som ansvaret.
- *Byggande* sker helt av konsortiet vid OPS medan i traditionell upphandling är beställaren byggherre och delaktig.
- *Drift/Underhåll* sker själv av beställaren efter byggnaden är klar medan i OPS stannar drift/underhåll kvar hos konsortiet under bestämt avtalstid

4.5 Kostnadseffektivitet

Förespråkarna för OPS-upphandling anser att formen innebär en mycket lägre livscykelkostnad för den aktuella investeringen jämfört med mer traditionella entreprenadformer. Däremot konstaterar VTI tillsammans med Vägverket och Banverket i sin rapport(2008) att det råder brist på utvärderingar vad det gäller OPS-projekt men att påståendet om minskade kostnader för stat anses vara bristande, de menar istället att OPS-projekt anses vara dyrare och kosta mer än den traditionella upphandlingsformen. Rapporten antyder också att OPS bidrar till kortare byggtider men med långa avtalstider.²⁷

Konkurrensverket menar i sin publikation *Konkurrensen i Sverige 2007* att det finns utvärderingar från Storbritannien som pekar på en kostnadsminskning med OPS-projekt men att dessa utvärderingar har bedömts som bristfälliga eftersom de grundas på optimistiska antaganden utan tillgång till trovärdig data. Andra studier visar på att anbudspriserna i samma upphandlingsform visar högre siffror än vid traditionella upphandlingar. Detta på grund av högre transaktionskostnader samt högre byggkvalité och riskpremier.

²⁷ Offentlig privat samverkan rapport I (2010) och II (2011)

I rapporten *Private Finance Projects and Off-balance sheet debt* utgiven av House of Lords i Storbritannien menar man också att effektiviteten i en traditionell upphandling inte existerar på samma sätt som en OPS-upphandling. Många upplever att den traditionella upphandlingsprocessen får kostnaderna att öka samt att förseningarna i byggnadsprocessen blir allt mer omfattande.²⁸

I den allmänna diskussionen om OPS-projekt anses det vara en risk för framtida budgeteringar av OPS-avtal, Lars och Mårten Andersson kallar detta fenomen långsiktiga utträngningseffekter i deras rapport *Vad händer med offentlig privat samverkan i Europa – med speciellt fokus på Storbritannien*. I Storbritannien handlar det om mer än 800 projekt (år 2007) där det offentliga är bundet till att betala ca £200 miljarder fram till år 2032. Det framhävs att det kan vara riskabelt att ta på sig allt för många projekt av denna typ av upphandling, eftersom det kan leda till att den framtida offentliga servicen blir lidande.²⁹

4.6 Konsekvenser av OPS

Offentlig- Privat Samverkan anses vara en vidareutveckling mellan den offentliga- och privata sektorn. Denna samverkan handlar om kontrakt som löper under en lång tid och detta kan ses som blockerande för politiker och beslutsfattare, att i framtiden få begränsat handlingsutrymme för de beslut som då är meningsfulla. För andra kan denna konsekvens ses som en naturlig följd, att under en lång period kunna utnyttja och förbruka investeringen. En del av de infrastrukturella investeringar som används idag har byggts sedan länge tillbaka i tiden och måste underhållas för att en fortsatt användning ska kunna brukas. Därav bör de beslut som togs vid investeringen av fastigheten, vägen eller bron varit väldigt kloka.³⁰

4.7 OPS internationellt

När Private Finance Initiative introducerades i Storbritannien på tidigt 90-tal var det till stor del på grund av Margaret Tatchers privatiseringsvåg från 80-talet och införande av New Public Management.³¹ Anledningen till att man införde PFI var för att hålla investeringsnivån uppe och samtidigt hålla ner dem offentliga utgifterna som

²⁸ House of Lords - Private Finance projects and off balance sheet debt, 2009-10

²⁹ Offentlig privat samverkan rapport I (2010) och II (2011)

³⁰ Nilsson 2009 s26f

³¹ Privatisering av statliga ägda företag, 2008

annars innebar stora lån för den offentliga sektorn.³² Sedan dess har utvecklingen gått fort och förekomsten av PFI-projekt är tveklöst störst i Storbritannien internationellt sätt. År 2013 hade Storbritannien ca 1500 stycken projekt i PFI form.³³

Då Storbritannien är de som har störst erfarenhet inom OPS-projekt kan man ta mycket lärdom utifrån deras utvärderingar. Med det har man lärt sig att vid upphandlingar är konkurrensen av stor vikt och för att skapa konkurrens har det bland annat varit viktigt med att;

- Kostnaderna för inlämning av anbud skall vara låg
- Tydlighet i utformning av vad som skall genomföras
- Standardiserade kontrakt

Projekten blir även överlag klara i tid samtidigt som de håller budgeten bättre än traditionellt upphandlade projekt. Däremot har man sett att driften av projekten haft en lägre nivå och för att undvika det och istället få en fungerande drift har de centrala argumenten varit;

- Företagens prestationer skall följas upp
- Sanktioner ifall kraven inte upplevs
- En offentlig motpart med kunskap om området³⁴

Ett känt projekt i Storbritannien är reoveringen av London Underground. Storbritanniens transport-departement beslutade 2003 att reoveringen skulle vara ett Offentligt- Privat samarbete. Staten delade upp tunnelbanan så att driften av tågen sköttes av den offentliga sektorn och att underhåll samt reoveringen sköttes utav de olika upphandlade företagen. Finansiering av tunnelbanan är biljettförsäljningen och statliga bidrag och varje månad betalar London underground en månadsavgift till de underhållande företagen. Kontraktet är skrivet på 30 år men vart 7,5 år sker det en omförhandling och utvärdering av samarbetet. För att företagen skulle stimuleras att göra ett bra arbete och se till det allmännas intresse med bra service, åktid och säker

³² The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, 2005

³³ Private finance initiative projects, 2013

³⁴ Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur, 2007

framkomst är ersättning de får ifrån London Underground prestationsbaserad. Dessa prestationer mäts i atmosfär, tillgänglighet och kapacitet.³⁵

4.8 OPS i Sverige

Flera utredningar har gjorts angående OPS, bland annat av svenskt näringsliv – *Öka farten på väginvesteringarna*, där man konstaterar att det lämpligaste sättet vid framtida väginvesteringar skulle vara OPS. Även i SKL:s rapport – *Offentligt- privat partnerskap*, framgick det att OPS skulle vara en bra lösning för Kommuner. Då den pressade ekonomiska situationen leder till att kravet på en mer kvalitetsbaserad och effektiv metod och lösningen kommer att öka. Vilket det offentliga- privata samarbetet kan lösa, enligt rapporten.

Det idag enda genomförda OPS-projekt i Sverige som står helt klart är Arlandabanan som invigdes år 1999. Det är en järnvägsförbindelse mellan Arlanda flygplats och Stockholms centralstation. Arlandabanan framkom genom ett avtal skrivet mellan staten och ett konsortium. Konsortiet arbetade under beteckningen A-Train och bestod utav NCC, SIAB, Vattenfall, GEC Alstom och John Mowlem.³⁶ I avtalet skrevs det att A-Train har rätt till, att bedriva trafiken på banan mellan Arlanda och Stockholms central i 45 år med start 1999, rätten att själv bestämma priset och kräva ersättning från andra eventuella trafikoperatörer som vill bedriva konkurrerande trafik på samma led.³⁷ Två tredjedelar finansierade konsortiet med eget kapital och banklån med affärsmässiga villkor. Den sista tredjedelen finansierades utav villkorslån ifrån staten men med lägre prioritet än de andra kommersiella lånen. I och med att avtalet såg ut som det gjorde innebär det att all intäktsrisk ligger hos det privata konsortiet samt den största delen av kostnadsrisken.³⁸

5.0 Teoretisk referensram

I följande avsnitt kommer en genomgång av de teoretiska utgångspunkterna som är relevanta för uppsatsen.

³⁵ *Effektivare statlig verksamhet med privat samverkan? – Om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi*, 2006

³⁶ Nilsson 2009, s50

³⁷ *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur*, 2007

³⁸ *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur*, 2007

5.1 New Public Management

New Public Management(NPM) tog sin form på 1980-talet och ändrade på organisations- och ledningsstrukturen inom den offentliga sektorn. NPM förespråkade en mer tydligare styrning inom det offentliga och där resurserna används på ett så effektivt och rationellt sätt som möjligt. Tankarna inom NPM är hämtade ifrån den privata marknaden och hur företag arbetar. De influenser man tog in beskriver Christopher Hood i sin artikel, *The New public management in the 1980s: Variation on a theme*".(1) en mer synligare och tydligare styrning, där mandat var givna till vissa personer inom hierarkin. (2) Fokus lades på att kontrollera outputen, det vill säga vilket resultat man gjorde snarare än hur processen såg ut inom organisationen. (3) Decentralisering av organisationerna.(4) Införande av en konkurrens på den offentliga marknaden, vilket skulle leda till att organisationer kom i situationer där de pressade sina kostnader för att kunna erbjuda sin service.(5) Mer flexibla anställningsavtal och prestationsbelöningar.(6) Minska de direkta kostnaderna som man kan hänföra till verksamheten.(7) Bättre uppföljning av prestationer.³⁹

Flera nationer anammade dessa ovanstående punkter men i olika nivåer. Sverige var relativt återhållsamt om man jämför med Storbritannien som sågs som pionjärer inom NPM. Den svenska staten och kommunala förvaltning satsade istället för privatisering på att införa en mer inriktad uppdelning av mål- och resultatstyrning.⁴⁰

5.2 Asymmetrisk information

Grunden till denna teori uppkom under 1970-talet av tre ekonomipristagare och behandlar det informationsövertag som kan uppstå mellan aktörer på marknaden vid olika situationer. Det kan innebära bland annat att säljaren besitter mer information om tjänsten eller produkten än vad den potentiella köparen har. Situationen kan leda till att man som köpare vill betala mindre för produkten med kvalitet än vad säljaren vill ha. Vilket i sin tur i längden kan leda till att produkter som har lägre kvalitet driver ut produkter med högre kvalitet då köparen inte har den information och kunskap om produkten.⁴¹

³⁹ *The New public management in the 1980s: Variation on a theme, 1995*

⁴⁰ *New public management på svenska, 2006*

⁴¹ *The market of lemons – Quality uncertainty and the market mechanism, 1970*

Företag och organisationer kan motverka asymmetrisk information genom bland annat screening och signalering. Screening menas med att oinformerade aktörer kan ta in information ifrån aktörer som innehar informationen genom att låta denna väljas mellan olika alternativ, som till exempel vid försäkringspremier.⁴² Det andra sättet att motverka asymmetrisk information är att den person som sitter på informationen ger antydningar som både ger värde för motparten och sig själv i längden. Det kan menas med att ett företag har garanti på en produkt. Det skyddar inte bara mot skador utan ger intrycket om att varan är av bra kvalitet samt att den säljande aktören tar på sig risken att restaurera eventuella fel.⁴³

Då informationsasymmetri innebär att utföraren och beställaren vet annorlunda saker delar parterna inte samma kunskap om projektet de ska genomföra. Detta anses vara speciellt viktigt när utföraren innehar mer information än vad beställaren gör.

Problemet kan delas upp i fyra versioner:

1. Moral Hazard I = Utföraren genomför ett projekt åt beställaren och beställaren har ingen möjlighet att övervaka processen av projektet under hela perioden
2. Moral Hazard II = Utföraren upptäcker viktig information för projektet som beställaren inte vet om, detta händer efter avtalet skrivits men innan projektet är igång.
3. Adverse Selection = Utföraren besitter information som beställaren inte har, denna gång innan avtalet är påskrivet. Här vet oftast utföraren vad den är kapabel till att göra, detta är information som inte beställaren har.
4. Signalling = Handlar även här om att utföraren besitter information som inte beställaren har, men nu beslutar utföraren att informera beställaren innan avtalet skrivs.⁴⁴

⁴² Marknader med asymmetrisk information, 2001

⁴³ Microeconomics 2009

⁴⁴ Wickham, Strategic Entrepreneurship, 2006 s144-145

5.3 Principal-agent teori

Detta avsnitt behandlar Principal-Agent teorin och tar upp teorins roller, konflikter och hur konflikterna kan motarbetas för att förhindra snedvridning av målet.

5.3.1 Roller

Där det finns asymmetrisk information, risk eller osäkerhet finns det i stort sett alltid ett Principal-Agent förhållande. Principalen är den aktör som behöver få ett arbete genomfört och annonserar där med ut det till intresserade. Principalens roll innebär också att förmedla kapital, bära en viss risk samt utforma bonussystem.⁴⁵ I denna teori ses agenten som den aktör som verkställer arbetet åt principalen. Vanligtvis är det principalen som bär den större risken men även agenten i vissa avseenden bär risken i projektet. Rollen som principal kan vara till exempel ett landsting, myndighet eller kommun och rollen som agent verkställande direktör, projektbolag som Skanska, ABB etc.⁴⁶

5.3.2 Konflikter

De typiska intressekonflikterna i denna teori består av att (1) agenten kan utnyttja resurser för privata syften, (2) det finns en ovilja där agenten visar en motvilja till ansträngning, (3) agenten har en tendens undanskjuta den långsiktighet som principalen önskar, tidsperspektiven ser olika ut från principalen samt agenten.⁴⁷

Principalen ger kompensation till agenten för att den uppfyller målen. Problem kan uppstå då agenten ser mer till sitt eget intresse än principalens som egentligen skall tillfredsställas. Principalen har inte möjlighet att kontrollera allt det agenten gör och måste förlita sig på att den kompensation som agenten får är tillräcklig så att arbetet utförs korrekt.⁴⁸

I sådana förhållanden där det finns principal-agent situationer finns det även andra kostnader än just kompensationen mellan aktörerna att påvisa. Det kan för principalen uppstå så kallade övervakningskostnader, för att kontrollera att agenten arbetar utifrån principalens intresse. Asymmetrin ligger i att det inte är möjligt för principalen att

⁴⁵ Contracting theory and accounting, 2001, s5

⁴⁶ Contracting theory and accounting, 2001, s6

⁴⁷ Contracting theory and accounting, 2001, s5

⁴⁸ *An analysis of the principal-agent problem*, 1983

veta allt om uppdraget och hur agenten utför det exakt. För att skydda sig emot att agenten bortser ifrån intresset principalen har kan en så kallad garantikostnad uppkomma. Den uppkommer om agenten inte fullföljer enligt avtal.⁴⁹

Det är också värt att nämna att det även kan finnas mer avancerade agentförhållanden på olika nivåer i en verksamhet eller organisation, där samma person kan agera både principal och agent i olika relationer.

Sammanfattningsvis kan relationen mellan båda parterna uppfattas som svårartad och komplex. Principalen har sällan tillgång till all information som agenten innehar och därmed finns skört handlingsutrymme av den ena parten. Denna teori klarlägger de viktigaste punkterna ur informationsasymmetri-problem, informationsöverföringsprocessen och övervakningskostnader.

6.0 Empiri

I följande avsnitt presenteras de utredningar och argument som låg bakom valet av upphandlingsform för nya Karolinska Solna.

6.1 Specifikt fall: Nya karolinska Solna

Den 18 december 2001 gav Stockholms landstingsstyrelse i uppdrag till landstingskontoret att utreda möjligheterna till att bygga ett nytt universitetssjukhus. Motiven till att ersätta det gamla Karolinska sjukhuset var de investeringsplaner man satt upp gällande akutsjukhusen de kommande tio åren i landstinget och framhålla Stockholmsområdet som världsledande inom vård och forskning. Den snabba utveckling inom teknik och medicin ifrågasatte hur lämpligt det var att renovera mer på det gamla Karolinska sjukhuset, där flertalet av byggnaderna var ifrån 1940- och 1950-talet, vilket skulle vara kostnadskrävande och komplicerat. Man studerade bland annat vilken finansieringsform som borde användas vid nybyggnation av universitetssjukhuset. Utredning tittade särskilt på en eventuell utformning av OPS men bedömningen var att modellen inte borde användas då det ansågs vara högre kostnader och större risker i och med att de skulle varit pionjärer i Sverige. Vidare utredning krävdes innan val av finansieringsform kunde göras.⁵⁰

⁴⁹ *Contracting theory and accounting*, 2001

⁵⁰ *Rapport från utredning om nytt universitetssjukhus*, 2002

6.2 Formgivning av Nya Karolinska Solna år 2003-2008

Utredning fortsatte(år 2004 under benämningen 3S-utredning) och inriktade sig mot Stockholms sjukvårdsstruktur och hur formgivningen av NKS skulle se ut. Fokus låg mer på utformningen av sjukvården, att göra den kostnads- och resurseffektiv snarare än att bestämma finansieringsform eller projektform av byggnationen.⁵¹ Utifrån de principer och behov som 3S-utredningen gav valde man att år 2005 att genomföra en arkitekttävling avseende utformningen av sjukhusbyggnaderna. En tävling som ”Forum Karolinska” vann.

I arbetet med att göra det vinnande förslaget ännu mer passande för vården, startades en projektform där över 300 vårdanställda deltog för att vidareutveckla förslaget. Det mynnade år 2008 ut i ett beslutsunderlag för landstingsfullmäktige att besluta om ett nytt universitetssjukhus.⁵²

6.3 Utredning av finansieringsform och upphandlingsform

När landstingsfullmäktige beslutat om ett nytt universitetssjukhus fick landstingsstyrelsen till uppgift att bereda frågan om finansiering och val av upphandlingsform. En så kallad NKS-förvaltning skapades direkt underställd landstingsdirektören.

6.3.1 ÖPWC-utredning

En övergripande analys av vilken upphandlingsform NKS skulle välja genomfördes utredningar av extern expertis. Redan innan beslutet att universitetssjukhuset skulle byggas hade *Öhrlings Private Waterhouse Coopers*(ÖPWC) fått i uppdrag att lämna in en utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av NKS(2007). Utredningen presenterade ett alternativ med en traditionell upphandling och en med OPS. Utredning påpekade snabbt, med hjälp av internationell erfarenhet, att en eventuell OPS-lösning skulle begränsas till investering, fastighetsförvaltning och allmän FM(Facility Management). De verksamhetsspecifika FM-tjänsterna och kliniska tjänsterna borde läggas under Stockholms läns landstings(SLL) regi.

⁵¹ *Utredning om Stockholms Sjukvårdsstruktur*, 3S-utredning, 2004

⁵² NKS-Rapport 1, Beskrivning av OPS-upphandling, 2010

Vid en traditionell upphandling skulle SLL vara byggherre och tillsammans med en vald samarbetspartner svara för hela processen, från drift till planering. Fördelar och nackdelar vid eventuellt byggande av NKS med en traditionell upphandling som ÖPWC framhöll i utredning var:

Fördelar

- Möjlighet till tidig upphandling
- Entreprenaden delas upp i lämpliga delar utan att medföra flera avtalspartner för SLL
- Produktionsanpassning i projekteringsfasen
- Successiv fastställande av funktions- och tekniska krav

Nackdelar

- Stora krav på en stark beställarorganisation
- Senareläggning av funktions- och tekniska krav kan innebära en risk för längre projektering och ändring i produktionsskedet, vilket i sig kan leda till högre kostnader.
- SLL:s låneskuld ökar med ca tre fjärdedelar
- Beställaren tar produktivitetsrisken

Den andra lösningen, som ÖPWC lämnade som slutgiltigt förslag till landstingsstyrelsen, var att en lösning med OPS var aktuell med begränsning till investering, fastighetsförvaltning och allmän FM. Resonemangen kring att förslaget var bättre än traditionell upphandling var;

- Sannolikt bättre konkurrenssituation
- Riskerna för kostnadsökningar och förseningar lyfts från SLL till SPV
- Möjligheter till innovativa nya lösningar så att drift och underhållskostnader blir lägre
- Legala, verksamhetsmässiga, kommersiella och finansiella risker bedöms vara lägre än i den traditionella upphandlingen. Ställer dock höga krav på SLL som beställare när det gäller uppföljning.
- OPS avtal ger möjlighet till förändringar och flexibilitet vilket medför ökad tydlighet och transparens.

ÖPWC fick med sin utredning fram till landstingsstyrelsen att OPS kan ge högst möjlighet till värdeskapande för SLL. Risken förflyttas till den privata parten, incitament finns för innovation, optimerad investerings- och driftkostnader över hela livscykeln.⁵³

6.3.2 Ernst & Young-utredning

SLL tog även hjälp utav Ernst & Young som fick i uppdrag att göra en utvärdering av OPS som genomförande- och finansieringsform för NKS. Rapporten jämförde tre olika alternativa modeller utifrån risker samt kvalitativa- och kvantitativa resultat.

Alternativ 0: En traditionell upphandling. Det som upphandlas är konstruktionen, betalning sker i samband med byggstart och löpande under konstruktionstiden. SLL:s roll är som finansiär och ägare.

Alternativ 1: Ren OPS-Modell. Upphandling av komplett arbetsplats, fastighetsägare samt finansieringen. Lång konstruktionstid där ersättning betalas löpande i efterhand.

Alternativ 2: OPS-modell med SLL som finansiär. Upphandling av komplett arbetsplats och fastighetsägare. SLL lånar upp kapital som betalas ut löpande i efterhand till det ansvariga SPV-bolaget.

Utifrån det kvalitativa påvisade utredningen att NKS är ett så pass stort och komplext projekt att OPS är lämpligt då det optimerar riskfördelningen. Ernst & Young påpekar att ett privat konsortium kan ge bättre kontroll över betalningsflödena för SLL. Produktionseffektiviteten och innovationskraften ökar samt att det privata konsortiet kan bära ansvaret för alla risker bättre än SLL själva. Den kvantitativa slutsatsen var att OPS kan ge mer *värde för pengarna* med rätt investerare. Samtidigt reserverade sig utredning då kalkylerna är osäkra på grund av de scenarier som oväntat kan uppstå i framtiden. Den största risken Ernst & Young identifierade var, sett till konsekvens och sannolikhet, att sjukhuset inte hålls tillgängligt utifrån de funktionskrav som ställs.

Ernst & Youngs slutgiltiga rekommendation var att en OPS-lösning med privat finansiering i första hand skulle väljas. Skulle det inte finnas konsortier som lämnade in anbud med tillräckligt låga totalkostnader borde en plan b tillämpas där SLL går in

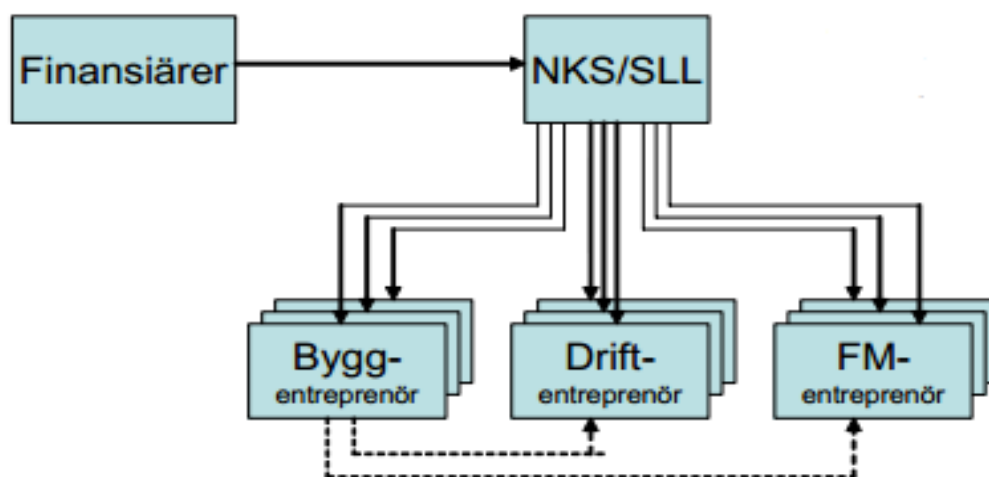
⁵³ Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna, 2007

och delfinansierar. Likt ÖPWC:s utredning skulle de kliniska tjänsterna och de verksamhetsspecifika FM-tjänsterna inte ingå i upphandlingen.⁵⁴

6.3.3 NKS-förvaltningen

Utifrån ÖPWC och Ernst & Youngs utredningar lämnade NKS-förvaltningen en sammanfattning, i ett tjänsteutlåtande LS 0804-0429, kring finansierings- och genomförande form. Två alternativa lösningar presenterades, en traditionell upphandling och en OPS-modell med privat finansiering. En OPS-modell med lånekapital ifrån SLL ansågs, likt Ernst & Youngs utredning, minst lämpligt och avfördes därför ifrån diskussionen.

Erfarenheten inom Sverige och Stockholms läns landsting om traditionell upphandling och dess svagheter och styrkor är stor och därför behövdes inte någon ytterligare analys inför landstingets ställningstagande, utan man ansåg istället att en jämförelse bör ställas mot en OPS-modell. Dock hade arbetet av NKS kommit så långt i processen att arbetet kunde starta omgående vid ett fastställande av en traditionell upphandlingsform enligt NKS-förvaltningen.⁵⁵



Figur 4 visar rollfördelning vid en eventuell traditionell upphandling. (LS-0804-0429)

Vid en utformning av upphandlingsformen för NKS skulle strukturen se ut som bilden visar ovanför. Rapporten menar att NKS/SLL som beställare får direkt insyn i

⁵⁴ Slutrapport, Utvärdering av OPS som genomförande- och finansieringsform för NKS, 2008

⁵⁵ Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s35

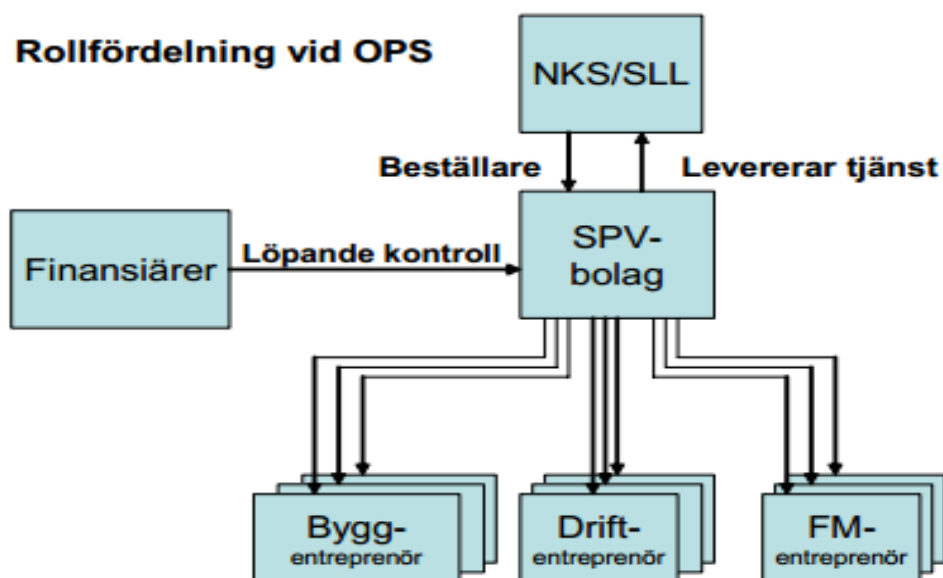
projektet då bygg-, drift-, och FM-entreprenörerna jobbar med ständiga avstämningar av pris, kvalitet och tid. De för- och nackdelar som upphandling ansågs ge;

Fördelar

- Lägre finansieringskostnad.
- Kontroll och rådighet över valda lösningar, material, tekniska system mm
- Erfarenhet finns av genomförandeformen.
- Kort upphandlingsprocess.
- Landstingsägande ger långsiktigt vårdperspektiv.
- Rådighet och kontroll över livscykel- och miljöaspekter genom hela processen.

Nackdelar

- Risk för förseningar
- SLL får bära fördyringar
- Risk- och ansvarsfördelningen blir inte optimal
- Rådigheten över byggnad och drift kan innebära flertalet förändrade krav över tiden och därmed ökade kostnader
- Ingen inbyggd mekanism för underhåll och renoveringar
- Totalkostnaden är okänd i förväg⁵⁶



Figur 5 visar rollfördelning vid en eventuell OPS. (LS-0804-0429)

⁵⁶ Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s34

Vid en utformning av OPS för NKS skulle strukturen enligt rapporten se ut som bilden ovan. Genom denna rollfördelning bildas ett konsortium som mellanhand i projektet med ansvar för att leverera tjänster, i detta fall ett sjukhus. Det innebär att NKS/SLL bara har en motpart att ställa önskemål och krav mot. Kommunikationen med bygg-, projekterings- och FM-entreprenörer sköts av ansvariga SPV-bolaget. De för- och nackdelar med OPS-modellen som rapporten belyste var;

Fördelar

- Projektstyrning stark drivkraft
- SPV-bolaget bär risken för fördyringar
- Tidsfaktorn. SPV-bolaget har incitament att bli färdig i tid
- Livscykelperspektiv och innovationskraft stimuleras av lång kontraktstid med mindre risk för bygglarv mm
- Projekteffektivitet i och med att funktionskraven bestäms i ett tidigt skede
- Hyran är känd i förväg och betalas först när anläggningen är klar
- Långsiktigt ägande innebär att underhåll och renoweringar sker i enlighet med avtal
- Totalkostnaden är känd i förväg

Nackdelar

- Innebär högre finansieringskostnader
- Erfarenhet saknas av OPS både inom SLL och i Sverige i stort
- Svårt att förutse alla framtida behov och dess konsekvenser i OPS-kontraktet
- Risk för dålig anbuds konkurrens
- SLL har ingen egen rådighet över ansvarsområden som ingår i upphandlingen.
- Ändringar i beställningen kan bli mer kostsamma (kan också vara positivt, som broms för kostnadsutveckling)⁵⁷

De främsta drivkrafter för en OPS-modell, enligt utredningen, är att landstinget får en bättre finansiell förutsägbarhet samt minska riskerna för ökade kostnader och förseningar. Detta ansåg man kunna åstadkomma genom en bättre projektstyrning:

⁵⁷ Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s34

”En av de tyngst vägande faktorerna för att välja en OPS-lösning är således den projektstyrningserfarenhet av stora och komplicerade projekt som en privat aktör kan förväntas ha och där NKS-projektets storlek och höga tekniska krav verkligen har behov av denna kunskap och erfarenhet.”⁵⁸

En god projektstyrningserfarenhet ansågs också vara av större vikt för att kunna hålla tidsplanen i konstruktionsfasen, samt att upphandlingsmodellen dessutom ger OPS-konsortiet tydliga incitament till att bygga med bra kvalitet till lägre kostnad. Drivkrafterna i en Offentlig- Privat Samverkan tvingar också fram ett bättre löpande underhåll än vad den traditionella upphandlingen gör där svårigheter mellan investeringsprojekt inom bestämd budgetram kan medföra att renoveringsprojekt sätts på framtiden.⁵⁹

Det främsta problemet med OPS-modellen ansågs vara den oerfarenhet som fanns i Sverige och osäkerheten kring konkurrensen på marknaden. Tillfrågade företag på marknaden uppgav att intresse fanns, men den avgörande faktorn för att delta vid en OPS-upphandling av NKS var att det fick en bredare politisk acceptans både ifrån regering och riksdag.⁶⁰

Sammantaget ansåg NKS-förvaltningen att, trots de omfattande utredningarna, att de för och nackdelar med de respektive alternativen väger så jämt att utifrån en objektiv syn kunde inget av alternativen komma före det andra. NKS-förvaltningen ansåg att vidare utredning inte skulle ge mer underlag för fullmäktige att besluta om, utan det var upp till den politiska arenan att besluta om vilka av de två alternativen som skulle genomföras.⁶¹

6.4 Stockholms läns landstings beslut

Den 10 juni år 2008 lämnade landstingsstyrelsen in förslag till beslut (LS 0804-0429) av finansiering och val av upphandlingsform för Nya Karolinska Solna.

Landstingsstyrelsen föreslog att landstingsfullmäktige beslutade:

⁵⁸ Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s34

⁵⁹ Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s34

⁶⁰ Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s36

⁶¹ Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s36

- Att en funktionsupphandling görs med OPS inom de ramar som redan fattats avseende ett nytt universitetssjukhus.
- Att en OPS-upphandling endast förekommer ifall förväntad konkurrens uppnås.
- Att ge landstingsstyrelsen i uppdrag att ansvara för upphandlingen och återkomma vid beslut i samband med kontrakttecknande.⁶²

6.4.1 Tilldelningsbeslut

Den 30 september år 2009 inkom ett anbud som NKS-förvaltningen valde att gå vidare med. Med hjälp utav insyn i andra sjukhusprojekt från till exempel Norge och England kunde NKS-förvaltningen jämföra med kalkyler, priser och vinstmarginaler. Tack vare det kunde NKS-förvaltningen förhandla fram både bra konkurrenskraftigt pris och kvalité som skulle förbättra och utveckla anläggningen. Efter goda förhandlingar valde landstingsfullmäktige att godkänna det anbud som kommit in.⁶³ Projektbolaget som vann upphandlingen var Skanska, som anses vara världsledande inom OPS, och Innisfree som är ett större investment bolag i Storbritannien specialiserade på infrastrukturprojekt.^{64 65}

7.0 Analys

I detta kapitel redovisas vår tolkning av den empiri vi tagit del av samt en genomgång utifrån den teoretiska ramen. Att välja OPS-upphandling framför en traditionell upphandling som genomförandeform kan bero på många saker och de för- och nackdelar som de båda alternativen har väger jämnt.

7.1 NKS har känd totalkostnad

I början av projektet, närmare i planeringsprocessen, ansåg man att en OPS-modell inte borde användas då den tillförde högre finansieringskostnader enligt LS0804-0429. Efter en vidare utredning ansåg man att det fortfarande innebar högre finansieringskostnader men att totalkostnaden är känd i förväg vilken den inte är i en traditionell upphandling. Detta är en av utredningens presenterade fördelar angående OPS-modell. Att kostnaden är känd i förväg kan analyseras genom de fyra

⁶² Landstingsstyrelsens förslag till beslut, 2008, s1f

⁶³ NKS-Rapport 1, Beskrivning av OPS-upphandling, 2010

⁶⁴ Internet 2

⁶⁵ Internet 3

informationsproblem som Wickhamn 2006 beskriver. NKS, som i detta fall är beställaren, vill att ett SPV-bolag ska verkställa bygget av Nya Karolinska Solna. Genom att kostnaden är känd från början kan det tolkas som att NKS vet vad de betalar för och inga andra oväntade kostnader kan uppstå. Detta kan tolkas som en trygghet i sig men risken kan förklaras med Wickhams första version av informationsproblemen. Utföraren genomför ett projekt åt beställaren men beställaren har ingen möjlighet att övervaka processen av projekt under hela perioden. Därmed kan NKS inte kontrollera i vilken utsträckning SPV-bolaget utför arbetet och om projektet utförs med god kvalitet. De vet totalkostnaden men inte projektkvalitén. Detta kan ställas emot antagandet om att en OPS-modell ger SPV-bolaget ansvaret för byggnation men också driften under projektets hela livscykel, därmed finns incitament för SPV-bolaget att bygga projektet med god kvalitet från början.

Trots att SPV-bolaget antas ha incitament till att bygga med god kvalitet, enligt OPS-modellen, sätter det ändå krav på SLL som beställare att övervaka processen då en typ av decentralisering av rollfördelningen sker vid en OPS-lösning. Detta kan jämföras med den traditionella där en mer direktkontakt finns mellan beställaren och utföraren. Genom att beställaren i en OPS-lösning ligger ytterligare ett steg ifrån utföraren, kan det i sin tur leda till informationsförlust.

7.2 Kvalité under livscykelkostnad

Studien visar att livscykelkostnad är onekligen ett begrepp med en omfattande innebörd och samtidigt en viktig sådan. Livscykelkostnaden ligger i nära relation till kvalitet som i den traditionella upphandlingsformen har visat sig kunna förklaras med hjälp av en gungbräda. Satsar beställaren mer på kvalitén i ett projekts tidigare stadié kommer livscykelkostnaderna antagligen att bli lägre under resterande år av projektets livslängd och vice versa. Därmed kan en OPS-lösning förespråkas eftersom livscykelkostnaden beslutas och hanteras av utföraren som har fullt ansvar att kontraktet genomförs. Detta kan också skapa en drivkraft för utföraren då denne rimligtvis inte vill äventyra ett genomförande med en lägre projektkvalité och riskera att få oväntade kostnader i framtiden. Fenomenet kan också förankras i det informationsövertag som finns mellan beställaren och utföraren där utföraren besitter mer information om vilken kvalitet produkten har. Beställaren kan eventuellt motverka asymmetrisk information genom att använda en OPS-upphandling. Eftersom OPS

förflyttar det fulla ansvaret för bygg och drift av projektet till utföraren åsidosätter beställaren fenomenet med asymmetrisk information. Detta i takt med att utföraren inte kan hålla ned kostnaden så att kvalitén får stå till sida, detta på grund av oväntade kostnader som diskuterats tidigare i analysen.

7.3 Finansieringskostnad

En annan viktig del som tidigare forskning resonerar kring är finansieringskostnaden i ett projekt. Den traditionella upphandlingen innebär ofta höga betalningsbelopp i projektets tidigare stadiet samt att projektets hela totalkostnad ofta blir lägre än vid en OPS-upphandling som har en jämnare spridning på kostnaderna. Denna kostnadsutjämnning bidrar till högre totalkostnad enligt den större majoriteten av tidigare forskning. Samtidigt menar konkurrensverket att det finns utvärderingar från Storbritannien som pekar på en kostnadsminskning med en OPS-modell men att utvärderingarna bedöms som bristfälliga. Här kan ett antagande utvecklas om att generella utvärderingar brister i samband med att kunna uttrycka sig om vilken modell som kostar mer eller mindre.

7.4 Ansvar

Vid valet av genomförandeform diskuterades ansvarsfördelning i projektet. Enligt OPS-modellen förflyttas många ansvarsområden till SPV-bolaget medan den traditionella upphandlingsformen behåller den större delen av ansvaret i respektive område. Enligt LS0804-0429 ansågs OPS-modellen bidra till en positiv ansvarsfördelning för SLL genom att förflytta risken för finansiering, planering, projektering, byggnation och driften till SPV-bolaget. Genom att beställare lämnar över ansvaret till utföraren kan sidoeffekten bli att insynen i projektet minskar och asymmetrisk information uppstår. Här kan ett antagande göras om att SLL ändå godtar den begränsade insynen i projektet eftersom SPV-bolaget anses kunna bära ansvaret i större utsträckning.

7.5 Att bära risk

Ett projekt som NKS i dess storlek innebär, oavsett finansierings- eller genomförandeform, att det i stort sett alltid finns risker. Beställaren i OPS undviker de risker som har med finansiering, planering och byggnation att göra. Men som Nilsson(2009) påpekar kan andra sorters risker uppkomma för beställaren, bland annat; *Tillgänglighetsrisk, Politiska risker, Efterfrågerisker*. Ernst & Young ansåg att

den största risken för SLL var att sjukhuset inte skulle vara tillgängligt i tid och enligt de funktionskrav som ställts.

Konflikter som vanligtvis uppstår när beställaren bär all risk är att agenten kan utnyttja resurserna för egna syften och inte se till den långsiktighet som principalen önskar. Genom att den huvudsakliga risken förflyttas över till agenten vid OPS kan man här anta att det leder till tillräckliga incitament för agenten att utföra arbetet enligt skrivet avtal då den bär all risk. I fallet NKS kan man genom resonemangen som förts anta att SPV-bolaget blir på grund av att de bär riskerna tvungna att se till SLL:s långsiktighet och krav.

En risk som lyfts fram i LS0804-0429 med OPS-upphandling i Sverige var den brist på erfarenhet som fanns samt osäkerheten kring hur konkurrensen på marknaden skulle se ut. Enligt Skanska själva har de relativt bra med erfarenheter av OPS vilket inte kan utesluta kopplingen med Wickhams framställning av *Adverse Selection*. Det vill säga att i detta fall kan ett antagande göras om att Skanska i högre utsträckning innehar mer information och erfarenhet inom denna typ av projekt än vad SLL har. Detta kan leda till att Skanska utnyttjar situationen i de avseende att de vet vad de är kapabla till att göra, och kan därmed fatta fördelaktiga beslut åt sig själva.

8.0 Slutsats

Att välja Offentlig- Privat Samverkan som upphandlingsform, har som studien tagit upp, många för- och nackdelar. Trots att tidigare forskning går isär om att slutkostnaden blir lägre eller högre med OPS, är det oftast förknippat med högre kostnader än den traditionella. Det innebär att de fördelar som finns vid val av OPS anses vara viktigare än en eventuell högre totalkostnad. De viktigare incitament som kan lyftas fram för att välja OPS har visat sig kunna vara det omhändertagande av risk som flyttas över till utföraren samt eventuella fördröjningar som kan förekomma under projektprocessen. Vidare får utföraren möjlighet att utnyttja sin projektstyrningserfarenhet samt incitament att färdigställa projektet i tid. Här får också utföraren incitament att utifrån kvalitet tänka på den totala livscykelkostnaden. En annan viktig drivkraft för beställaren är att totalkostnaden för ett projekt är känd från början och behöver därmed inte oroa sig oväntade kostnader, vilket kan anses vara en fördel för beställaren.

Enligt ett teoretiskt perspektiv kan det inom OPS leda till ökad och minskad asymmetrisk information. Detta kan leda till att SPV-bolaget utnyttjar situationen enligt Wickshams framställning av Adverse Selection, i de avseende att de vet vad de är kompetenta till att göra och därmed fatta fördelaktiga beslut åt sig själva. Utformningen av OPS, med förflyttning av ansvar och risk till utföraren, kan innebära att det informationsövertag, som beskrivs ovan, minskar. Utföraren kan här inte äventyra ett genomförande med en lägre projektkvalité som kan innebära oförutsägbara kostnader i framtiden. De teoretiska perspektiven speglar OPS i det tänkta scenariot men i praktiken finns en osäkerhet då en mer omfattande studie erfordras. Förslag till fortsatt studier kan vara en mer detaljerad insyn i informationsutbytet mellan beställaren och utföraren vid ett OPS-projekt.

Referenser

Böcker

Nya vägar för infrastruktur
Jan-Eric Nilsson
SNS Förlag, Kristianstads boktryckeri AB 2009

Att genomföra examensarbete.
Höst Martin, Regnell Björn och Runesson Per
Studentlitteratur 2006

Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad
Esaiasson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik och Wängnerud Lena
Norstedts Juridik 2012

Strategic Entrepreneurship
Philip A. Wickham
Pearson Education Limited 2006

Microeconomics
Paul Krugman, Robin Wells
Worth publishers Inc. US 2009

Tidskrifter

House of Lords – Select Committee on Economic Affairs
Private Finance projects and off balance sheet debt.
Volume I: Report of session 2009-10
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconaf/63/63i.pdf>

Government of Western Australia – Department of Treasury
Public Private Partnerships – Public Sector Comparator Policy; Additional Policy
Guidance
Release date; Jan 2013
Hämtad 2014-11-19
http://www.treasury.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Treasury/Infrastructure_Strategy/ppps_public_sector_comparators.pdf?n=9348

The market for "lemons": *quality uncertainty and the market mechanism* '
Av: George A. Akerlof
The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970), pp. 488-500
<http://links.jstor.org/sici?sici=00335533%28197008%2984%3A3%3C488%3ATMF%22QU%3E2.0.CO%3B2-6>

Marknader med asymmetrisk information,
Karl-Gustaf Löfgren, Torsten Persson & Jörgen Weibull

Ekonomisk debatt 2001, årg 29, nr8 s 527-534
<http://nationalekonomi.se/filer/pdf/29-8-kgl-tp-jw.pdf>

An Analysis of the Principal-Agent Problem
Av: Sanford J. Grossman, Oliver D. Hart
Econometrica, vol.51. NO 1(January 1983)
<http://www.jstor.org/stable/1912246>

Contracting theory and accounting
Av: Richard A. Lambert
Journal of Accounting and Economics
Volume 32, December 2001 s 3–87

The New public management in the 1980s: Variation on a theme
Av Christopher Hood
Accounting, organizations and society, Vol. 20, No U3, s 93-109, 1995
Elsevier Science Ltd Printed in Great Britain

New public management på svenska 2006
Av: Stig Montin
pdf genereret den : 23-1-2006
http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po_0029-PDF/po_0029_93264.pdf

The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK
Av: Li Bing, A. Akintoye, P.J. Edwards. C. Hardcastle
International journal of Project management 23 (2005), s25-35

Risk management in public-private partnerships contracts
Av: Tahir M. Nisar
Public organiz rev (2007) 7:1-19
DOI 10.1007/s11115-006-0020-1

How to attain value for money: Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement. 2011.
Av: Philippe Burger och Ian Hawkesworth
OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/1

Risk treatment preferences for PPP/PFI construction projects in the UK
Av: Bing Li, Akin Akintoye, Peter Edwards och Cliff Hardcastle.
School of the Built and Natural Environment, Glasgow Caledonian University,
Scotland. School of Property, Construction and Project Management, RMIT
University, Melbourne, Australia. 2004

Public-Private Partnerships – alternative finansiering genom partnerskap
Av: Roine Leiringer
Industriell ekonomi och organization KTH 2003
<http://vpp.sbuf.se/Public/Documents/ProjectDocuments/8129F958-ABDC-479C-852E-C879C3B1B9BD%5CWebPublishings%5C11122.pdf>

Public private partnership: An introduction
Jane Broadbent, Richard Laughlin
Accounting, Auditing & Accountability Journal Vol. 16 Iss 3pp. s332-341, 2003
<http://dx.doi.org/10.1108/09513570310482282>

The simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships
Elisabetta Iossa and David Martimort
University of Bristol 2008
<http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmpo/migrated/documents/wp199.pdf>

Rapporter

Offentlig Privat Samverkan rapporter I (2010) och II (2011)
Rapport 1; Entreprenadformen OPS – hur fungerar den för svenska kommuner?
Rapport 2; Vad händer med OPS i Europa – med speciellt fokus på Storbritannien
Av Lars M. Andersson, Mårten Andersson Productions AB
http://www.maproductions.se/wp-content/2013/02/OPS_rapporter.pdf

European Investment Bank
Innovation financing of infrastructure – The role of public-private partnerships
Volume 10, N02, Year 2005
http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2005_v10_n02_en.pdf

Entreprenadupphandlingar – *hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*
Uppdragsforskningsrapport 2014:4
Av: Erik Eriksson, John Hane
http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/uppdagsforskning/forskrap_2014-4.pdf

Nya Karolinska Solna; *Beskrivning av OPS-upphandling*
Av: Stockholms läns landsting
NKS-Rapport 1 maj 2010

Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöversikt
Av Jan-Erik Nilsson, Roger Pyddoke
VTI Rapport 601, 2007
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:675334/FULLTEXT01.pdf> 2014-11-14

En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar
Av: Magnus Arnek, Lars Hellsvik, Magnus Trolluis.
VTI Rapport 588, Banverket, Vägverket & VTI 2007
<http://www.vti.se/sv/publikationer/pdf/en-svensk-modell-for-offentlig-privat-samverkan-vid-infrastrukturinvesteringar.pdf> 2014-11-19

Privatisering av statliga ägda företag
Henrik Jordahl, september 2008.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/90/68/0b9e8736.pdf>

Private finance initiative projects: summary data. Current projects as 31 march 2013
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267640/pfi_current_projects_list_march_2013_published_dec_2013.xlsx
Hämtad: 2014-11-19

Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? – Om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi.
Ann-kristin sjöström, Ingemar Eriksson, Nils Eklund och Josefina Selin.
ESV 2006:15 ISBN: 91-7249-218-X
<http://www.esv.se/PageFiles/2926/effektivare-statlig-verksamhet-med-privat-medverkan.pdf>

Öka farten på väginvesteringarna.
Jonas Frycklund, Stefan Fölster, Lars Hallsten, Peter Stein.
Svenskt näringsliv 2006
http://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporters/pub200610-009_527525.html/binary/PUB200610-009

Investeringar in Blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur. *Finansiering av infrastruktur – är privatisering ett alternativ?*
Urban Karlström
Regeringskansliet, finansdepartement 2013

Ex ante construction costs in the European road sector: A comparison of Public-Private Partnerships and traditional public procurement.
Frédéric Blanc-Brude, Hugh Goldsmith och Timo Välilä
European Investment Bank, economic and financial report 2006
http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2006_v01_en.pdf

Rapport från utredning om nytt universitetssjukhus
Stockholms Läns Landsting
Uppdrag från Stockholms Landstingsstyrelse 2002
<http://www.nykarolinskasolna.se/Global/Dokument/SNUS-utredningen.pdf>

Utredning om Stockholms Sjukvårdsstruktur, 3S-utredning
Stockholms läns landsting 2004
Uppdrag från Stockholms Landstingsstyrelse, LS 0409-1729

Slutrapport, Utvärdering av OPS som genomförande- och finansieringsform för NKS
Ernst & Young 2008
Uppdrag från Stockholms Landstingsstyrelse

Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna
Öhrlings- Price Waterhouse Coopers 2007
Uppdrag från Stockholms Landstingsstyrelse

Landstingsstyrelsens förslag till beslut 2008
Stockholms läns landsting LS-0804-0429
Förslag 2008:40

Tidningsartikel

Volvo-chefen vill finansiera vägbyggen, TT, 2007-03-23
<http://www.dagensps.se/artiklar/import/2007/3/23/17624/index.xml>
Hämtad: 2014-11-13

Karl Lans, *Bristande satsningar på infrastruktur får kritik*
Dagens industri, 2008-03-31
<http://www.di.se/artiklar/2008/3/31/bristande-satsningar-pa-infrastruktur-far-kritik/>
Hämtad:2014-11-13

Webbsidor

Internet 1

Konkurrensverket, *Om offentlig upphandling*
http://www.kkv.se/t/SectionStartPage_6244.aspx
Hämtad: 2014-11-13

Internet 2

Skanska - Offentlig Privat Samverkan
<http://www.skanska.se/sv/Om-Skanska/Verksamheten-i-Sverige/Infrastrukturutveckling/Offentlig-Privat-Samverkan/>
Hämtad: 2014-11-27

Internet 3

Innisfree official website
<http://www.innisfree.co.uk>
Hämtad: 2014-11-27

Bilaga 1

Definitioner

LOU (Lagen om Offentlig Upphandling) – Den lag i Sverige som reglerar de köp som görs av skattefinansierade verksamheter som drivs åt det allmänna. Lagen baseras på EU-direktiv 2004/18/EG

OPS (Offentlig Privat Samverkan) – En offentlig upphandlingsform där en eller flera privata aktörer tilldelas att bygga, finansiera och under en långsiktig period driva en offentlig nytthet.

PFI (Private Finance Initiative) – Är en form av partnerskap som infördes i England i början på 1900-talet. PFI utvecklades senare till att bli kallat Public Private Partnership.

PPP (Public- Private Partnership) – Den engelska beteckningen på OPS.

Traditionell upphandling eller traditionellt genomförande av upphandling – Syftar i denna studie till den vanligaste upphandlingsform Sverige använder idag, utan privat finansiering.

Livscykelkostnad – Är den totala kostnaden på ett projekts hela livslängd.

VFM (Value For Money) – Är ett mått på det värde av investerat kapital. Här kan beslut fattas om projektet ska upphandlas som OPS eller om projektet ska finansieras i egen regi.

PSC (Public Sector Comparitor) – Är ett verktyg som regeringen kan använda när valet av en upphandlingsform ska analyseras. Ett referensprojekt som används i en VFM-analys.

Konsortium – En sammanslutning av organisationer samt företag med ett gemensamt vinstintresse till ett projektbolag.

SPV – Special Purpose Vehicle. Ett konsortium som upprättas av offentliga och privata aktörer.

NKS – Nya Karolinska Solna

SLL – Stockholms läns landsting

FM - Facilities Management. Servicetjänster, det vill säga tillhandhållande av tjänster och resurser som krävs för att fastigheter ska fungera effektivt.