

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Maria Eriksson
Handledare: Iwona Sobis
Examinator: Stig Montin

Offentliga beslut i modern omvärld

En omvärldsstudie av Stockholms Läns Landstings beslut att upphandla Facilities Management i samband med Nya Karolinska Solna



Offentliga beslut i modern omvärld

En omvärldsstudie av Stockholms Läns Landstings beslut att upphandla Facilities Management i samband med Nya Karolinska Solna

MARIA ERIKSSON, juni 2012.

Examinator: STIG MONTIN

Omslag: Karolinska Universitetssjukhuset

Foto: Medicinsk bild

Göteborgs Universitet
Förvaltningshögskolan
Sprängkullsgatan 19, PO Box 712, SE 405 30 Göteborg, Sweden
+ 46 31 786 00 00 , +46 31 786 47 19 (fax)

Förvaltningshögskolan

Göteborg, Sverige juni 2012

Abstract

BAKGRUND. Våra offentliga organisationer förändras ständigt. De gör det med uttrycket att eftersträva en ökad effektivitet för att nå mer värde för varje satsad (skatte)krona. Sedan 80-talet har det med samma motiv blivit mer och mer vanligt att låta externa aktörer leverera offentliga tjänster. Marknaden för upphandling ökar för såväl kärn- som stödverksamhet trots att effekterna av konkurrensutsättning ännu inte är säkra. År 2008 fattade ett av Sveriges landsting beslutet att upphandla ett nytt sjukhus med metoden Offentlig Privat Samverkan (OPS). Ett beslut som visade sig bli det första i sitt slag där inte bara byggnation av sjukhuset skulle ingå utan även drift, underhåll samt servicetjänster (s.k. Facilities Management) fram till år 2040.

SYFTE. Syftet med uppsatsen är att lyfta frågan om modernt beslutsfattande i omvärldstryck. Uppsatsen ämnar utöka vetenskapen om omvärldens påverkan på beslutsfattande i offentliga organisationer. För att uppfylla syftet beskrivs och kartläggs fallet Stockholms Läns Landsting och dess ledningsgrupps syn på den institutionella omvärldens betydelse för beslutsfattande. Är SLL:s beslut att upphandla Nya Karolinska Solna genom en OPS och även outsourca FM-tjänster baserat på legitimitet och omvärldskrav eller ett rationellt beslut utifrån forskning om effekter av outsourcing?

METOD. Uppsatsen är genomförd med hjälp av kvalitativa intervjuer med den ledning som formellt fattade beslutet. Ledningen definieras som de politiker som under sommaren år 2008 satt i landstingsstyrelsen och som var positiva till beslutet. Intervjuerna har sedan analyserats utifrån en fenomenologisk ansats i syfte att finna beskrivningar av respondenternas livsvärld kring beslutet.

RESULTAT. Målet för ledningen med beslutet var på förhand klart till följd av en tidigare politisk process. Upphandlingsbeslutet fattades med en borgerlig majoritet för OPS och en opposition emot. Information om alternativet OPS och inkluderingen av FM-tjänster hade ledningen erhållit från konsulter, erfarenheter från England och Spanien och andra politikområden. Att valet föll på OPS beskrivs som resultatet av en intensiv process men där känsla och ideologi i slutänden fått avgöra.

SLUTSATS. Ekonomiska motiv beskrivs av ledningen vara anledningen till beslutet men det finns ingen bevisad grund för ökat utbyte. Istället är det egentligen en ideologisk fråga. En ideologi experter hjälpt till att finna argumentation för. Det är ett beslut baserat på legitimitet snarare än effektivitet. För det inget felaktigt beslut utan en del i vårt demokratiska system.

NYCKELORD. Facilities Management, outsourcing, Offentlig Privat Samverkan (OPS), institutionell omvärld, Stockholms Läns Landsting, Nya Karolinska Solna.

Förord

För snart två år sedan startade en ny utbildningsperiod i mitt liv. Jag hade avslutat min kandidatexamen inom förvaltningsekonomi och bestämt mig för att studera ledning och styrning av offentliga organisationer. Det var inte lika matematiskt och ”enkelt” som ekonomi. I en av de första kurserna ägnade vi bland annat några veckor åt att prata om sociala konstruktioner. Det var ett perspektiv nytt för mig, abstrakt och fullt av filosofi. Samtidigt som jag läste denna kurs läste jag också ”Liftarens guide till galaxen” av Douglas Adams och föll över ett citat som sedan kommit att följa mig genom hela utbildningen fram till idag.

”– Äääüüü, sa Arthur och öppnade ögonen. Det är mörkt, sa han.

– Ja, sa Ford Prefect, det är mörkt.

– Inget ljus, sa Arthur Dent. Inget ljus, bara mörkt.

En av dom saker som Ford Prefect alltid haft svårast att fatta när det gällde människor, var att dom alltid skulle säga och upprepa sånt som var fullkomligt uppenbart, som till exempel Det är vackert väder eller Vad lång du är eller Lilla vän, har du fallit ner i en tio meter djup brunn? Ford hade först hittat på en teori för att förklara detta märkliga beteende. Om människorna inte får röra på sina läppar, tänkte han, så kanske deras munnar torkar ihop. Efter några månaders observationer och begrundanden övergav han denna teori för en helt annan. Om dom inte hela tiden rör sina läppar, tänkte han, så kanske deras hjärnor börjar arbeta istället. Men efter ett tag övergav han även denna teori. Han tyckte den var cynisk i överkant, och bestämde sig för att han faktiskt tyckte rätt bra om människor när allt kom till kritan, men han fortsatte att oroa sig över hur illa lite dom egentligen visste om saker och ting.”¹

Säga vad man vill om boken men är det ändå inte lite så den vetenskapliga processen går till? Med hjälp av hypoteser, våra tankesätt och teorier skapar vi ständigt idéer om hur saker och ting fungerar. Vi testar dem och i de flesta fall förkastar. När vi accepterar att idén inte är motbevisad försöker vi, istället för att leva sida vid sida, hitta nya vinklar att angripa den ifrån. Den här uppsatsen är inget undantag. Den utgör inget som är definitivt men förhoppningsvis bidrar den till nya tankebanor.

Tack till min familj, ett outtröttligt hem att komma till med skratt och tårar. Till mina vänner som hjälpt mig hålla helgerna lediga. Till mina kurskamrater för ord om att vi sitter i samma båt. Till handledare och universitet för stöd i forskningsprocessen. Sist men inte minst, tack till alla de politiker som gjort uppsatsen möjlig.

Maria Eriksson
Stockholm, våren 2012

¹ Adams, Douglas (2004). *Liftarens guide till galaxen*. [Ny utg.] Stockholm: Bonnier. s. 43

Innehåll

Abstract	I
Förord	II
Innehåll	III
1. Inledning	1
1.1 Den svenska outsourcingen.....	1
1.2 Med NPM i bakgrunden.....	2
1.3 Upphandling via OPS som resultat	4
1.4 Upphandling av Facilities Management	5
1.4.1 En studie med FM i fokus	7
1.5 Syfte och frågeställning	8
1.6 Avgränsningar och definitioner	10
1.7 Disposition	11
2. Beslutets kontext	13
2.1 Stockholms Läns Landstings beslut.....	13
2.1.2 Beslutet om inkluderade FM-tjänster.....	14
3. Teoretiskt ramverk	16
3.1 FM-tjänster.....	16
3.2 Beslut och beslutsfattande.....	18
3.3 Den institutionella omvärlden	19
3.3.1 Direkt institutionell omvärld.....	21
3.3.2 Indirekt institutionell omvärld	22
3.4 Varför omvärldstryck påverkar	24
3.5 Analysmodell	25
4. Metod	27
4.1 Det kvalitativa metoduvalet	27
4.2 Intervjuerna	27
4.2.1 Genomförande av intervjuerna.....	28
4.2.2 Intervjusituation	30
4.3 Presentation av resultat	31
4.4 Verifiering.....	32
5. Analys av empiriska data	34
5.1 Tidpunkten för beslutet	34
5.2 NKS ska byggas	34
5.3 Informationen kommer utifrån.....	36
5.3.1 Facilities Management	39
5.3.2 Vårdfrågan	40
5.4 OPS rankas som bästa alternativ	41
5.4.1 Det skulle bli första gången	43

5.4.2 Beslutsmaterialet.....	44
5.4.3 Processen kritiseras.....	45
5.5 Beslutet är fattat.....	46
5.5.1 Känslor i efterhand.....	48
6. Diskussion	49
6.1 Ledningens begränsning att sätta egna mål.....	49
6.2 Begränsad utredning av alternativen.....	50
6.2.1 Är det akut att följa i andras spår?	51
6.2.2 Hur definieras rätt spår?.....	51
6.2.3 Alternativens konsekvenser	53
6.2.4 Problemlösning?	55
6.3 Ideologi, tyckande och tro.....	55
6.4 Sammanfattning av hur och varför - hittills	57
6.5 Varierat FM-tänk hos ledningen	57
6.6 Omvärldens betydelse för beslutet.....	60
6.7 Tid som möjlig teoretisk utveckling	62
7. Slutsatser	64
7.1 Ekonomiska motiv	64
7.2 Men ideologi styr?	64
7.3 Experterna ger ideologin förutsättningar	65
7.3.1 Omvärldens otvivelaktiga betydelse för beslutet	65
7.3.2 Utrymme för att hantera omvärld finns – om viljan existerar.....	66
8. Reflektioner.....	68
8.1 Ett unikt fall	68
8.1.1 Förslag till vidare forskning.....	69
Referenser.....	70
Bilaga 1. Samtalsguide	74
Bilaga 2. Intervjuguide.....	75

1. Inledning

Detta inledande kapitel är avsett för att introducera läsaren till uppsatsens syfte och frågeställning. Centralt är att belysa behovet av studien. I slutet presenteras även de avgränsningar som gäller för uppsatsen samt uppsatsens fortsatta disposition.

1.1 Den svenska outsourcingen

De senaste decennierna inom offentlig förvaltning har präglats av en rörelse som syftat till effektivisering av de egna organisationerna för att nå mer värde för varje satsad (skatte)krona.² Resultatet har blivit en växande arena för entreprenad eller outsourcing inom klassiska offentliga tjänster såsom sjukvård. Utvecklingen mot en marknadsiering brukar samlas under namnet New Public Management (NPM), ett så kallat kluster av idéer hämtade ur det privata näringslivet och deras sätt att driva organisationer. Idéer som genom omvärldens påverkan syftar till att förändra och reformera samhällsstrukturer.³

Idéerna om NPM har sedan 80-talet fått ett starkt fäste i Sverige. Decentralisering och avreglering blev ledord för förändringarna av förvaltningsstrukturen. Privata aktörer skulle nu förekomma som komplement till den offentliga produktionen för service. Under en socialdemokratisk regering initierades bland annat ett arbete med att ombilda de statliga affärsverken till aktiebolag⁴ och resultatet blev en ny omfattande förvaltningspolitik vars utveckling fortsatt i ungefär samma spår oavsett politisk styrning. En utveckling som till följd av skiftningar i politisk majoritet inte har handlat om skillnad i art utan i grader.⁵ I marknadsieringens fotspår har många av våra offentliga organisationer sedan dess ställts inför stora strategiska val, bland annat om huruvida de ska producera själva eller låta marknaden göra det.⁶ Ett beslut som inte är självklart då effekten av konkurrensutsättning visar på allt annat än entydiga forskningsresultat, frågan är då vad som avgör beslutet ”in house” eller outsourcing av en verksamhet?

Thatcher och Reagans regeringar, som anses vara utlösande för 1980-talets reformstart för marknadsiering, satte snurr på utvecklingen inom respektive land ungefär samtidigt och många länder följde sedan efter. Sverige är inget undantag, utan även vi fick till följd av NPM under 90-talet (precis som övriga EU-länder) en lag som reglerar konkurrensutsättning.⁷ När Lag (1992:1528) om Offentlig Upphandling (LOU) betraktas som en översättning av den EU-reglering som varit

² Almquist, Roland M. (2006). *New public management: NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1. uppl. Malmö: Liber s. 33

³ Ibid. s. 10-15

⁴ Montin, Stig (1997). *New Public Management på svenska*. Politica: tidskrift för politisk vetenskap. Årgång 29, vol 3. Århus: Tidskriften. s. 264

⁵ Ibid. s. 271, 274-275

⁶ Almquist (2006) s. 33

⁷ Furusten, Staffan (2007). *Den institutionella omvärlden*. 1. uppl. Malmö: Liber. s. 65

betydelsefull för den svenska lagstiftningen⁸ väcks tankar om att politiska motiv i Sverige inte kan stå till svarts för hela NPM:s framväxt. Istället räcker det med att idéer får fäste på ett ställe, i det här fallet EU, för att de ska få genomslag världen över.⁹ Påståendet innebär att en internationell omvärld har påverkat våra nationella förhållanden och våra organisationers handlingsutrymmen. Behovet av att genomföra en studie som utökar förståelsen för beslut om outsourcing förbi 80-talets huvudargument om kvalitet och effektivitet tydliggörs när detta sätts samman med uttalanden om det lilla motstånd som mött NPM och hur Sveriges utveckling mot en växande marknad för upphandlingar kommer där ur.¹⁰ Motsatsförhållandet mellan våra beslutsfattares rationella val och omvärldens inverkan på den offentliga sektorns strukturering blir av intresse.

NPM har som sagt inte gått obemärkt förbi våra svenska förhållanden. Ett av de senaste och tydligaste exemplen på detta är hur ett av Sveriges landsting år 2008 ställdes inför frågan hur byggnationen av deras nya sjukhus skulle handlas upp och hur den nya strukturen för leverans av sjukvård skulle se ut därefter. Valet föll på en upphandling via *Offentlig Privat Samverkan, OPS* (begreppet behandlas i 1.3 Upphandling via OPS som resultat), med en inkludering av drift- och underhåll samt ett antal servicetjänster. Således skulle en och samma anbudsgivare stå för byggnationen av sjukhuset samt leverera alla de tjänster som krävs för att fullt ut stödja en organisations kärnverksamhet under många år framöver. För att undersöka omvärldens inverkan på beslutsfattande är detta fall föremål för uppsatsen. Är beslutet, det första svenska i sitt slag, rationellt fattat utifrån forskning eller baserat på legitimitet och nya omvärldskrav?

1.2 Med NPM i bakgrunden

Med start i Thatcher och Reagans regeringar har en ny begreppsbank genererats där kvalitetssäkring och konkurrens är mycket vanligt förekommande. Medborgare förväntas nu efterfråga den offentliga sektorns kärnverksamhet såsom vård eller skola i form av kund där aktiva val blir en förutsättning.¹¹ Under 90-talet realiserades många av de idéer som uppstått, konkurrensutsättning och marknadsivering av offentlig sektor debatterades och är idag ett faktum.¹² Själva begreppet NPM hävdas komma från Christopher Hood, forskare vid London School of Economics i början av 90-talet.¹³ Hoods beskrivning av NPM sammanfattas av Montin med orden

”tydligt, handlingskraftigt och professionellt ledarskap, explicita kriterier för produktivitet och effektivitet, resultatkontroll, disaggregering av enheter inom den offentliga sektorn, konkurrens inom offentlig verksamhet, privatisering och

⁸ Helgesson, Claes-Fredrik, Kjellberg, Hans & Liljenberg, Anders (red.) (2004). Den där marknaden: om utbyten, normer och bilder. Lund: Studentlitteratur s. 92

⁹ Ibid. s. 79

¹⁰ Almqvist (2006) s. 10-15

¹¹ Furusten (2007) s. 59

¹² Almqvist (2006) s. 9-11

¹³ Ibid. s. 19, 21-23

efterlikning av näringslivets managementideal samt disciplinering och sparsamhet av offentliga resurser.”¹⁴

Hur dessa idéer däremot anammas av nationerna är olika. “*No world-wide NPM does actually exist.*”¹⁵ Carsten Greve och Peter Kragh Jespersen sammanfattar den forskning som genomförts kring hur länder tagit till sig och implementerat idén. Att det har identifierats landsspecifika differenser i hur idén nyttjats menar de är föga förvånande eftersom alla reformer är reaktioner på specifika problem i respektive land och måste dessutom implementeras i strukturer av politik och förvaltning som reflekterar landets tidigare utveckling. I Skandinavien påvisar forskningen dessutom att det inte ens inom länder gå att finna en strikt gemensam trend för NPM. Detta som ett resultat av den lokala rätten till bestämmande över organisering som präglar länderna. Här implementeras inte nationella beslut utan att präglas av egna erfarenheter, egna idéer och av relationerna till politiker, chefer samt representanter för kunder och ideella organisationer.¹⁶

Inom det svenska NPM skiljdes affärsverksamhet från serviceverksamhet och stora delar av vad som tidigare skett i regi av myndigheter bedrivs nu på en konkurrensutsatt marknad. I slutet av 90-talet sammanfattas dock utvecklingen som att några minskade statliga åtaganden inte skett men däremot har den interna strukturen luckrats upp och ersatts av en platt organisation där inga tydliga auktoriteter är uttalade. Politisk styrning har blivit påverkan. Med det menas att den reella politiken skapas mellan experter och ansvaret är inte längre lika tungt hos de folkvalda. Sverige är om inte fullkomligt marknadsstyrd så åtminstone svårstyrd då förvaltningsstrukturen delats upp.¹⁷ Montin får stöd av Henriksson tio år senare.

”Resultat från studier av vad som händer i organisationer när man inför NPM-lösningar visade rätt snart att NPM inte ledde till den avreglering man trodde sig åstadkomma när offentliga monopol upplöstes – tvärtom har NPM-lösningar i praktiken oftast lett till en högre reglering av verksamheter.”¹⁸

Sett till diskussionen om NPM framstår det ofta som självklart att NPM har fått stort genomslag i Sverige även om förändringen till största del berört de interna styr- och ledningssystemen.¹⁹ Det beskrivs hur konsulter i slutet av 80-talet åkte runt hos landets kommuner och argumenterade för tydligare uppdelningar, avreglering och intern konkurrensutsättning. Visst har NPM fått fäste på kommunal nivå i flertalet av kommunerna och landstingen men i olika omfattning.²⁰ Samtidigt är politiska utvärderingar av vad som egentligen skett i de organisationer som tagit

¹⁴ Montin (1997) s. 262

¹⁵ Rouban, Luc (1999) red. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management. Amsterdam: IOS Press s. 148-149

¹⁶ Ibid. s. 148-149

¹⁷ Montin (1997) s. 265-266

¹⁸ Henriksson, Linnéa (2008). Många missuppfattningar om New Public Management. Föränderlig förvaltning. Tema: byråkratin - en demokratisk paradox? Elektronisk källa.

¹⁹ Montin (1997) s. 274-275

²⁰ Ibid. s. 268-270

till sig NPM få på både statlig och kommunal nivå. Mål verkar vara mer intressanta att sätta bland politiker än att utvärdera uppfyllelsen av dem.²¹

1.3 Upphandling via OPS som resultat

Forskningen är enig om att NPM har haft effekt på välfärdsstaterna och att förändringen fortgår men eftersom definitionerna av begreppet är differentierade blir också bedömningar av fenomenets genomslag olika.²² Skulle försök göras att sätta en gemensam etikett på NPM skulle den innefatta att NPM utgör en referensram och verktygslåda för reformer, något enhetligt koncept existerar inte.²³ I det svenska sättet att tillämpa och ta till sig NPM har ”privata aktörer som komplement” resulterat i en svensk marknad för upphandling som under år 2010 uppskattades vara värd 500-600 miljarder kronor²⁴.

Den stora marknaden för upphandling innehöll till en början metoder för vad som nu kallas traditionella upphandlingar, där entreprenören tillåts utföra den av beställaren fastställda detaljplaneringen för tillhandahållande av en offentlig tjänst. Marknaden utvecklades också med mer långtgående inkludering av privata aktörer. Bland annat i form av *funktionsupphandling* där metoder för utförande av en tjänst eller dylikt inte längre specificeras. Istället definierar beställaren ett önskat förhållande och lösning är upp till entreprenören att ta fram. Den senare upphandlingsformen omfattar ofta även drift och underhåll.²⁵ I början av 1990-talet ägnade ytterligare en ny upphandlingsform den svenska arenan för att som instrument i NPM:s anda skapa en mer effektiv offentlig förvaltning, Offentlig Privat Samverkan (OPS).²⁶ Kärnan i formerna för funktionsupphandling och OPS är densamma, ett långsiktigt kontrakt om tillhandahållande av en offentlig tjänst under en förutbestämd tidsperiod, exempelvis 25-30 år. Skillnaden består i finansieringen där det i ett OPS-projekt är entreprenören som står för finansieringen initialt och sedan får betalt för investeringskostnaden under hela avtalsperioden.²⁷

I EU har över tusen OPS-projekt startats under de senaste cirka 15 åren. Värdet uppgår till ungefär 200 miljarder euro och volymen är störst i Storbritannien, Portugal och Spanien. I övriga länder är användandet fortfarande blygsamt.²⁸ Trots att ett antal år passerat och många projekt är igång är det svårt att uttala sig om effekterna. Framförallt beror detta på tre saker. 1) Kontraktet ställs ofta med fast pris efter inkomna anbud vilket resulterar i att information inte alltid framkommer till beställaren om den egentliga kostnaden då branschen kan ha anledning att inte

²¹ Montin (1997) s. 272-273

²² Henriksson (2008)

²³ Ibid.

²⁴ Konkurrensverket (2011). *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Rapport 2011:1. Stockholm: E-print AB. Elektronisk källa.

²⁵ *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: en forskningsöversikt*. (2007). Stockholm: Sveriges riksdag. Elektronisk källa. s. 6

²⁶ Ibid. s. 53

²⁷ Ibid. s. 14-15

²⁸ Ibid. s. 16

meddela denna. 2) Bedömningen måste göras utefter ett livscykelperspektiv och eftersom kontraktstiden kan vara upp emot 30 år har merparten av projekten inte nått sin ände. 3) Det råder brist på utvärderingar och på kvalitet i de som faktiskt finns.²⁹

OPS nyttjande har historiskt drivkrafter som ökad effektivitet och minskad kostnad för staten, ansträngda offentliga budgetar, NPM och påtryckningar från intressegrupper. I Sverige är det budgetargumentet som är starkast då det är behovet av utbyggd infrastruktur som framgår. Att investera i infrastruktur kräver startkapital, summor sektorn har svårt att ta in från skattebetalarna vid ett tillfälle. Lösningen är antingen att låta organisationerna låna upp eller låta en privat aktör i en OPS-lösning stå för investeringskostnaden och istället kan den offentliga parten betala av successivt vart efter tjänsterna levereras. I forskningen beskrivs hur det råder brist på empiriska belägg för att ett verkligt bättre utbyte för den offentliga sektorn existerar samt att de som har mest att vinna på projektens genomförande, kommuner, byggföretag och finansföretag, är de som ivrigast argumenterar.³⁰ Utöver detta pekar erfarenheterna på att OPS kräver längre och mer kostsamma förberedelser och i brist på konkurrens kan besparingar i första hand tillfalla utföraren vilket leder till att kostnaden för skattebetalarna blir densamma. Formen har även bidragit till kortare byggtider och budgetar som i större utsträckning inte överansträngts till skillnad från traditionella entreprenader.³¹ OPS genererar en fast kostnad som för beställaren är lättare att se samt en försäkran mot eventuella kostnadsökningar. Detta är en del av den risköverföring som framhävs som modellens stora fördel för offentlig sektor där den privata parten får stå för såväl investering som de eventuella problem som kan komma under vägens gång. Att undkomma risk också kostar en ofta omdebatterad riskpremie som entreprenören inkluderar i sitt anbud.³² Fram till nu har upphandlingsformen endast nyttjats vid ett tillfälle tidigare i Sverige, Arlandabanan 1993.³³

1.4 Upphandling av Facilities Management

På en marknad som närmar sig 20 % av Sveriges BNP är det inte bara klassiska offentliga tjänster, kärnverksamhet, som drar till sig privata aktörer. 80-talets trend initierade också ett mode hos många av landets kommuner att bolagisera kommunal teknisk verksamhet såsom fastighetsservice.³⁴ Den trenden tillsammans med LOU har resulterat i att även marknaden för upphandling av tjänster inom området för Facilities Management (FM) växer. Den offentliga sektorns upphandling av servicetjänster är i sig inget nytt fenomen, att upphandla lokalvård eller avfallshantering har skett under många år. FM är något relativt nytt på den svenska arenan, nu handlar det inte längre om enstaka tjänster utan att samla samtliga servicetjänster under samma tak. Det handlar om integration och

²⁹ *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: en forskningsöversikt.* (2007) s. 37

³⁰ *Ibid.* s. 52-54

³¹ *Ibid.* s. 37-41

³² *Ibid.* s. 7

³³ *Ibid.* s. 34, 41

³⁴ Almquist (2006) s. 10

anpassning av ”none-core services”, dvs. den verksamhet som krävs för att fullt ut stödja en organisations kärnverksamhet, från fastighetservice till receptionspersonal. Inom sektorn, framförallt via Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), har ämnet blivit aktuellt då det framhålls att FM som idé genererar ett ”koncerttänk” som via samverkan kan ge positiva effekter på produktivitet, kvalitet och effektivitet.³⁵ SKL har genererat ett flertal rapporter i ämnet skrivna av såväl egna förmågor som anlidade konsultfirmor vilket belyser ämnets relevans och intåg. Strukturen i sig kan implementeras med en intern organisationsförändring där en enhet skapas för att stödja samtliga andra med service eller så kan FM-paketet köpas via entreprenad. SKL väljer sällan att ge råd i valet. Det är upp till respektive organisation. De privata leverantörerna å sin sida talar om vikten av att göra det man är bra på. Outsourcing frigör resurser hos kunden som istället kan fokusera på sin kärnverksamhet och optimera sin produktleverans.³⁶ Argumentet får stöd i studier som pekar på att landsting som vågat sig på entreprenad vad gäller fastighetsrelaterade tjänster (som tidigare genomförts internt) har visat ekonomiska besparingar på mellan 10-30 % med bibehållen kvalitet.³⁷

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle genererade rapporten “Konkurrensens konsekvenser – vad händer med Sveriges välfärd?” i vilken det dock framgår att effekterna av konkurrensutsättning ännu inte är fullständigt utvärderade.³⁸ Inom området för FM-tjänster finns röster som höjs för en möjlig utveckling där effektivitet inte måste vara lika med outsourcing. Konkurrensutsättning har visat sig också medföra effektivitetseffekter på verksamheter som behålls i egen regi.³⁹ Det framhävs hur framgång kräver beställarkompetens⁴⁰ och i takt med att företag och organisationer får möjlighet att samla erfarenhet ökar kraven på entreprenörerna och de offentliga organisationerna skapar sig en egen kunskapsbank. Kunskap som därmed möjliggör effektivisering även i egen regi.⁴¹

Meningarna om den ekonomiska vinsten går alltså isär. Detta gäller också för kvalitetssäkringen som argument. SKL:s publikation ”Erfarenheter av konkurrensutsättning. En forskningsöversikt” pekar på att majoriteten av förstagångsupphandlingar minskar kostnaderna och ökar kvaliteten för kommuner och landsting. Effekterna i fråga om upprepade upphandlingar är dock inte lika klara, en fråga som berördes även flera år tidigare av Henriksson. Erfarenheter här pekar på att en marknadsnivå etableras på lång sikt. 80-talets trend håller ändå i sig, frågan är då på vilka grunder. Vilka faktorer är det som har betydande effekt på det

³⁵ Grandin, AnnaCarin, Lindqvist, Ted & Sandgren, Ulf (1998). *Facility management i sammandrag: offentligt fastighetsföretagande i ett nytt perspektiv : minirapport om offentligt fastighetsföretagande från U.F.O.S.* Stockholm: Svenska kommunförbundet. s. 6

³⁶ ISS. (2012) *ISS sänker kostnader*. Elektronisk källa.

³⁷ Fasticon. (2007). *Landstingen lägger ut och gör vinster*. Nyhetsbrev 4, februari 2007. Elektronisk källa.

³⁸ Hartman, Laura (red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*. 2. uppl. Stockholm: SNS förlag. Elektronisk källa.

³⁹ Fasticon (2007)

⁴⁰ *Mixat stöd - maxad nytta: metodik för införandet av facilities management i sjukvårdens lokaler*. (2008). Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. s. 7

⁴¹ Fasticon (2007)

initiala beslutet till att starta en upphandlingsprocess hos en ledning i offentlig sektor? Om inte pris och kvalitet är lika hett som argument längre, vad är det då som avgör?

1.4.1 En studie med FM i fokus

En av de organisationer inom den offentliga sektorn som nyligen fattat ett strategiskt beslut med rötter i NPM är Stockholms Läns Landsting (SLL). De presenterade år 2008 att de hade för avsikt att bygga ett helt nytt sjukhus, Nya Karolinska Solna (NKS). Detta skulle ske via entreprenad i form av ett OPS-projekt med privat finansiering där även FM-tjänster skulle ingå.⁴² Att i en OPS-upphandling inkludera drift är inget kontroversiellt då målsättningen med OPS är ökad hänsyn till detaljer under projektering som ska leda till lägsta möjliga totalkostnad över hela livslängden.⁴³ Men SLL valde att inkludera mer. Även servicetjänster skulle ingå och med det hela FM-paketet. Vad SLL skulle ägna sig åt var endast vård. Processen till beslutet startades redan under 1990-talet med inledande politiska diskussioner om Stockholms läns landstings utmaningar inom hälso- och sjukvård. Många analyser och utredningar har genomförts sedan dess.⁴⁴

En av milstolparna i utredningsarbetet är den så kallade SNUS-utredningen från 2002 i vilken det beskrivs fyra sätt att finansiera sjukhuset varav ett benämns som Public Private Partnership (PPP - svensk översättning nyttjas här, OPS). Ett koncept med den privata sektorn helt eller delvis involverad i utformning och investering. Det beskrivs också att Sverige hittills inte haft några egna erfarenheter av den här typen av projekt i motsvarande storlek som NKS. Istället har erfarenheter från Storbritannien fått utgöra utredningens grund, ett land som nyttjat OPS vid flera stora sjukhusbyggen. Uppläggen här har innefattat stödfunktioner utöver byggnationen av sjukhusen och inga delar av den kliniska verksamheten (vård, forskning och utbildning). ”Upplägget syftar till att – förutom bra sjukvårdsbetingelser – ge incitament till effektivisering av stödfunktionerna genom det sätt på vilket lokalerna konstrueras och byggs och därefter löpande underhålls och sköts.”⁴⁵ Om OPS blev valet av finansiering skulle så även en upphandling av FM-tjänster ingå. Det avråddes dock från denna typ av upphandling med risken att vara Sveriges pionjär i ämnet som ett av de starkaste argumenten.⁴⁶ Ytterligare utredning var nödvändig.

Beredningen och utredningarna fortsatte mest med fokus på sjukhusets innehåll men 2007 valde SLL återigen att lyfta frågan om finansiering och gav konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers Corporate Finance (ÖPwC) i uppdrag att utreda lösningar av finansiering för hela eller delar av NKS. Nu har

⁴² Stockholms Läns Landsting. (2010) *Om projektavtal (OPS-avtal) för Nya Karolinska Solna*. Pressinformation 2010-05-05. Elektronisk källa.

⁴³ European Commission (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bryssel: European Commission. Elektronisk källa. s. 22

⁴⁴ Stockholms Läns Landsting. (2011). *Det ljusa sjukhuset*. Elanders. Elektronisk källa. s. 12

⁴⁵ Stockholms Läns Landsting. (2002). *Rapport från utredningen om nytt universitetssjukhus*. Elektronisk källa. s. 26

⁴⁶ Ibid. s. 28

uppfattningen förändrats och utredningen föreslår en lösning där OPS utgör grundidén och begränsas till investering, fastighetsförvaltning och allmän FM såsom säkerhet och städning. Samtidigt framgår att verksamhets-specifika FM-tjänster (såsom service av medicinteknisk utrustning, tvätt), verksamhetsnära tjänster (laboratorie-, röntgen- och terapitjänster m.m.) och kliniska tjänster kan bedrivas i entreprenadform i större utsträckning än idag.⁴⁷ Nu fördjupades utredningsarbetet ytterligare. Till hjälp anlätade SLL konsultföretaget Ernst & Young AB för att hjälpa till att utreda konsekvenser av en avtalsbaserad OPS med antingen privat finansiering eller med SLL som 100 %-ig finansiering. Dessutom skulle en tidplan och metod tas fram för ”hur en upphandling av ett privat konsortium som tillhandahåller tjänster inom finansiering, byggande, förvaltning och facilities management (FM) kan gå till.”⁴⁸ Efter slutrapporten av konsulternas utredning i mars 2008 hade landstingsstyrelsen till uppdrag att uppfylla sitt löfte om att bereda frågan inför beslut i juni samma år. Inför landstingsstyrelsens egna beslut om vad som skulle föreslås till fullmäktige skrevs med bakgrund av såväl ÖPwC som Ernst & Young AB:s utredningar ett tjänsteutlåtande från landstingsdirektören. Utlåtandet beskrev de två alternativ som var mest lämpligt för det nya sjukhuset, en funktionsupphandling med privat finansiering, så kallad OPS eller en mer traditionell upphandling men med forum för samverkan mellan beställare och utförare, så kallad *samverkansentreprenad*. Utlåtandet landade i att dess för- och nackdelar vägde så pass jämt att valet lämnades till den kvarvarande politiska processen.⁴⁹ Den politiska processen tog plats och med reservation från s-, v- och mp-ledamöterna (till förmån för sitt förslag att genomföra en samverkansentreprenad) föll så valet i landstingsstyrelsen på att föreslå för fullmäktige att genomföra en OPS-upphandling.⁵⁰

1.5 Syfte och frågeställning

Funktionell renodling präglar NPM och outsourcing påstås vara ett steg i effektiviseringsriktningen. En upphandling i konkurrens ska ge mer värde. I jakten på idealet, lägg till hur implementering av FM kan ge positiva effekter på produktivitet, kvalitet och effektivitet. I positiv anda, grundad på att samhället ständigt antas kunna förvaltas och administreras mer effektivt, lyfter Almqvist att det finns röster som menar att program såsom NPM sällan stöter på motstånd. Oavsett politisk bakgrund eller politiska motiv introduceras programmen av världens beslutsfattare i mycket hög fart utan att debatteras eller bilda någon större opinion.⁵¹ Om detta sätts i relation till konkurrensutsättningens föga utvärderade effekt och det faktum att kommunernas beslut att bolagisera sina FM-tjänster betecknas som ett ”mode” i litteraturen öppnas det upp för diskussion. Trots avsaknaden av entydiga fördelar med outsourcing av FM-tjänster och bristen på tidigare erfarenheter möjliga att utvärdera beslutade sig SLL för att vara först ut

⁴⁷ Öhrlings Price Waterhouse Coopers. (2007). *Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna*. Elektronisk källa.

⁴⁸ Stockholms Läns Landstingsstyrelse. Förslag 2008:40, LS 0804-0429. Elektronisk källa.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Stockholms Läns Landstingsstyrelse. Protokoll 2008-05-27. Elektronisk källa.

⁵¹ Almqvist (2006) s. 10-15

med OPS i Sverige för ett projekt som NKS. Det är ett stort avtal som inte bara innefattar en privat aktör som byggherre utan landstinget hade redan när första spadtaget togs år 2010 upphandlat leverantör för i princip alla tjänster inom området för Facilities Management. Avtalet för drift och underhåll av ett sjukhus i samma storlek som 24 Hötorgsskrapor sträcker sig till år 2040.⁵² Med bakgrund i ovanstående resonemang ter sig processen fram till SLL:s beslut allt annat än rationell. Vad drev beslutet?

Ett sätt att skapa förståelse för fattade beslut och organisationers utveckling är med hjälp av omvärldsstudier vilket också är föremålet för uppsatsen. Argumentationen för omvärldsstudier har en del av sitt ursprung i existensen av beroende där organisationer eftersträvar legitimitet i högre grad än effektivitet. Med hjälp av *institutionell omvärld* kan offentliga organisationer studeras utifrån ett annat perspektiv än att de skulle vara just rationella. Intresset för institutionell omvärld kan belysas ur framförallt två skäl. Ett, resurserna hämtas någon annan stans ifrån än från marknaden. Därför blir det viktigare att ge finansiärer rätt typ av intryck ifråga om effektivitet. Två, beroendet av legitimitet är högre. På sikt kan stödet för organisationen försämrats avsevärt om denne inte anpassar sig till omvärldens tryck att på rätt sätt bedriva verksamhet⁵³ och med en omfattande omvärld att navigera i blir identifieringen av ”rätt sätt” kanske svårare att finna. Denna homogenitet och detta riktiga sätt känner inga nationsgränser utan resulterar i ett institutionaliserat recept.⁵⁴ Ytterligare argumentation för omvärldsstudier är att outsourcing, som ju här står i fokus, också är en fråga om strukturell förändring. För att förstå varför en struktur ser ut på ett visst sätt inom en organisation måste omvärldens påtryckningar studeras.⁵⁵

Syftet med uppsatsen är att lyfta frågan om modernt beslutsfattande i omvärldstryck. Uppsatsen ämnar utöka vetenskapen om omvärldens påverkan på beslutsfattande i offentliga organisationer. För att uppfylla syftet beskrivs och kartläggs fallet Stockholms Läns Landsting och dess ledningsgrupps syn på den institutionella omvärldens betydelse för beslutsfattande. Är SLL:s beslut att upphandla Nya Karolinska Solna genom en OPS och även outsourca FM-tjänster baserat på legitimitet och omvärldskrav eller ett rationellt beslut utifrån forskning om effekter av outsourcing?

Ytterligare syfte med uppsatsen är att sammanställa medvetenheten hos SLL:s ledning ifråga om deras egna uppfattningar kring omvärldens betydelse för deras beslutsfattande och därmed öka möjligheterna till hantering av densamma. Landstinget besitter viss erfarenhet av upphandling av byggtreprenader och även tjänster. Eftersom dessa aldrig förr kombinerats i en OPS och upphandlingsformen

⁵² Stockholms Läns Landsting (2010)

⁵³ Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2002). Hur moderna organisationer fungerar. 2., [rev. uppl.] Lund: Studentlitteratur s. 250

⁵⁴ Ibid. s. 261

⁵⁵ Ibid. s. 246

inte heller förutsätter en upphandling av en total FM-entreprenad, ställs följande frågor ur ett FM-perspektiv:

- Hur tog Stockholms Läns Landsting beslutet att outsourca Facilities Management-tjänster?
- Varför har Stockholms Läns Landsting valt att outsourca Facilities Management-tjänster?

Utifrån SLL:s beskrivningar som ämnar ge svar på dessa frågor ska följande fråga kunna besvaras för att uppfylla syftet:

- Vilken betydelse har omvärlden för beslutet om outsourcing av Facilities Management-tjänster enligt Stockholms Läns Landstings ledning?

1.6 Avgränsningar och definitioner

LEDNINGEN. Processen i landstinget när det kommer till beslutet om OPS-upphandling och vilka servicetjänster som skulle ingå tar sin utgång i landstingsstyrelsen som i sin tur presenterat sitt förslag till beslut inför fullmäktige. Eftersom landstingsstyrelsen är de som initialt och formellt fattat beslutet om hur de önskade att upphandlingen såg ut är det också denna grupp som är av största intresse för uppsatsen. Detta motiverar att avgränsa begreppet "ledningsgrupp" till landstingsstyrelsen och att inte inkludera fullmäktige. Uppsatsen kommer inte att behandla förändringar i ledningen under tid. Som beskrivet i redogörelsen för processen kring beslutet om en OPS-upphandling av NKS initierades dock tankarna redan under år 2001. De ledamöter som satt i landstingsstyrelsen då är inte de samma som till slut fattade beslutet att föreslå en OPS-upphandling inför fullmäktige vilket skulle kunna öppna upp för förändringar i tid intressanta för uppsatsens resultat. Å andra sidan var det först under år 2007 som valet av finansiering på allvar tog plats på agendan. Fram till dess hade frågan visserligen berörts men det skarpa läget hade skjutits på framtiden. Flertalet av ledamöterna i urvalsgruppen tillträdde sina uppdrag år 2006 och kan därför antas utgöra den grupp som i största mån fått utgöra del i beslutsprocessen. De variationer ett inkluderande av tidigare styrelsegrupper hade kunna tillföra anses med detta vara för små för att inom ramen för denna uppsats att fokusera på.

Till detta hör också en motivering till varför utskottet för Forskning och Utbildning samt Utveckling (FoUU), som i slutänden fattade beslutet om exakt vilka tjänster som skulle ingå i upphandlingen, inte utgör en del i urvalet. Bedömningen är att de formella förändringar av beslutet utskottet bidrog med i det skedet är små. Formellt ingick beslutet att placera FM-tjänster utanför den egna verksamheten i det förslag landstingsstyrelsen presenterade för fullmäktige, vad utskottet gjorde var att slutligen definiera dessa. De utgör alltså inte ledningsgrupp i den benämningen som avses här. Dock ska det informeras om, att ett antal av styrelsemedlemmarna också hade uppdrag i utskottet och därmed är gruppen i viss mån representerad.

INGEN UTVÄRDERING AV BESLUTET. Eftersom NKS fortfarande befinner sig i byggnationsstadiet är möjligheten till utvärdering av verkställandet av beslutet, uppnådd kvalitet, effektivitet, kostnadsbesparingar et cetera inte möjlig. Uppsatsen avgränsas därför till beslutsprocessens två första steg med mål insamlande av information och rangordning/val mellan alternativ. Klart är dock att upphandlingen genomfördes (det finns således ingen uppenbar löskoppling i beslutet) men eftersom processen ännu inte är avslutad blir detta föremål för fortsatt forskning.

ENDAST JA-SÄGARE STUDERAS. Den empiriska datainsamlingen inleddes med att studera de ledamöter som sa ja till en OPS-upphandling och under intervjuerna gavs en förståelse för den politiska komplexitet som föreligger när det kommer till utvecklingen av den reservation s-, v- och mp-ledamöterna lämnade in. Ämnet är av vikt men inom denna uppsats finns inte utrymme att hantera bakgrunden till denna mer grundligt än vad som framgått av offentliga beslut. Detta gör att dessa ledamöter inte heller ingått i urvalsgruppen.

UTGÅR FRÅN EN POSITIV INSTÄLLNING TILL FM. En verksamhet som anammar konceptet FM måste inte bedriva detta via entreprenad. Organisationen kan välja att implementera ett FM-tänk men behålla utförandet in house (upphandling kan ske för enstaka tjänster) eller att handla upp hela verksamheten. Uppsatsen har för avsikt att studera valet av *outsourcing* för FM-tjänster. Detta förutsätter ett redan fattat beslut om en organisering utefter ett FM-tänk. Således kommer inte argumentationen och bakomliggande orsaker till detta initiala beslut att hanteras utan uppsatsen tar vid där beslutet sker huruvida tjänsterna ska levereras från intern organisering eller via entreprenad.

ÖVRIGA BEGREPP. I fråga om nyttjandet av begrepp där bedömningen gjorts att behov finns att definiera betydelsen så görs detta löpande. I det fall ett begrepp nyttjas och som inte direkt utvecklas framgår en kort definition samt, om sådant stycke finns, eventuell hänvisning till annan del i uppsatsen där begreppet berörs mer utförligt.

1.7 Disposition

Uppsatsen fortsätter härefter med ett kortare kapitel, 2. *Beslutets kontext*, som ramar in den miljö beslutet fattades inom viktigt för att läsaren ska kunna ta till sig den senare analysen och diskussionen. Kapitel 3. *Teoretiskt ramverk*, inleds med en presentation av FM-tjänster avsett att beskriva vad konceptet innebär men framförallt den ställning FM tagit på den svenska marknaden och argumentationen för införandet. Avsnittet innefattar därefter beslutsteori med anknytning till begränsningar i rationalitet utifrån omvärlden för att sedan övergå i en beskrivning av hur omvärlden begränsar organisationers handlingsutrymme. Kapitlet avslutas med en analysmodell.

I kapitel 4. *Metod* redovisas för den valda metoden. Utförligt presenteras hur empiri har samlats in och hanteras men också vilka metodologiska utgångspunkter uppsatsen bygger på. Någon särskilt avsnitt för källkritik ingår inte utan utgör en del i den diskussion som genomförs i samband med förhållandena för intervjuerna. Sedan redovisas i 5. *Analys av empiriska data* för den information intervjuerna resulterat i. I kapitel 6. *Diskussion* genomförs en diskussion i förhållande till tidigare presenterad teoretisk modell för att besvara forskningsfrågorna och i kapitel 7. *Slutsatser* presenteras de slutsatser som är gällande för ledningsgruppens syn på omvärldstryck. Slutligen ges avslutande reflektioner och förslag på fortsatt forskning i uppsatsens sista kapitel, 8. *Reflektioner*.

2. Beslutets kontext

Syftet med detta avsnitt är att stärka läsarens förståelse för ämnet i uppsatsen. Här presenteras de delar av SLL:s beslutsprocess och argumentation för outsourcing av FM-tjänster som är av intresse för uppsatsens senare diskussion.

2.1 Stockholms Läns Landstings beslut

När landstingsstyrelsen lade fram sitt förslag till beslut inför landstingsfullmäktige angående att ett nytt sjukhus skulle byggas i april 2008 innehöll förslaget följande argumentation till förmån för landstingsstyrelsens förslag:

”Ett nytt sjukhus med genomtänkta lösningar ger goda förutsättningar för förbättrade flöden, kortare ledtider, ökad patientsäkerhet, ökad tillgänglighet och stärkt kvalitet. Detta kommer även att ge genomslag i driftsekonomin även om det ännu inte går att klä dessa effekter i kvantifierade, ekonomiska termer.”⁵⁶

Det talas också om två förslag till genomförandeformer, samverkansentreprenad och OPS (OPS har stundom benämnts som funktionsupphandling men finansiering har planerats som en del i upphandlingen, i.e. OPS). I utlåtandet beskrevs att det senare förslaget bör övervägas med argumentationen att formen skulle leda till en bättre konkurrenssituation då det internationella intresset skulle bli större. Riskerna för kostnadsökningar och förseningar under projektering och byggnation under avtalstiden förflyttas från SLL till konsortiet som ”vinner” upphandlingen. Dessutom förbättras möjligheterna till långsiktigt optimerade drift- och underhållskostnader.⁵⁷ Landstingsstyrelsens förslag innehöll inledningsvis en attsats om byggnation av ett nytt sjukhus. Därefter följde flertalet att-satser om storlek et cetera samt

”att uppdra åt landstingsstyrelsen att ytterligare bereda frågan om finansiering och val av upphandlingsform för det nya universitetssjukhuset så att förslag till beslut kan föreläggas landstingsfullmäktige den 10 juni 2008”

vilken fullmäktige biföll.⁵⁸ I handlingarna inför SLL:s fullmäktigebeslut i juni 2008 går att läsa att landstingsstyrelsen föreslår en OPS-upphandling av Nya Karolinska Solna med argumentationen att upphandlingsformen ”ger en högre finansiell förutsägbarhet och minskar riskerna för fördyringar och förseningar.” Vidare framgår

”I och med att OPS kopplar byggande, ägande och drift av fastigheten med ett långt avtal för FM-tjänster (Facility Management = servicetjänster), så finns det starka

⁵⁶ Stockholms Läns Landstingsstyrelse. Förslag 2008:21, LS 0710-1039. Bilaga Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande. Elektronisk källa.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Stockholms Läns Landstingsfullmäktige. Protokoll 2008-04-08. Elektronisk källa.

drivkrafter att finna innovativa lösningar gällande materialval och fysisk planering av de tjänster som ska stödja verksamheten. Den långa kontraktstiden medför ett optimalt livscykel tänkande som stimulerar till tekniska innovationer.”⁵⁹

Beslutet blev enligt landstingsstyrelsens förslag men oppositionspartierna, s, v och mp, valde att reservera sig mot beslutet. ”Ett motargument är de rent finansiella kostnaderna. Ingen privat finansiär har förutsättningar att matcha den (relativt) låga upplåningskostnad (ränta) som landstinget kan erhålla.”⁶⁰

2.1.2 Beslutet om inkluderade FM-tjänster

Efter fullmäktiges beslut att bygga ett nytt sjukhus bildades en egen förvaltning för Nya Karolinska Solna, NKS-förvaltningen. De stod också som avsändare på de tjänsteutlåtanden FoUU-utskottet mottog och beslutade utifrån när det gällde omfattningen av de tekniska och mjuka servicetjänster som skulle ingå i upphandlingen. I underlaget till fullmäktiges beslut den 10 juni framgick i principiella termer vilka tjänster som var lämpliga att inkludera i OPS-upphandlingen men specificerades alltså i en kommande process inom FoUU.

Den 16 september 2008 fattade utskottet beslut om vilka tekniska förvaltningstjänster som skulle ingå i upphandlingen. Frågan om vilka mjuka tjänster som skulle ingå återremitterades och behandlades den 23 september samma år. Inför den 16 september hade de tjänster fullmäktige beslutat om samt de som inte bör ingå definierats ytterligare i ett tjänsteutlåtande. Här valdes också att uttala frågan om termen FM och istället nyttja servicetjänster som term. Förslaget var menat att utgå ifrån ett livscykelperspektiv och en analys av den enskilda tjänstens påverkan på fastighetens utformning och dimensionering. Varje tjänst måste också kunna utvärderas och kontrolleras under hela kontraktstiden. Under fastighet ställs sedan föreslagna ingående tjänster upp i en tabell. Ingen tjänst berörs som inte bör ingå. Under stycket för de mjuka tjänsterna delgivs en liknande tabell men här ingår också en motivering varför vissa tjänster enligt förvaltningens förslag inte bör inkluderas. Det gäller sådana tjänster som bör betraktas som vårdnära och enligt tidigare fullmäktigebeslut därför inte bör inkluderas.⁶¹

Återremitteringen av de mjuka servicetjänsterna motiverades med att FoUU-utskottet önskade ytterligare belysning av begreppet vårdnära samt en analys om för- och nackdelar med att inkludera tjänster som lokalvård, post- och textihantering eftersom sådana tjänster tidigare upphandlats gemensamt inom landstinget. Ett nytt tjänsteutlåtande skrevs av förvaltningen. Till sin hjälp nyttjade de också konsultbyråerna ÖPwC och Sweco. Begreppet vårdnära tjänster beskrevs mer innan analysen tog vid av de mjuka servicetjänsternas betydelse i OPS-upphandlingen. I argumentationen framhävs samordningsvinsterna. Lägre kostnader beskrivs som ett av målen med avtalet samt att få en förbättrad

⁵⁹ Stockholms Läns Landstingsstyrelse. Förslag 2008:40, LS 0804-0429.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Landstingsstyrelsens FoUU-utskott. Protokoll 2008-09-16. Elektronisk källa.

serviceleverans. Ges OPS-konsortiet fler incitament i fråga om utformning av byggnaden samt samordning mellan både hårda och mjuka servicetjänster uppnås detta. Med ett avtal där såväl utformandet av byggnaden som skötseln av den ingår ökar incitamenten, exempelvis väljs ytskikt och fönsterlösningar som underlättar och förenklar städning och fönsterputsning. Vad gäller samordningen mellan FM-tjänsterna (begreppet återkommer i konsulternas bilaga, min anmärkning) framhävs hur den privata sektorn är van att se affären och optimera resurser vilket genererar en effektivare styrning och ledning. Bland annat nämns logistik. Med samma leverantör av logistik kring avfall, post och tvätt optimeras leveranserna. Även livscykelstänket anses ge ett längre perspektiv då serviceleverantören har ett större och längre avtal än ”normalt”. Städtjänster utförs på ett sätt som optimerar livslängden på materialet vilket också sänker SLL:s risktagande. Utifrån ett verksamhetsperspektiv framhävs också fördelen med så få gränssnitt som möjligt mot serviceleverantörer. Med servicepersonal under samma paraply förenklas hanteringen. Samordning minimeras och ekonomiska transaktioner mellan de olika serviceleverantörerna undviks. Sist beskrivs att den slutliga bedömningen om vilka tjänster som ska inkluderas eller ej görs först efter anbudsutvärdering och förhandling med potentiella OPS-konsortier. Att lägga till tjänster under förhandlingen är dock inte möjligt.⁶²

⁶² Landstingsstyrelsens FoUU-utskott. Protokoll 2008-09-23. Elektronisk källa.

3. Teoretiskt ramverk

Utgångspunkten för valet av teori är att det direkt observerbara ger begränsad förklaring till organisationers utveckling. För att nå detta, för att se de sociala mekanismer som influerar riktningen, måste ytan frångås och försök göras till studier angående det som inte kan observeras med blotta ögat.⁶³ Det som är attraktivt på ytan måste inte vara nyttigt, en intern utvärdering måste ske om riktning, startpunkt, sätt att färdas, hastighet och sällskap.⁶⁴ Det är också till en analysmodell möjligt att spegla detta som följande avsnitt tar sin riktning.

3.1 FM-tjänster

Uppsatsen utgår från antagandet att beslutsfattare såg fördelar i införandet av FM-tjänster i upphandlingen av NKS och för att kunna analysera argumentationen som framhävs krävs att begreppet utgör en grund i den teoretiska referensramen och därmed också i analysverktyget. Försök till att definiera begreppet Facilities Management (FM) har gjorts på många fronter. Resultatet har därför blivit att tala om FM som ett koncept utan specifik definition men med en gemensam nämnare, att få fastigheter, lokaler och deras miljö samt utrustning att maximalt stödja lokalanvändarnas kärnverksamhet.⁶⁵ Det blir därför centralt för de organisationer som intresserar sig för FM att skilja mellan kärnverksamhet (core business) och stödfunktioner (non-core business) vilket kan vara en utmaning. Stödfunktionerna utformas sedan i paket utefter sin karaktär, så kallade hårda tjänster innefattar t.ex. fastighetsservice och mjuka består av bland annat lokalvård och receptionstjänster.⁶⁶

När Ramel talar om marknader framhävs den nordamerikanska marknaden för FM som den mest mogna där centralisering av FM-verksamhet är väldigt vanligt precis som funktionsupphandlingar. Anledningen påstås vara de ökade kraven på tillgänglig information om kvalitet och kostnader. Europas marknad för FM-tjänster tenderar att följa den amerikanska även om vår marknad är något mer heterogen med större kulturella skillnader. I mognadsgrad står här Storbritannien längst fram tätt följt av Norden med Sverige i spetsen. Att Sverige leder Nordens utveckling antas ha sitt ursprung i vår näringslivsstruktur med en stark industri (i förhållande till övriga nordiska länder) med många företag vars efterfrågan på FM-tjänster ökat till följd av ett internationellt tryck på förhöjd effektivitet.⁶⁷

Argumentationen för att arbeta utifrån ett FM-perspektiv är ofta kostnadseffektivitet, ökad kvalitet, bättre styrning och uppföljning, ökad

⁶³ Furusten (2007) s. 11

⁶⁴ Ibid. s. 15-16

⁶⁵ *Mixat stöd - maxad nytta: metodik för införandet av facilities management i sjukvårdens lokaler.* (2008) s. 9

⁶⁶ IFMA. *Marknaden.* (2012). Elektronisk källa.

⁶⁷ Ramel, Claes (2006). *Mer än bara fyra väggar och tak: facility management ett effektivt stöd till kärnverksamheten.* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. s. 7

organisatorisk flexibilitet och en förbättrad företagskultur.⁶⁸ Införandet av FM i en organisation innebär att flytta perspektivet till hur tjänsterna levereras med ökat värde för kunden, i förhållande till det traditionella synsättet på hur stödfunktioner levereras. Det traditionella sättet innefattar korta uppdrag, det talas om en leverantör, kostnadsfokus, taktik och stödfunktioner som levererar service. Ur det "nya" FM-perspektivet talas det istället om långa relationer, leverantören byts ut mot en partner och fokus ligger på sättet att tillföra värde till kärnverksamheten. För att lyckas behövs ett hänsynstagande till såväl FM-leverantörens kund men också kundens kund, d.v.s. eleven, vårdtagaren och så vidare. inom offentlig sektor. Krav från beställaren har bytts ut till frågeställningar (funktioner) som servicepartnern har till uppdrag att lösa, ständigt steget före.⁶⁹

Intresset för införandet av Facilities Management har sitt ursprung i det kärva ekonomiska klimatet (mer arbete med mindre resurser), ökade lokalkostnader, kärnverksamheternas behov av information, kompetens och kostnadseffektivt stöd. Dessutom har omställningen från byggande till förvaltning efter 30-års fokus på produktion inneburit en ny verklighet. Kravet på lösningar som ger det bästa totalresultatet har gjort att koncerntänk går hand i hand med FM-idén.⁷⁰ Motivet till FM-strategin är att nå kombinationer som leder till skal- och/eller synergieffekter som är gynnsamma för organisationen och som i yttersta led genererar en kärnverksamhet producerad med rätt kvalitet samtidigt som nyttjandet av resurser är så lågt som möjligt.⁷¹

Organisationer som överväger att införa FM står i första skedet inför utmaningen att definiera vad som är organisationens kärnverksamhet och vad som kategoriseras som stöd. Efter denna utvärdering uppkommer frågeställningen outsourcing eller in-house? Förslaget är att de stödfunktioner som är av den strategiska arten att fullständig kontroll är önskvärd bör ske internt. Övriga bör skötas av dem som kan ha verksamheten som sin kärna – ofta ett externt alternativ. Möjligheten till extern leverans präglas på kort sikt av den lokala marknaden, på lång sikt vilket utbud som kan stimuleras att växa fram. En utgångspunkt ska också vara att vad som sköts internt respektive externt ska inte vara av statisk art utan kunna förändras över tid.⁷²

Nackdelarna med att nyttja en totalentreprenör för FM-tjänster menar Grandin et al är att de entreprenörer som besitter kompetensen (eller kan skaffa sig) ofta är en bristvara och därför uppstår en begränsad konkurrens och begränsad prispress. Fördelen är att endast en upphandling behöver göras och processen resulterar i endast en motpart att ha kontakt med vilket underlättar bland annat administration

⁶⁸ *Mixat stöd - maxad nytta: metodik för införandet av facilities management i sjukvårdens lokaler.* (2008) s 16

⁶⁹ *Ibid.* s 14-15

⁷⁰ Grandin, AnnaCarin, Lindqvist, Ted & Sandgren, Ulf (1997). *Facility management: offentligt fastighetsföretagande i ett nytt perspektiv.* Stockholm: Svenska kommunförb. s. 15

⁷¹ *Ibid.* s. 26

⁷² *Ibid.* s. 46

och kravställande.⁷³ Grandin et al avslutar resonemanget med att valet ska utgå från verksamhetsidén.

”Om vi för en stund bortser ifrån trycket från politikerna och marknadens krav på avmonopolisering, och enbart ser på frågan om egna och/eller köpta tjänster utifrån fastighetsföretagets bästa. Vad är bäst för fastighetsföretaget och därmed fastighetsägaren!”⁷⁴

3.2 Beslut och beslutsfattande

I det följande kommer den teoretiska referensramen utgå i huvudsak från institutionell teori. Målsättningen är att skapa en analysmodell som möjliggör att belysa hur handlingsutrymmet för organisationer begränsas. Utgångspunkten är antagandet om beslutsfattare som viktiga för organisationer men att de till följd av begränsningarna i realiteten skulle ha någon inverkan på inriktning och tidpunkt är föga troligt. Snarare fattas beslut möjliga utifrån organisationens institutionella ramar. En utökad undersökning av vad som omger beslutsfattarna och också hur denna omgivning påverkar tankebanorna, genomförande och bakgrund till beteende, skapar en högre grad av övervägda beslut.⁷⁵ Något som kan belysas med hjälp utifrån vald referensram. För att förstå varför ett beslut fattades och inte ett annat måste förståelse först skapas för beslutsprocessen. Hur insamlande av information sker, bearbetandet av densamma, valet mellan alternativ och slutligen verkställandet.⁷⁶

I klassisk beslutsteori belyses ofta den rationella idealmodellen, idén om människan som *economic man*. Handlandet kan ske helt rationellt, ständigt med syftet att nyttomaximera. Situationen förutsätter klara mål, fullständig information om alternativ och dess konsekvenser, förmågan att rangordna dessa och sedan välja det bästa alternativet för måluppfyllelse. Idén har kritiserats hårt främst utifrån att studier visar på människans begränsning i att hantera mängden information samt hur den organisatoriska kontexten begränsar rationalitet.⁷⁷ Istället framförs hur människan handlar *begränsat* rationellt. Här görs målbilden något oklar och skiftande, värderingen sker efter vissa möjliga lösningar och konsekvenser och det första tillfredsställande alternativet väljs. Satisfierande beteende, nöjd men inte säkert vetande om valet är det bästa. Tillfredsställande men inte nödvändigtvis maximerande.⁷⁸

Problematiken med att agera utefter förväntade konsekvenser problematiseras ytterligare av March och Olsen som menar att den samhällsvetenskapliga teorin överlägset framhållit beslutsfattande som *the vision of choice* baserad på framförallt två gissningar om framtiden. Det första handlar om att förutse

⁷³ Grandin et al (1997) s. 54-55

⁷⁴ Ibid. s. 63

⁷⁵ Furusten (2007) s. 10

⁷⁶ Jacobsen & Thorsvik (2002) s. 405

⁷⁷ Ibid. s. 369-370

⁷⁸ Ibid. s. 375

konsekvensen av handlandet (*the logic of consequence*), viktigt trots att forskare identifierat att människan har vissa brister i hur exakt dessa uppskattningar kan ske. Centralt blir expertis och tilltron till den information antagandena utgår ifrån. Den andra gissningen har att göra med hur beslutsfattaren kommer att känna i framtiden när konsekvensen uppstår. Det sista är komplext och ofta förbisett när det kommer till beslutsteorier. Ofta förutsätts att preferenserna i framtiden är desamma som idag.⁷⁹ En konstant förutsätts i såväl problem som lösning men problem uppstår när människan adderas. March och Olsen menar att denne påverkas av alltifrån sin granne, familj, frustration på jobb och i karriär et cetera. Aspekter som samtliga kräver uppmärksamhet.⁸⁰

Dessutom klargörs en komplexitet när formella organisationer studeras. Alternativen kommer inte till beslutsfattarna automatiskt utan måste letas vilket sker under tider då inte bara problem söker lösningar utan även lösningar söker problem. (Se mer om detta i avsnitt 3.4 Varför omvärldstryck påverkar.) Informationen som ges om konsekvenserna skapas och kommuniceras genom institutionella nätverk. Gissningarna om de preferenser som kommer gälla i framtiden sker hos organisationer som definierar och modifierar värdet och meningen med handlandet.⁸¹ March och Olsen menar därför att makt inom politiska system avgörs utifrån resurser i omvärlden, intressen bestäms av placeringen i den externa världen och konsekvensen är avhängd existensen av organisationen.⁸² Ytterligare begränsningar i rationalitet tillkommer när handlande ofta baseras på sökandet efter det normativa beteendet i situationen snarare än utreda effekten av de alternativ som står till förfogande. Med hjälp av rutiner tar sig organisationen runt inverkan av den individ som ska utföra handlingen. Även i de mest extrema situationer, som i krig eller koncentrationsläger, tenderar människor att handla utifrån uppsatta regler snarare än vad som är mest rationellt. March och Olsen framhäver socialiseringens vikt i detta beteende, det handlar om förväntningar (*the logic of appropriateness*). Fokus är plikt och åtaganden. Politiska aktörer associerar visst handlande till vad som är passande för situationen. Vad som är passande avgörs i politisk och social omvärld utsänt genom socialiseringen. Resultatet blir att beslutsfattande blir tillfällen att utöva lösningar och problem snarare än att koppla dem samman. Det handlar om att uppvisa förmågan till beslutsfattande istället för att dra nytta av den.⁸³

3.3 Den institutionella omvärlden

Den institutionella omvärlden kan inte förklara allt men ger en nödvändig utgångspunkt⁸⁴ och genom att nyttja institutionell teori när organisationer studeras ges möjligheten att förstå vilka fenomen och situationer i vilka organisationer till

⁷⁹ March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press s. 4-5

⁸⁰ Ibid. s. 12-13

⁸¹ Ibid. s. 15

⁸² Ibid. s. 16

⁸³ Ibid. s. 23

⁸⁴ Furusten (2007) s. 25

synes är irrationella. Perspektivet ger också utrymme för att belysa hur förändring, idéer och moden påverkar och sprids.⁸⁵ Genom att applicera detta perspektiv kan uppsatsen antas tjäna vetenskapliga men också mänskliga syften.

Furusten inleder sin beskrivning av institutionell omvärld utifrån organisering bortom företagsledning och omvärld. Han menar att nationsgränserna numer är otydliga. Organisering såväl inom det privata som det offentliga görs mer och mer homogena i syfte att kunna jämföra organisationernas prestationer. Likheter på ytan genereras men på djupet finns det omständigheter som påverkar förutsättningarna till implementering av idén. Organisationens institutionella omvärld är vad som inbegriper dessa lokala omständigheter och avgör hur idéerna tas emot, d.v.s. vilka de institutionella kraven är som existerar i verksamhetens omgivning. Krav som resulterar i någon form av global likriktning.⁸⁶

Företagen har två val i hantering av omvärlden, acceptera och anpassa sig eller proaktivt försöka förändra.⁸⁷ Furusten utvecklar resonemanget när han utifrån ett institutionellt omvärldsperspektiv beskriver varför en proaktiv ansats kan vara svår. Elementen i den institutionella omvärlden existerar inte av sig själva utan är produkter producerade av aktörer som också sprider och bevakar dessa.⁸⁸ Den centrala tanken inom institutionell teori, att skapande av institutioner sker när människor konstruerar dess sociala verklighet, får stöd av Eriksson-Zetterquist som i sin diskussion om institutioner och organisationer lyfter hur dessa uppkommer genom människans beteende i syfte att uppfylla sina behov.⁸⁹ Möjligheten att påverka utformandet existerar således men det görs inte enkelt när organisationerna ständigt måste anpassa sig efter sina institutionella miljöer. När organisationen agerar i strid med dessa riskerar de tapp av legitimitet och därmed också den förgivet tagna möjligheten att agera eller styra något.⁹⁰

När den institutionella omvärldens tryck och begränsning av handlingsutrymme fortsättningsvis beskrivs som teori sker detta utifrån Furusten. Närmast organisationen finner vi vad Furusten definierar som direkt institutionell omvärld och allra närmast *utbyten*. Detta är det observerbara och utgör ett mycket påtagligt tryck på organisationen men aktiviteten här omges ständigt av en mängd händelser och faktorer som förstärker trycket. Genom att ha god kännedom om de direkta institutionella aktörernas och produkternas inverkan på begränsningar av en organisations handlingsutrymme kan medvetet agerande skapas.⁹¹

⁸⁵ Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). Institutionell teori: idéer, moden, förändring. 1. uppl. Malmö: Liber s. 26

⁸⁶ Furusten (2007) s. 8-10

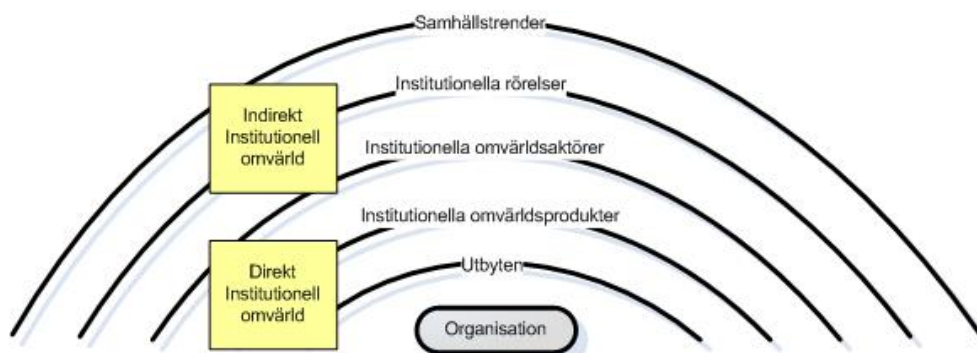
⁸⁷ Arnerup-Cooper, Birgitta & Edvardsson, Bo (1998). Tjänstemarknadsföring i teori och praktik. Lund: Studentlitteratur s. 124

⁸⁸ Furusten (2007) s. 12

⁸⁹ Eriksson-Zetterquist (2009) s. 7, s.14

⁹⁰ Ibid. s. 105

⁹¹ Furusten (2007) s. 23



Figur 1 - Omvärldstryck (Furusten 2007, s. 23)

3.3.1 Direkt institutionell omvärld

Den direkta institutionella omvärlden handlar om *aktörer* som uppmanar andra aktörer till att göra vissa saker på ett visst sätt, om att producera information, regler och tjänster som andra ska kunna ta del av och nyttja. Dessa aktörer har som uppgift att sammanfatta vilka förutsättningar (*produkter*) som är giltiga i samhället i form av idéer, ideologier eller kunskap via text eller prat. Vem det ska lyssnas till är dock inte lika klart. Inom vissa kompetensområden såsom läkare, revisorer och advokater finns system för att auktorisera vissa att representera det viktigaste och bästa. Att de som tydligast framhäver att de vet vad som är bra också måste vara desamma som de som i realiteten vet bäst är inte självklart.⁹²

Avgörande när individer och organisationer bildar sig uppfattningar om vad som är bra och dåligt när det kommer till ledning och organisering kan vara om samma produkt förekommer i många sammanhang och refereras till i hög grad. En situation där logiken åsidosätts.⁹³ Även formen för uttrycket är mycket viktig då det kan ha betydelse för hur vi bemöter och hanterar informationen. Idealt är kunskap. Om information hanteras som fakta eller sanning är det möjligt att innehållet uppfattas som rätt och därmed ligger till grund för beslut och handlingar.⁹⁴ Ett annat exempel som kraftigt kan definiera rätt sätt är regler eller koder. Ofta nedskrivna uppmaningar riktade till många och som allt som oftast har sanktioner knutna till sig.⁹⁵ Reglerna skapas av starkare organisationer som kräver att andra, svagare aktörer, ska anpassa sig efter såväl informella som formella krav lupna ur dominans, övertalning eller genom inbjudan till hemliga överenskommelser. Resultatet blir ofta ett steg i homogenisering inom organisationens domän.⁹⁶

⁹² Furusten (2007) s. 47

⁹³ Ibid. s. 44

⁹⁴ Ibid. s. 28-32

⁹⁵ Ibid. s. 33-36

⁹⁶ Eriksson-Zetterquist (2009) s. 79

För att sprida och bidra till institutionell information lyfter Furusten konsulter som den mest påtagliga kategorin för institutionella omvärldsaktörer. Genom verksamhetsuppdrag spridda över många länder ofta baserade på utgångspunkter i populära organisations- och ledningsmodeller färdas idéer, kunskap och ideologier.⁹⁷ När Eriksson-Zetterquist utifrån DiMaggio och Powell beskriver vad som kallas för nyinstitutionell teori benämns detta som normativa krafter som även de leder till homogenitet. Professionalismen innebär då hur yrkesgrupper definierar rätt metod för nyttjandet av en viss produkt och dessutom sprider detta när de rör sig mellan organisationer. Effekten förstärks när personalrekrytering i stor utsträckning sker från samma typ av organisationer som den egna eller när nyckelpersonal är utbildad vid ett fåtal universitet.⁹⁸ Utredningar för att t.ex. generera fakta- och beslutsunderlag är ytterligare exempel på hur aktörer skapar tryck på organisationerna genom sina produkter vilka är vanligt förekommande i bland annat politiken.⁹⁹

”Är leverantören en väletablerad konsult med gott rykte, som kanske skrivit ett antal populära böcker inom tjänstens kompetensområde, och mottagaren är en yngre chef under utbildning är det till exempel sannolikt att konsultens ord väger tungt.”¹⁰⁰

Men konsultation sker också i andra sammanhang. Väldigt vanligt är rådgivning som sker i vardagen mellan kollegor, affärsbekanta, vänner och andra som är del i sociala nätverk. Kunniga individer inom områden som utvärdering, analyser och liknande har också blivit allt vanligare att ta in vid behov.¹⁰¹ Tolknings av Furustens teori om produkter och de aktörer som ansvarar för att sprida dessa, är att de har mycket stark koppling till det *sällskap* organisationen rör sig med.

3.3.2 Indirekt institutionell omvärld

Den indirekta omvärlden är inte lika påtaglig, men detta innebär inte att dess betydelse är mindre. På denna indirekta nivå introduceras institutionella *rörelser*. Här menas tillfällen då många genomför samma sak ungefär samtidigt. Som exempel lyfts marknadsiseringen.¹⁰² De senaste 20 åren har vi sett mycket tydliga sådana rörelser, såväl i privat som i offentlig sektor, i ett flertal länder men de har också yttrat sig på olika sätt. Idén som sammanfattningsvis definierar rörelserna är det autonoma företaget som agerar i konkurrens på marknader.¹⁰³ Tätt knutet till marknadsisering stöter vi också på rörelsen organisering och företagisering. Institutionen marknad förutsätter institutionen kund och institutionen företag. Till detta förs också rörelsen managementisering. Furusten lyfter fram hur offentlig sektor nu ska likna institutionen företag mer än vad privata företag någonsin gjort under konceptet NPM.¹⁰⁴

⁹⁷ Furusten (2007) s. 53

⁹⁸ Eriksson-Zetterquist (2009) s. 81

⁹⁹ Furusten (2007) s. 40

¹⁰⁰ Ibid. s. 44

¹⁰¹ Ibid. s. 38-39

¹⁰² Ibid. s. 24

¹⁰³ Ibid. s. 57

¹⁰⁴ Ibid. s. 63-64

Sist inom området för institutionella rörelser talas det om expertisering. Man ska göra det man är bäst på. Grunden anses återfinnas i att dagens samhälle är så komplext att det krävs specialister på allt fler områden. I tron om att andra sköter en viss uppgift mer effektivt har trenden lett till att de arbetsuppgifter som inte bedöms som kärnverksamhet flyttas från organisationer till marknader, *outsourcing*. Varför organisationer bör koncentrera sig på sin kärnverksamhet har ofta försvarats med argumentet flexibilitet. Genom att undvika låsning i dyra fastigheter och liknande kan organisationen snabbt anpassas till förändringar i omvärlden.¹⁰⁵ Rörelsebegreppet antas ha hög koppling med *hastighet*. Utifrån teorin görs tolkningen att mängden organisationer som driver igenom vissa steg samtidigt påverkar hur akut en annan organisation ser på steget att göra detsamma.

Vissa kopplingar med den direkta institutionella omvärlden tolkas begreppet *riktning* också ha, då ju mer en produkt sprids, desto mer har den också förmågan att definiera rätt och riktigt. Vilket i sin tur, i hög grad ur legitimitetens perspektiv, påverkar hur organisationen definierar mål. Det är också legitimitet som leder till tolkningen att begreppet har ännu starkare samhörighet med den indirekta omvärlden då det är härifrån modellerna för vad som är bäst är sprungna. Detta för oss naturligt in på samhällstrender.

Samhällstrender är modellens yttre skikt, det mest primära. Här menas den riktning tankar om samhällets mest optimala uppbyggnad intar under en längre tid.¹⁰⁶ Ytterst i modellen finns något långvarigt, djupt insocialiserat i samhället. Skiktet innefattar den trend som dominerat tänkandet de senaste 300 åren, moderniteten. Moderniteten har en central roll i hur vi hela tiden strävar efter tillväxt, utveckling och förbättring. Vi accepterar inte politiker som förespråkar en utveckling som försämrar effektiviteten, att vi skulle få mindre ut av varje krona betald i skatt. Detta stärker argumentationen att alla idéer och modeller som bygger på tillväxt och utveckling har möjligheten till att bli betraktade som legitima. Utveckling måste inte innebära framsteg på alla plan. Ofta sker det på bekostnad av något annat, teknisk utveckling på bekostnad av miljö och så vidare. När det kommer till organisationer, bör då organisationer lämna den form som genererat dess framgång till förmån för något andra organisationer antas ha och som antas vara deras nyckel? Att de ska göra som andra organisationer är således inte självklart men däremot finns samhällets starka förväntningar på att de goda exemplen bör efterliknas. Ofta är dessa exempel förknippade med exceptionell framgång.¹⁰⁷ Tolkningen av detta blir en definition av alla organisationers *startpunkt* som ytterst definierar det institutionella omvärldstrycket.

¹⁰⁵ Furusten (2007) s. 65

¹⁰⁶ Ibid. s. 24

¹⁰⁷ Ibid. s. 68-73

3.4 Varför omvärldstryck påverkar

Varför struntar inte organisationen i vad som sker runtomkring? Varför låter de handlingsutrymmet begränsas och varför visar de upp en så homogen fasad? Idén om att efterlikna, skapa homogenitet, säljs som ett recept för framgång i modernitetens fotspår. Förväntningarna kan också vara ett resultat av något som Berger och Luckmann (i Eriksson-Zetterquist) definierar som habitualisering. Handlingar utförs efter ett givet mönster som skapar en form av psykologisk lättnad. Människan agerar inte längre rationellt utan agerar i vissa fall utefter en mall för att i andra sammanhang kunna ägna tid åt innovationer.¹⁰⁸ Osäkerhet är ofta en drivande orsak till organisationers försök till imitation men också deras jakt på framgång till ett så lågt pris som möjligt. Både tid och resurser sparas. Imitering ger ett snabbspår där de slipper hitta på egna lösningar på problemen vilket är ett yttryck för avsaknad av rationalitet och därmed begränsat handlingsutrymme.¹⁰⁹ Aktörer som producerar produkter har dessutom ofta ett affärsintresse och därmed producerar sådant som är kommersiellt gångbart. Det innebär att kunskapen anpassas till vad de som köper koncepten är villiga att betala för snarare än hur innehållet möter aktuell forskning. Detta resulterar i att konsumenterna visserligen får vad de vill ha men endast efterfrågar det de redan vet.¹¹⁰ Den rationelle och ekonomiskt nytto-maximerande människan existerar inte utan de sociala förhållandena påverkar beslut i syfte att uppnå och försvara en viss ställning i den sociala strukturen.¹¹¹

Organisationerna ges inte legitimitet att bryta mot omvärldens krav, materialiserade av den institutionella omvärldens aktörer. Att inte anpassa sig till legala, sociala eller mentala krav sänker trovärdigheten och ger ett nonchalant intryck. Framgång är avhängt organisationernas förmåga att legitimeras av omvärldsaktörerna.¹¹² I sökandet efter denna legitimitet förändras de i enlighet med rådande normer och organisationens handlingar begränsas således i relation till dessa.¹¹³ Utifrån Meyer & Rowans och DiMaggios & Powells klassiska artiklar från 1977 respektive 1983 beskriver Eriksson-Zetterquist hur institutionell teori sedan dess och framåt handlat om legitimitet. Ett sökande som genererat ytor hos organisationerna som ter sig synnerligen homogena inom fälten men hur de i grunden nyttjar sig av särkoppling för att överleva. Den formella strukturen i organisationerna är inte vad som får dem att fungera. Anpassning till myter har dock en legitimerande effekt som är nödvändig för överlevnaden och särkoppling är ofta nödvändigt, därmed inte heller endast av ondo. Snarare skapar det utrymme för att kunna hantera det tillfälliga och oväntade.¹¹⁴ Organisationer som skulle välja att handla fullständigt rationellt istället för enligt vad som är lämpligt skulle kunna leda till konsekvensen att de

¹⁰⁸ Eriksson-Zetterquist (2009) s. 16

¹⁰⁹ Ibid. s. 80

¹¹⁰ Furusten (2007) s. 88-90

¹¹¹ Eriksson-Zetterquist (2009) s. 38

¹¹² Ibid. s. 66-67

¹¹³ Ibid. s. 104, s. 108

¹¹⁴ Ibid. s. 63, s. 68, s. 70

tvingas upphöra att existera.¹¹⁵ Begreppet rationalitet kan därför brytas upp i besluts- och handlingsrationalitet. Ibland kan även irrationalitet i själva beslutsprocessen vara nödvändig för att underlätta handlandet. Istället för att undersöka samtliga alternativ väljs istället att förhålla sig till ett som är tänkbart och ett som är helt otänkbart.¹¹⁶

Sammanfattningsvis är det inte vilka idéer som helst som sprids och tar fäste. Gemensamma nämnare är att de står stabilt i modernismen samt ligger i linje med institutionella rörelser som marknadsisering, företagisering, organisering och expertisering. Det handlar inte bara om efterfrågan på idéer.¹¹⁷ En förutsättning för införandet av reformer är att den innehåller idéer om problem *och* lösningar. Lösningen som reformen innefattar ska framstå som bättre än den lösning organisationen nyttjar idag på just det problemet. För detta förutsätts att organisationen har ett problem men det kan även vara reformivrarna som argumenterar för att problemet existerar för att få stöd för sin idé. Aktörer i omgivningen kan således erbjuda såväl problem som lösning.¹¹⁸

3.5 Analysmodell

Figur 2 är utifrån den teoretiska referensramen för uppsatsen framtagen för att underlätta analys och diskussion av insamlad empiri. Förståelse för beslutsprocessen utgör inledande input till modellen genom vilken mål ska bli beslut. Mellan dessa faser i processen nyttjas Furusten för att beskriva och kartlägga Stockholms Läns Landsting ledningsgrupps syn på den institutionella omvärldens betydelse för beslutsfattande. Målsättningen är att applicera idéerna om indirekt och direkt påverkan på beslutsprocessen och därefter kunna jämföra fattat beslut med vad teori och forskning påvisar om outsourcing av FM-tjänster. Därmed ska också uppsatsens syfte om förekomsten av rationalitet kunna besvaras.

För att underlätta navigeringen och bedömningen av omvärldens påverkan på handlingsutrymme har Furustens modell kompletterats med ett antal begrepp han själv också tar upp. Dessa har nämnts under detta kapitelns inledning, *en intern utvärdering måste ske om riktning, startpunkt, sätt att färdas, hastighet och sällskap*. För uppsatsens skull har bedömningen gjorts, att om dessa kan definieras i SLL:s process blir det också lättare att använda Furustens ”kulle” och bedöma eventuell förekomst i begränsning av handlingsutrymme. *Sätt att färdas* har dock exkluderats då begreppet ansågs något överflödigt utifrån hur tolkningen av de övriga fyra gjorts för uppsatsens skull. Begreppet anses vara täckt till fullo av de övriga.

Sammansättningen av Furustens modell och de inledande begreppen har genomförts av uppsatsens författare och inte av Furusten själv. (Gäller även

¹¹⁵ Eriksson-Zetterquist (2009) s. 100

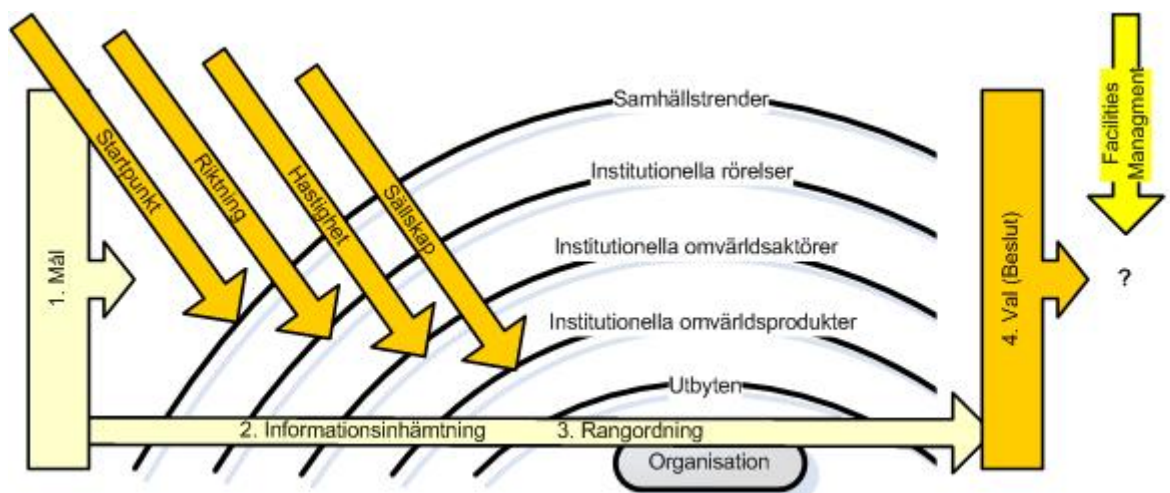
¹¹⁶ Ibid. s. 115, s. 118

¹¹⁷ Furusten (2007) s. 107-116

¹¹⁸ Eriksson-Zetterquist (2009) s. 123

inkluderingen av beslutsteori och FM.) Detta betyder att jag som författare för modifieringen också tolkat begrepp och modell på eget vis. Denna tolkning har försiktigt berörts under presentationen av teorin och utvecklas här.

Beslutsprocessens fyra steg rör sig från vänster till höger precis som tidpunkterna för beröringen mellan beslutsprocessen och de fyra begreppen. Startpunkt har starkare sammankoppling med förmågan att sätta mål medan förekomsten av sällskap har tolkats komma in senare i processen och därmed även ha starkast band med rangordningen av alternativ och själva beslutet. I förhållande till "kullen" används begreppet startpunkt i första hand för att identifiera förekomsten av indirekt påverkan, ju mer konkret (direkt) påverkan desto starkare koppling med sällskap. Modellen ska inte tolkas exakt utan självfallet har dessa begrepp en stark sammankoppling med varandra vilket också gör att analysen måste få tillåtas vara något flytande i förhållande till respektive begrepp. Kapitel 5 strukturerats på samma sätt, med beslutsprocessen som utgångspunkt och struktureringen därefter går från startpunkt till sällskap, påverkan från indirekt till direkt institutionell omvärld. Kapitel 6 fokuserar mer på frågeställningarna vilket innebär att även jämförelser med teorin om FM görs.



Figur 2 - Analysemodell

4. Metod

För att ge läsaren en större förståelse för uppsatsens resultat beskriver följande avsnitt genomförda metodologiska val som tjänar just denna studie samt argumentationen därtill.

4.1 Det kvalitativa metodvalet

Undersökningens syfte har avgjort val av metod och när målet är att försöka förstå människors sätt att resonera är den kvalitativa metoden rimlig. För att nå uppsatsens inledande syfte, att beskriva och kartlägga ledningsgruppens syn på den institutionella omvärldens inverkan på beslutsfattande, krävs förståelse för den intervjuades tankar, känslor och erfarenheter.¹¹⁹ Detta kan sammanfattas med den intervjuades föreställningsvärld eller livsvärld. Med hjälp av vald metod och det teoretiska perspektivet institutionell teori, avsedd att skapa förståelse, ges förutsättningar för att tolka denna.

En design för metod har i början av uppsatsens arbete skisserats men då metoden för denna typ av undersökning inte kan vara mekanisk utan är föremål för bedömning av vad som lämpar sig bäst har flexibilitet nyttjats ju längre studien fortgått och bilden av det studerade ämnet klarnat. Tidigt stod dock klart att intervjuer var huvudföremål vilka har varit avsedda att skapa kunskap genom ett socialt samspel mellan intervjuare och intervjuad. De flexibla lösningar som använts beskrivs nedan och har varit nödvändiga för att generera så god kännedom om social och historisk värld som möjligt.

4.2 Intervjuerna

Eftersom landstingsstyrelsen är ett politiskt sammansatt organ har urvalet eftersträvat representativitet från samtliga borgerliga allianspartier i syfte att säkerställa även den typen av omvärldstryck. Strategiska urval för datainsamling har i detta fall varit avsevärt begränsat. Inledningsvis nyttjades ett slumpmässigt urval utifrån partitillhörighet men då en del av politikerna har en mycket full agenda eller efter att de lämnat sina uppdrag varit svåra att nå i brist på giltiga kontaktuppgifter har behovet varit stort att gå via andra för att nå individer passande för intervju. Detta resulterar i en problematik med så kallade *gatekeepers* där välvilja uppstått för att få fram de allra mest ”intressanta” eller ”kunniga” personerna. Således har urvalet blivit föremål för dessa individers subjektivitet.¹²⁰ Detta har funnits i åtanke under urvalsprocessen och sammantaget har problemet bedömts vara hanterbart och inte haft någon avgörande roll för urvalets representativitet av landstingsstyrelsen.

Urvalsgruppen var inledningsvis tänkt att endast innefatta ordinarie ledamöter. Problematiken att få fysiskt tillträde till respondenter har beskrivits och tidigt stod

¹¹⁹ Trost, Jan (2005). Kvalitativa intervjuer. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur s. 14, 23

¹²⁰ Ibid. s. 121-123

klart att även ersättare var tvungna att inkluderas för att utöka möjliga intervjuobjekt till 22 individer. Vad gäller antalet intervjuer har målsättningen varit ett fåtal väl genomförda istället för ett flertal mindre väl genomförda. Sammanlagt har sju intervjuer genomförts á cirka 60-90 minuter. I efterhand bedöms en god balans mellan ledamöter med stor involvering i processen som har kunnat delge intressanta detaljer om beslutet, i förhållande till de ledamöter som inte hade denna detaljerade kunskap men som trots det sagt ja till en OPS-upphandling. En känsla av mättnad i den nya information intervjuerna gav uppstod redan efter fem genomförda och efter sju gjordes bedömningen att datamängden var tillräcklig och det essentiella om beslutsprocessen var inhämtat.

Individuella intervjuer har använts för att undvika grupstryck och deltagares samling kring en åsikt lämplig för situationen. Detta har gjort att alla också fått möjlighet att komma till tals, även de mer blygsamma och tystlåtna deltagarna. För att skapa en trygg och bekväm situation i syfte att nå ledningens beskrivningar om dels deras rationalitet i valet av outsourcing men också bortom detta har graden av standardisering av intervjuerna varit låg. Språkbruket har anpassats till den intervjuade och i stora delar av intervjun har den intervjuade fått styra ordningsföljden på frågorna. Begreppet strukturerad/ostrukturerad intervju kan skapa förvirring men under förutsättning att begreppet här definieras som graden av hur tydlig agendan för intervjun är har valet fallit på en semi-strukturerad intervjuform. Detta innebär att trots att den intervjuade fått ta ”stor plats i det faktiska utformandet” har det på förhand varit tydlig vilka områden/teman intervjun ska ge svar på och ämnet för intervjun är just detta, ingenting annat. Samtliga frågor har varit öppna för att ge utrymme för respons som på förhand inte gått att identifiera för att kunna finna mönster i resonemangen och ge djup i ämnet.

Målsättningen har varit att sätta prägel på intervjuerna med vad som Kvale och Brinkmann benämner som fenomenologi där fokus är på medvetandet och livsvärlden. Öppenhet har eftersträvat inför intervjupersonernas erfarenheter, prioriteringar och exakta beskrivningar. Förkunskapen har försatts i parentes med målsättningen att istället kunna fokusera på väsentliga meningar i beskrivningarna.¹²¹ Exempelvis har intervjuerna ofta inletts med en beskrivning av beslutsprocessen utifrån den intervjuades perspektiv från vilken intervjufrågorna sedan fått sin utgångspunkt. Nyttjad typ av intervjuer syftar till att försöka förstå vardagsvärlden ur respondentens perspektiv vilket faller väl in med uppsatsens syfte där målsättningen är att erhålla så precisa beskrivningar som möjligt om upplevelser, känslor och handlingar.¹²²

4.2.1 Genomförande av intervjuerna

Redan vid första kontakt med respondenter framhävde flera individer svårigheten med att minnas då fyra år passerat sedan beslutet. Det kan vara problematiskt med

¹²¹ Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). Den kvalitativa forskningsintervjun. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur s. 68

¹²² Ibid. s. 45

frågor som berör respondentens retrospektiva uppfattningar, erfarenheter och upplevelser eftersom det mänskliga minnet sviker med åren vilket kan påverka forskningsresultatet negativt. Frågor om en passerad händelse tenderar att ge information om hur individen ser på händelsen nu och inte hur det var vid den aktuella tidpunkten. För att hantera situationen är det viktigt att ta steget förbi det första svaret på frågan. Ofta är det första svaret en sammanfattning eller en uppfattning gällande situationen idag. För att få ut mer detaljerade svar är det viktigt med följdfrågor. Det kan även vara så att samhället förändrats vilket skapar en omtolkning av dåtiden. Det kan hos den intervjuade förekomma en form av översättning till dagens situation.¹²³ Således har de mer omfattande frågorna delats upp och svar som under intervjun tolkats som förenklade av verkligheten eftersöks att ytterligare utvecklas med hjälp av frågor om bland annat tidsordning av händelser/intryck. Detta är ett tydligt uttryck för den flexibilitet som krävts när det kommer till intervjuguidens utformning och användning. Samtidigt är den syn respondenterna har på processen från dagens perspektiv inte ointressant utan ett resultat i sig.

Intervjuguiden har bestått av en lista med frågeområden med utgångspunkt från den teoretiska referensramen. Avgränsningen mellan områdena ska dock hanteras varsamt då frågorna ofta berör besläktade ämnen. Möjliga huvudfrågor och följdfrågor har listats. För att skapa så uttömmande beskrivningar som möjligt kopplade till frågeställningarna har utformningen inkluderat flera frågor från olika vinklar per område. Se Bilaga 2. Samma guide har nyttjats genom hela empiriinsamlingen och samtliga frågeområden har berörts i alla intervjuer. Till följd av respondenternas olika roller och bakgrunder har karaktärerna på intervjuerna varit olika och därför krävt att guidens specificerade frågor nyttjats flexibelt. Ofta har respondenten i sina beskrivningar berört många av frågorna i samma samtal och frågebatteriet har använts för de stunder samtalet stannat av eller förtydliganden behövts.

Samtliga intervjuer har bandats för att underlätta minne angående tonfall och ordval. Koncentrationen har därmed kunnat vara på samtalet, inte på anteckningar av detsamma. Med detta inte sagt att minnet är oviktigt. Valet tar inte hänsyn till gester och minspel utan dessa noteringar har gjorts under intervjun. Dessutom har den direkta känslan av intervjun nedtecknats i direkt anslutning till genomförandet då denna typ av minne inte kan uppfattas av de inspelade banden. Det som gått att ”utläsa mellan raderna” har försökts att ta tillvara på då informationen är ytterst viktig vid analys av data precis som kringhändelser, preliminära tolkningar, irritation et cetera.¹²⁴

¹²³ Trost (2005) s. 80-81

¹²⁴ Ibid. s. 53-55

4.2.2 Intervjusituation

För att säkerställa, framförallt ur ett etiskt perspektiv, respondenternas samtycke till deltagande i studien har så kallat informerat samtycke nyttjats.¹²⁵ Detta betyder att syftet med undersökningen och upplägget för den i förväg har kommunicerats på ett övergripande sätt. Detta gjordes via ett inledande telefonsamtal eller e-post beroende på den kontaktväg som varit möjlig med de individer urvalet genererat. Här delgavs information om studien och respondentens roll i denna. Respondenten gavs också möjlighet att ställa frågor innan de gav sitt frivilliga samtycke till deltagande.

Det faktum att undersökningen syftar till att nå den institutionella omvärldens påverkan på det fattade beslutet genererar ett etiskt problem som måste hanteras. Nämligen det att intervjuerna syftar till att nå bortom den rationella argumentationen. Problematiken uppstod i första hand då syftet skulle delges den tilltänkta intervjupersonen. Den intervjuade har informerats övergripande om uppsatsens mål men för att behålla möjligheten att nå under ytan samt att förhindra att föregripa de frågor som ska ställas och därmed styra personens tankemönster i förväg har precisionen i frågeställningarna inte avslöjats. Den intervjuades frågor om syftet har dock besvarats utifrån dessa ställningstaganden. Se vidare Bilaga 1 för stöd till inledande samtal.

Det har också varit påtagligt hur några av respondenterna haft en tydlig agenda. Vad som ska förmedlas har för dem varit klart på förhand. Någon har haft papper med fakta med sig till intervjun i vilka det ibland bläddras. Någon menar att de hade för avsikt att läsa på inför för att väcka minnet men inte hunnit. Denna typ av fokusering har inte hanterats inom ramen för metoden på något specifikt sätt (utöver vad som redan beskrivits vad gäller begränsningen i delgiven information av uppsatsens syfte) utan snarare setts som ett resultat av studien och istället utgjort en parameter i diskussionen intressant för uppsatsens slutsatser. Först gjordes bedömningen att detta hade med det faktum att intervjuerna gjordes med eliter, politiker, med rädsla för att säga något som kan vara olämpligt i deras professionella roll. Efter att fått en bild över dem som önskade konfidentialitet i studien och de som var försiktiga i sina uttalanden och vice versa står klart att någon koppling däremellan inte är trolig. Snarare har det med den individuella upplevelsen att göra.

Studien skulle kunna peka på ett resultat där värderingen av OPS inte skett utifrån hur skattebetalarna får mest ut per krona vilket ur ett legitimt perspektiv kan vara känsligt precis som interna politiska motstridigheter. En intervjusituation präglad av förtroende tenderar att få frågor som i andra sammanhang skulle uppfattas som känsliga att i denna situation inte alls upplevas på det sättet.¹²⁶ För att underlätta detta arbete, ställdes också frågor av mer känslig karaktär längre in i intervjun när en förtrolig situation ansågs ha uppnåtts och den samlade bedömningen är att

¹²⁵ Kvale & Brinkmann (2009) s. 87

¹²⁶ Trost (2005) s. 48

arbetet var lyckat. Ju längre intervjun gått, ju mer förtroende som uppstått, desto mer har också respondenten öppnat sig.

En del i att skapa detta förtroende har varit att inleda varje intervju med ett samtal om konfidentialitet. För samtliga respondenter har det beskrivits att uppsatsens resultat presenteras som ledningsgruppens samlade bild och att uppsatsen inte tjänar på att urskilja *vem* som sagt *vad i detalj*. Respondenten har också fått möjlighet att ge sin egen bild av önskat förhållande. Reaktionen har varit olika där somliga uttryckt att de inte har några som helst problem med att citeras med namn medan andra uttryckt en mer försiktig ställning. Med hänsyn till de som uttryckt att de känner sig mer säkra på att dela med sig av detaljer under förutsättning att det inte går att urskilja varifrån dessa kommer har detta också blivit hur konfidentialitet hanterats. Respondenternas unika identitet har filtrerats i resultatet. Alla hänvisanden i citat till namn, kön et cetera har ersatts med neutrala ord. Detta är också anledningen till att respondenterna inte listas i referenslista, någon har önskat att inte anges med namn och därmed har detta blivit hanteringen för hela gruppen. Detta är inget som bedöms ha haft effekt på uppsatsens resultat i negativ mening och därmed har det inte upplevts problematiskt att tillgodose önskemålen. Insamlad empiri har endast varit tillgänglig för uppsatsens författare och har efter uppsatsens avslutande också förstörts.

Initialt har en viss obalans i makt till följd av eliternas ställning upplevts från intervjuarens sida. Denna har väl i rummet, med avseende på den makt intervjuaren här inne har, bleknat och därmed inte fått någon avgörande effekt på genomförandet. Utöver makt är eliter också ofta vana vid att svara på frågor om dennes åsikter och tankar. Detta gör att eliten kan uppfatta intervjuaren som en intressant samtalspartner vilket också ställer ökade krav på att den intervjuade kan ämnet och dess språk.¹²⁷ Förkunskapen har genererats i samband med forandet av idén till uppsatsen och har varit tillräckligt för att bemöta eliterna i eventuella sakfrågor och för att kunna ställa uttömmande frågor under intervjun.

4.3 Presentation av resultat

Diskussionen har varit tänkt att ge svar på riktning, startpunkt, hastighet och sällskap i beslutet för att sedan med hjälp av Furustens kulle och beskriven analysmodell identifiera hur den institutionella omvärlden begränsat handlingsutrymmet och inverkat på beslutet. Goda idéer för analysarbetet har under perioden för datainsamling noterats för att säkerställa att dessa inte ”glöms bort”. Däremot har den fullständiga analysen av materialet skett efter all datainsamling för att skapa perspektiv och generera en situation där analys kan ske under avslappnade, fokuserade former. För detta har samtliga intervjuer transkriberats i sin helhet av uppsatsens författare vilket säkerställt reliabilitet och likhet i utformandet av utskriftena.

¹²⁷ Kvale & Brinkmann (2009) s. 163

Empirikapitlet har strukturerats efter de steg som enligt teorin utgör del i beslutsprocessen. Denna inledande tematisering av empiri har fördelen att vara lättare att föra in i analysmodellen men materialet har varit svårt att kronologiskt placera. Detta är en del i den tidigare beskriva problematiken med färdiga agendor. Respondenten gör sina egna kopplingar och svänger ofta i sina beskrivningar vilket gör det svårt att avgöra huruvida det som beskrivs utspelat sig före sommaren 2008 eller efter. Materialet har också stark fokus på OPS och inte fullt så mycket information om fenomenet FM. Detta är i sig ett resultat som återkommer i diskussionen. Redan här kan nämnas hur OPS är förutsättningen för införandet av FM i detta fall och då kunskapen om FM och inkluderingen av FM-tjänster tidigt visat sig vara små har vinklingen tvingats bli denna för att fånga upp frågeställningarna. Även antalet frågor i intervjuguiden kring begreppet har minskat. Ansatsen har varit att låta resultatet tala för sig innan diskussionen påbörjats för att ge läsaren möjlighet att ta ställning till om författarens resonemang är lika som den egna eller om uppfattningen av ett svar skiljer sig. Eventuella citat är redigerade till skriftspråk.

Datamaterialet har i huvudsak analyserats med hjälp av så kallad meningskoncentrering men också av meningskodning. Initialt har materialet lästs igenom för att sedan kunna formulera centrala teman som sammanfattade beskrivningar av naturliga enheter i texten. Detta utifrån de rubriker som framgår i intervjuguiden. Till dessa beskrivningar har frågor hämtade ur analysmodellen kunnat ställas för att uppnå uppsatsens syfte. Metoden är lämplig för fenomenologiska ansatser men för att klara detta har behovet varit stort av att få rika och nyanserade beskrivningar från respondenten av det undersökta fenomenet.¹²⁸ Genom den intervjuguide som använts har målsättningen varit att åstadkomma detta vilket också har gett övergripande bra resultat. Den teoretiska referensramen har här gett stort stöd i tolkning av materialet men för att ge optimalt utrymme att se nya, tidigare inte erkända aspekter av omvärldens påtryckningar har materialet också kodats datastyrt. Detta har genererat teoretiska noteringar och eftersom genomförandet tillåtit intervjuerna att vara deskriptiva i fråga om respondenternas livsvärld har utveckling kunnat ske av teoretiska föreställningar om ämnet. Ett kritiskt förhållningssätt har använts i diskussionen av de personliga antagandena hos respondenterna för att nå dess mening. Utrymme har funnits för att induktivt utveckla en så kallad grundad teori.¹²⁹ Målsättningen har varit att låta analysmodellen sätta designen för hur kapitlet för diskussion byggts upp. Summeringen är att det kombinerade valet har gynnat uppsatsens forskningsresultat.

4.4 Verifiering

Således har de metodologiska valen och argumentationen för dessa beskrivits. Till sist återstår en sammanfattande diskussion om verifiering av resultatet kan uppnås med de val som gjorts. En av de traditionella invändningarna mot kvalitativa

¹²⁸ Kvale & Brinkmann (2009) s. 223

¹²⁹ Ibid. s. 122

forskningsintervjuer är att de inte är objektiva, intervjun är endast subjektiv. Kvale och Brinkmann menar att detta måste diskuteras specifikt eftersom begreppet objektivitet har så många innebörder.¹³⁰ Målsättningen har ständigt varit att undvika snedvridna resultat och den fenomenologiska appliceringen har strävat efter att åsidosätta förutfattade meningar ur intervjuarens perspektiv. Ledande frågor under intervjuerna har i största möjliga mån undvikits med lyckat resultat utifrån intervjuguiden. Precision har eftersträvat till följd av att de intervjuade har fått delge hela sitt resonemang innan förståelse har försökts uppnås. Subjektiviteten hos intervjupersonerna kan också utgöra en del i resultatet då objektet uttalat sig i en social föreställningsvärld. Sammanfattningsvis anses den traditionella invändningen inte tillräckligt stark för att ifrågasätta resultatet då kritiken hanterats som ovan.

Validiteten står i det dagliga språket för giltighet, sanning, styrka och riktighet i vad som sägs, att vad som sägs undersökas också är vad som undersöks.¹³¹ Processen för att säkerställa uppsatsens validitet har genomstrukturerat hela arbetet. Uppsatsens syfte och frågeställningar har för det första varit avgörande för valet av teoretisk referensram samt metod och de antas samspela väl. Denna ram har sedan legat till grund för flertalet av de validitetskontroller som skett under vägen. Precis som teorin har metoden styrts efter syftet och i slutskedet lyckats skapa möjligheter till analys mellan frågeställning och teori. Detta är ett resultat från hur bland annat intervjuguide ställts upp efter slutfört teoretiskt kapitel och ramen har också utgjort grunden i de frågor som under analysen ställts till det insamlade empiriska materialet. Denna analys av validiteten och de åtgärder som vidtagits under processens gång har bedömts vara tillräckliga för uppsatsens skull. Ytterligare inriktning hade kunnat bli kontraproduktiv då fokus förflyttas från anspråket på kunskap till legitimitet.

Med rimligt tillförlitliga och valida resultat återstår frågan om möjligheterna till generalisering. Eftersom undersökningen syftar till att kartlägga SLL:s ledning är det möjligen en överdrift att säga att frågan är irrelevant men det signalerar att generaliserbarhet inte är en del i uppsatsens syfte. Situationen är unik och fenomenet har sin egen struktur. Med detta inte sagt att resultaten inte skulle kunna utgöra en grund för vidare studier av grupper kring det undersökta beslutet men när det kommer till mänskliga förhållanden är det viktigare att söka en kunskap beroende av kontexten snarare än allmängiltiga teorier.¹³² Till sist förkastas förutsättningen att den enskilda individen är statisk i sina föreställningar, beteenden och åsikter, för att kunna ange samma svar på en fråga ställd vid en annan tidpunkt. Utgångspunkten här är istället att människan ständigt är deltagare i processer vilket tillför nya erfarenheter och bakgrunden till svaren på samma ställda fråga ter sig därför annorlunda och kan inte förväntas ge samma svar vid eventuell replikering.¹³³

¹³⁰ Ibid. s. 185-187

¹³¹ Kvale & Brinkmann (2009) s. 264

¹³² Ibid. s. 283

¹³³ Trost (2005) s. 112

5. Analys av empiriska data

I detta avsnitt framgår analysen av empiriska data. Kapitlet innehåller uteslutande information från intervjuer. De "fakta" som beskrivs har därmed inte kontrollerats med annan part och i de fall reflektioner framgår är dessa respondenternas egna. Kapitlet struktureras utifrån hur beslut enligt teorin fattas - mål, insamling av information och bedömning av konsekvenser, rangordning av alternativ och val.

5.1 Tidpunkten för beslutet

Majoritetsförhållande och tid har tillsammans avgjort tidpunkten för beslutet. Det beskrivs hur det var nödvändigt att ta upp frågan där och då eftersom vitesföreläggandena på gamla Karolinska var många till följd av undermåliga lokaler. Majoriteten i landstinget har under åren hunnit skifta samtidigt som de stora avgörande besluten egentligen skedde under en och samma mandatperiod, år 2006-2010, vilket också beskrivs som anledningen till att beslutet inte drog ut på tiden mer än vad den tidplan som satts upp talade om. För när valet närmade sig 2010 var det ingen som ville att frågan om OPS och finansiering skulle bli en valfråga. Även oppositionen tros vara nöjd med det. *"Att de skulle stoppa upp allt om de vunnit valet, eftersom de opponerat sig kraftigt mot OPS-beslutet, det tror jag de insåg själva inte hade gagnat dem."* Bland dem som inte innehaft en central position i landstinget i frågan NKS under tider för opposition, har intresset varit svalt.

Tid beskrivs också ha skapat vissa problem i fråga om sekretess. I papperen är det tydligt vad som fortfarande är sekretessbelagt och inte, men vad gäller det som finns i huvudet, det som någon berättat, är skiljelinjen inte lika klar. Minnet sviker varifrån informationen i grunden kom. Sekretessbegreppet kommer igen när förankring diskuteras. Utan denna hade förankringen kunnat bli bredare med en inkludering av allmänheten. Samtidigt är idén med representativ demokrati att alla inte behöver sätta sig in, det väljs politiker till, och allmänheten kan istället ägna sig åt det de tycker är intressant.

5.2 NKS ska byggas

Sjukhusets syfte är det ingen tvekan om, det är ett sjukhus för den högspecialiserade vården tillsammans med forskning och utbildning. Sjukvårdens snabba utveckling återkommer frekvent. *"Mer än hälften av dagens behandlingsmetoder fanns inte för 10 år sedan."* Landstinget måste därför våga se framåt, det är för framtiden sjukhuset byggs, inte för nutid eller för den tid som passerat. Det är nya patientgrupper som behandlas med helt nya metoder vilket gör framtidens krav på ett nytt sjukhus oklara. Vitesföreläggandena på Karolinska tvingade fram ett beslut då, men samtidigt uttrycker en respondent att det är möjligt att arbetet startats i fel ände. Analysen bör ha skett om de samlade sjukvårdsbehoven först och vilka krav en rationell och effektiv vård ställer och därefter utformat nya sjukhus. Besluten fattas kanske inte ut i det blå men tvingar

fram omstruktureringar som i sig kanske är nödvändiga men inte riktigt i den ordning för vad som är mest effektivt. När beslutet initierades om ett nytt sjukhus i början av 2000-talet uttrycks att detta lär vara gjort mot en analys men den har inte alla tagit del av.

Flertalet beskriver hur processen varit väldigt lång och utmattande. Det har gått ett antal år vilket några av respondenterna påpekar också påverkar hur historien nu berättas. När respondenterna beskriver starten för processen att besluta om nybyggnation, med hjälp av en OPS och inkludering av FM-tjänster, framgår hur individens egen resa har påbörjats vid olika tider. Flera av respondenterna beskriver hur de var med från första början, hur de var med och initierade tanken om ett nytt sjukhus istället för att renovera det gamla. Någon annan beskriver hur de deltog i första sammanträdet där OPS som ämne kom upp på agendan första gången. När det gäller fakta uttrycker en respondent att denne inte minns var de första tankarna om OPS kom ifrån och hur det säljs in. Medan en annan tydligt berättar att idén uppstod år 2001 i ett brev författat av ett landstingsråd till dåvarande landstingsstyrelse och även om begreppet OPS inte nyttjades var det denna form som var grundtanken. Sammantaget är det till runt år 2001 de flesta definierar starten och beskriver hur det var då frågan på riktigt uppstod huruvida det var idé att fortsätta lappa och laga på det gamla sjukhuset eller bygga nytt. Det var också då politisk enighet i frågan uppstod. Skillnaden i kostnad beskrevs som ungefär en miljard där nybyggnationen var dyrare men att detta endast skulle ta 5-6 år i förhållande till 15 år om renovering valdes. Dessutom skulle inte en ombyggnation nå de krav som är nödvändiga för modern sjukvård.

”Då var valet enkelt. Att tänka sig den här tomten med mycket avancerad och känslig sjukvård på en byggarbetsplats i 15 år, fyra mandatperioder om man använder vår tideräkning. Fullständigt otänkbart.”

Nu tillsattes SNUS-utredningen med något som under intervjuerna framkommer som *”ett antal kompetenta personer”*. En politiker som tar upp ämnet är tydlig med att idén till OPS var en del av utredningen men precis som i brevet till landstingsstyrelsen är denne inte säker på begreppsbanken. Tanken har funnits med hela tiden sedan dess. Mellan åren 2002-2006 var nuvarande borgerliga allianspartier i opposition men arbetet fortsatte *”tämligen intensivt med väldigt mycket workshops, symposier, möten med personal och chefer. Oerhört spännande.”* I bedömningen av arkitekternas förslag till utformning rådde, precis som i frågan om nybyggnation, en stor enighet bland både politiker och tjänstemän. Det är enighet som beskrivs ha präglat hela processen fram till år 2008 när så upphandlingsfrågan skulle avgöras och oppositionen framförde att de ville ha en traditionell upphandling.

Men i motsats till beskrivningen om enighet framkommer också att inställningen till själva idén att bygga sjukhuset inte var så fullt odelat positiv. Anledningen var att landstinget hade fler viktiga investeringar att klara av och eventuellt kunde en

konkurrenssituation uppstå mellan NKS och andra behov, behov väljarna och medlemmarna hade förväntan på partierna att arbeta starkare för. Samtidigt var känslan inför de möjligheter ett modernt forskningssjukhus kan ge, spännande. Ju längre tiden gick desto mer förstod de också vidden av att bygga ett nytt sjukhus. Det är lätt att säga, men oron och frågorna ökar när förståelsen klarnar för omfattningen.

”Men det är ju så att vi sitter ju väldigt sällan, vad kanske allmänheten tror, och räknar på papperen utan det finns det ju en förvaltning som gör. Och vad vi kunde se, att plåstra och laga på gamla Karolinska skulle kosta ofantliga summor och ändå inte ge vad som önskades för ett högspecialiserat sjukhus.”

5.3 Informationen kommer utifrån

Efter valet 2006 var beslutet väl förankrat över blocken i fråga om ett nytt sjukhus men frågan om hur återstod. Här uppstod en ideologisk skiktning där oppositionen önskade att landstinget skulle hålla i bygget och på så vis skulle ingen annan kunna göra vinster på projektet medan den borgerliga majoriteten var på det klara över att inte bygga i egen regi. Möjligen var detta på grund av bristande förtroende för den egna fastighetsförvaltningen, bolaget Locum. De skulle inte mäkta ett så stort projekt. Gick det snett skulle notan bli för stor. Fortfarande var idén att landstinget skulle vara byggherre men runt år 2007 uppstod OPS som ett konkret och uttalat förslag.

Det formella beslutet att upphandla Nya Karolinska Solna enligt modellen för OPS fattades av landstingsstyrelsen år 2008. I upphandlingen skulle också servicetjänster ingå. För att leda själva upphandlingen bildades FoUU-utskottet men de skulle inte diskutera innehållet i vården, det skulle komma senare. Det uttrycks från något håll hur landstinget saknade kompetens och därför även startade en speciell förvaltning för projektet, NKS-förvaltningen. I denna anses att kompetens fanns i klass med näringslivet. Beslutsbefogenheterna i utskottet var långtgående för att säkerställa att NKS-förvaltningen skulle kunna fortskrida med byggare, myndigheter et cetera. Någon av landstingsstyrelseledamöterna som också hade en plats i utskottet framför hur målsättningen var att lära sig mer om OPS.

”Jag försökte läsa allt jag kom över och hann med. Ännu finns inte så mycket litteratur på området. Däremot så kan man läsa om olika projekt som finansieras på det här sättet. Framförallt från England. Jag tycker det är mest tillgängligt, jag läser t.ex. inte spanska.”

”Det var ju ett prestigeprojekt, alla ville vara med. Det var attraktivt att vara med och arbeta med NKS. De andra avundas ju en. Man träffade mycket folk och det var mycket uppmärksamhet runt det här utskottet.”

Information om alternativet OPS kom från många håll till såväl landstingsstyrelseledamöter som till dem som även hade andra poster. Några respondenter nämner kontakter som haft betydelse mycket specifikt. Det gäller bland annat kunniga inom branschen såväl inom Sverige som utanför. Relationer där bekantskap uppstått och som haft stor betydelse för inhämtande av information om projektformen. En respondent berättar hur en konsult var nyckelindivid i processen när det kom till att bilda sig en uppfattning.

”Den här konsulten var först och informerade om vad det innebar. Det gjordes på ett väldigt pedagogiskt sätt och hade väl stor betydelse för att den här lösningen i slutändan valdes. För det är ju en utmaning att informera om en så här pass komplicerad konstruktion för ett gäng politiker med varierande bakgrund. Någon var jurist, en annan sjukgymnast. [...] Alla har arbetat mycket med förvaltningsfrågor men just den här typen av ekonomiska spetsfarenheter var det väl ingen som var riktigt insatt i.”

En annan nämner hur en individ med stark anknytning till nyttjandet av OPS i England varit vägvisare om var information angående projektformen kan inhämtas. Dessa utländska erfarenheter återkommer. I processen lyssnades det till såväl engelska som amerikanska experter. Kontakter som sedan också fortsatt.

”Vi fick ju en massa föredragningar från både USA och England och den här NKS-förvaltningen åkte ju runt till olika ställen. Till England en del ena en del andra. De var ständigt på resande fot i början förstås för att få intryck.”

England framförs som det land som studerats i allra störst utsträckning men också Spanien omnämns även om en av resorna beskrivs ha gett ganska lite. Vad ledningen visste innan var ungefär samma som efteråt. Det berodde kanske även på språket. Förekomsten av föredragningar på engelska, eller på andra språk och till det en tolk, skapade moment i informationsintaget. Resan gjordes snarare för att intresset för OPS redan uppstått och det var känt att Spanien nyttjat lösningen.

Även en del partier reste. *”Så vi kände nog att vi gjort vad vi kunde för att bilda oss en uppfattning. Lite grann utifrån deras syn på det hela.”* De som inte var med på besöken fick istället informationen i rapportform och föredrag. *”Vartenda möte var det ju en tre fyra föredragningar, minst.”* Föredragningarna skedde från externa parter och det beskrivs hur konsultbranschen är en hel industri som nyttjades för att få bedömningar av det landstinget inte hade kompetens.

”I själva landstingsstyrelsen diskuterade vi väldigt sällan. Utan diskussionerna på den öppna politiska arenan skedde i fullmäktigesalen. Men självklart pratades det inom respektive parti inom vilka det togs in egna specialister för att förstå beslutet.”

Tiden gör att minnesbilden av experters medverkan i processen för någon inte är helt säker. Respondenten menar att med tanke på de seminarier politikerna deltar i,

bland annat i Almedalen och liknande, är denne övertygad att samtliga kommit i kontakt med redogörelser om OPS på ett eller annat sätt. Bland annat från det bolag, Capio, som driver den spanska och brittiska utbyggnaden av hälso- och sjukvård. Om de besökte just landstingsstyrelsen direkt tillåts vara osagt. Utanför landstingsstyrelsen beskriver däremot gruppen externa seminarier med högt i tak där inbjudna experter beskrev för och nackdelar. Kostnadsberäkningarna genomfördes av ekonomer till vilka ledningen hade tillit. Ekonomer som också deltog i sammanträdena och gjorde utförliga redogörelser för fördelar med OPS och hur den ekonomiska processen i upphandlingen skulle se ut.

”Det är det som är den politiska rollen. Vi är ju lekmän, fritidspolitiker, som ska läsa in de här handlingarna och fatta ett beslut. Det är inte meningen att vi ska ha doktorerat i ekonomi utan man får ta en sak i taget och förlita sig på de experter man har.”

Information togs också in från andra politikområden som infrastruktur och trafik där OPS funnits på arenan i Sverige tidigare. OPS sågs som en viktig framtidslösning inom trafikinfrastrukturen och den kunde vara tillämpbar även på vården efter att ha sett lösningen nyttjas i andra länder. Det sågs som innovativt att pröva en modell som är mycket omdiskuterad i positiv bemärkelse.

I förtroendefrågan för underlagen inför beslutet nämns att valet inte existerar huruvida tilltro finns eller inte. Det fanns politiska handläggare som arbetade med frågan och utöver det hade alla sitt eget ansvarsområde. Landstingsarbetet beskrivs som en regering. Det finns en diskrepans mellan det formella ansvarstagandet och de reella förutsättningarna att påverka processer. En gruppledare bevakar visserligen partiets ställning inom alla politikområden men utöver det har alla ett ansvarsområde som tar den största delen av tiden. I de frågor andra landstingsråd ansvarar för lämnas detaljnivån. Resultatet blir beslut i vilka man inte alltid är så insatt i som kommunallagen kanske förväntar sig. *”Osvuret är bäst för man fattar mycket fler beslut än vad man hinner vara uppmärksam på när man har den typ av uppdrag jag har.”* De övriga fick lov att lita på den som representerade partiet i ämnet.

”Det är ju viktigt att dra lärdom från andra såklart, vad de gjort, men i huvudsak låg ju detta på finanslandstingsrådet och gruppledarna i partierna att ta fram. [...] Vi har ju bytt finanslandstingsråd ett par gånger emellan men ändå.”

Samtidigt kan den som vet mer spegla det på ett annat sätt. Det beskrivs hur det bjöds in till frågestunder för att informera och att många frågor ställdes. *”Man kan inte mer än bjuda in till kunskap. Bjuda in till möten där man får ställa frågor, sen kan man ju inte trycka in kunskap i människor.”* Samtidigt berättas också hur beslutfattande inte alltid sker där slutet ses utan sker ett steg i taget.

”Det är ju så att när ett beslut fattats så kommer man direkt till nästa fråga. När nästa kliv ska tas finns alltid flera möjligheter och det kommer alltid nya överväganden i en politisk process.”

Anledningen till att vägs ände inte syns beskrivs bland annat vara den kraftiga befolkningsökning Stockholm står inför där redan prognoserna för nästa års inflyttning spruckit men försök görs för att kika lite runt hörnet.

5.3.1 Facilities Management

Det beskrivs vara två stora uppdrag inom OPS-upphandlingen. Det är dels byggnationen men också förvaltning och säkerställande att alla funktioner är okej. Avtalet benämns som det *”så kallade service och underhållsavtalet”*. Landstinget kan utveckla sin verksamhet om de *”slipper bekymra sig om huset, att ljus, värme och kylning fungerar. Att det är rent, snyggt och bakteriefritt...”* När fördelarna med att inkludera drift, underhåll och service i OPS-upphandlingen beskrivs är det i första hand livscykelperspektivet som förs fram. Någon besvarar frågan som rinnande vatten, detaljerat och utan eftertänksamhet. Någon annan beskriver svårigheterna med att redogöra för något som berättats och hur de inte deltagit i diskussionerna mer än att de tagit del av beslutsunderlaget. Kännedomen om konstruktioner för servicetjänster inom OPS var innan NKS obefintlig hos någon även om förståelse fanns för vad det innebar. Långsiktigheten och ledandet till mer rationella beslut var dennes argument idag. En respondent tar hjälp av utdrag ur en handling för att motivera beslutet och läser sig till argument som den starka kopplingen mellan husets konstruktion och livscykelperspektivet.

När det kommer till begreppet Facilities Management och innebörden av detta varierar kunskapen. Någon har kommit i kontakt med det förut via kontakter som nyttjar begreppet och har kunskap om innebörden i den utsträckning att det gäller upphandling av städtjänster från en privat part. Någon annan nickar igenkännande men utan att ta tråden vidare och ytterligare någon säger klart att begreppet är totalt okänt. En har arbetat med begreppet men vågar inte säga sig i detalj kunna konceptet. Samtidigt framstår nackdelarna med outsourcing av FM som få.

”Det landstinget ska ha främst kunskap och ansvar för samt har rätt att ta ut skattemedel för är ju sjukvården. [...] Att landstinget utöver att bedriva sjukvård och kollektivtrafik skulle vara specialister på att hålla sjukvårdsfastigheter i skick kräver rätt mycket.”

Men samtidigt förvaltar SLL idag ett stort antal byggnader med många kvadratmeter. Det beskrivs hur de tjänsterna som ingår i FM nästan alltid läggs på någon annan men i det här fallet har samtliga tjänster kontrakteras till en enda entreprenör.

I fråga om NKS är de hårda FM-tjänsterna kontrakterade för hela perioden medan de mjuka kan marknadsutsättas vart femte år. När intervjuerna berör

gränsdragningen mellan vad landstinget ska ägna sig åt och vad som är passande för outsourcing, och uppfattningen om gränsdragningen där emellan i just denna upphandling, framkommer blandade uppfattningar i fråga om de mjuka. Oenigheten berör inkludering av städning i kontraktet vilket inte var självklart. Någon beskriver att frågan kom från oppositionens sida huruvida lokalvård egentligen låg närmare den medicinska sidan men att det aldrig blev någon diskussion. Snarare var det naturligt att om konsortiet ansvarar för inre och yttre underhåll bör även lokalvård ingå. Det beskrivs också hos någon respondent att osäkerheten låg hos denne själv, men när argumentationen om varför konsortiet även skulle stå för denna lät sig övertygas.

Det finns tydliga avsnitt i avtalet som reglerar kvalitetsuppföljning och kontroll med bestämda efterverkningar. Detta menar politikerna sätter en press på leverantören av tjänster som de är väl medvetna om. Det ligger prestige här. Däremot måste vanebildning uppmärksammas om det skulle uppstå.

”Du vet hur det är när man går till samma frissa för länge, de här långa avtalen kan ju leda till att alla börjar släppa efter. [...] Men det får man väl ta den dag man börjar känna det.”

I fråga om kvalitet, att det skulle bli bättre städning för att man genomför den i egen regi, dementeras. Snarare är uppfattningen tvärt om. Det ska göras av proffs, vårdpersonal ska inte städa. Betala böter till sig själv om tjänsterna skulle bedrivas i egen regi *”det gör man ju inte”*.

Detta var status i synen på inkludering av FM fram till att beslutet fattades 2008. När anbudet sedan kom gavs intrycket att innovation saknades mellan byggnation och service. Det var till synes en kalkyl för kostnaden av byggnationen och sedan en väldigt statisk beräkning på kostnaden att ha städning, tvättleveranser et cetera. Till synes framgick inga effektiviseringar något som det enligt teorin förväntades - optimering och mervärden. *”Jag har inte fått något starkt intryck av att man verkligen letade efter sådana mervärden och då faller ju lite grann poängen bort i den typen av koppling.”*

5.3.2 Vårdfrågan

Metoderna för att utöva vård och dess snabba utveckling beskrivs vara anledningen till att det ännu inte är beslutat exakt vilken vård som ska finnas i sjukhuset och hur denna vård ska se ut.

”Och där kan vi ju bara gissa vad som kommer hända om 10 år. Vi kunde vara tvärsäkra idag och bestämma oss för nu ska det se ut så här... Men det hade i alla fall aldrig blivit rätt.”

Sjukhuset byggs med en flexibilitet som ska kunna möta framtida utveckling.

”Professionen tror själva på att detta är en framkomlig väg och någonting som de

vill pröva. Då känner jag att då måste man få göra det.” Vårdfrågan är ett ämne som ägs av landstinget. Själva driften av vård ingår inte i upphandlingen. Frågan om huruvida det varit en diskussion ger dubbla budskap. Den ena sidan beskriver att det som en svensk lösning hela tiden var klart att landstinget skulle bedriva vården i egen regi. Till skillnad från i många andra länder där även denna del placeras på extern part hos det vinnande konsortiet av privata aktörer. Motiveringen var att det trots allt gällde ett universitetssjukhus där vården är mer känslig än hos vanliga akutsjukhus.

Från ett annat håll beskrivs att frågan initialt diskuterades, att det från början fanns en idé om att vården också skulle bedrivas inom OPS:en men att beräkningen bedömdes vara för komplex och risken för stor för en privat aktör att ta. Så sent som år 2007 studerade landstingsråden i majoritet bland annat Spanien där den typen av lösningar finns. Det framförs hur det gärna hade fått funnits mer utrymme för mer privat driven vård inom NKS. Någon nämner i slutet av sin intervju att nästa steg kanske kan vara att upphandla även den medicinska vården. *”Men det tror jag är omöjligt att göra i och för sig! Eller nja, inte omöjligt... Vi lägger ju ut sjukhus som St. Göran idag.”* Runt år 2008 beskrivs också hur ämnet fortfarande bestod men som en missuppfattning.

”En del hade nog missuppfattningen att det här konsortiet även skulle bedriva sjukvården, att man sålde ut. Det var ju en ren missuppfattning men det blev väldigt upphetsat där ett tag.”

”Vi hade ju ett beslut i alliansen under förra mandatperioden att inte konkurrensupphandla driften av något sjukhus och därför var det en fråga där och då som inte var intressant. [...] Men det är klart att det är frågor vi alltid pratar om eftersom det är bärande idéer inom alla partier. Ska vi driva saker själva eller låta någon annan göra det?”

5.4 OPS rankas som bästa alternativ

Frågan om finansiering krävde ett stort resonemang. Några som deltog i processen var ganska förtjusta i tanken på en OPS. När uppfattningen skulle bildas om huruvida OPS var rätt sätt eller inte skedde detta mycket genom prat. På grund av sekretessen var som beskrivet en folklig bred förankring inte möjlig, utan samtalen var interna.

”Det kändes som att de tjänstemän vi hade och de experter som togs in verkade ha gedigen kunskap om både det medicinska, byggexpertis och ekonomi som beskrev OPS.”

När diskussioner fördes inom partierna rådde i de flesta enighet. Även om någon kunde vara lite tveksam var detta framförallt innan alla hade klart för sig vad OPS innebar och upphandlingsmetoden var inget som representanterna fick i uppdrag att ifrågasätta från landstingsgruppen till landstingsstyrelsen. Däremot lyfter någon när

det egna partiets enighet diskuteras att *”jag tror inte att man hade haft så mycket för att säga att vi ska bygga i landstigets regi, enbart. Då hade man blivit överkörd. Men vi diskuterade ju, det gjorde vi.”* På högre nivå inom partierna indikeras att det inte fördes några formella diskussioner om frågan men att ämnet kan ha berörts informellt i något sammanhang.

Ovan har kontakten med FM, även inom ramen för OPS, diskuterats. Samma variationsmönster återkommer när ämnet berör individernas kontakt med enbart OPS innan landstinget tog upp frågan. Det beskrivs hur någon arbetat utomlands och därigenom kommit i kontakt med det och även skaffat sig sin positiva uppfattning innan SLL tog upp det första gången. På ämnet berättas hur alla därmed inte hade lika lång startsträcka för att kunna vara positiva till OPS för NKS men att detta ändå är det gemensamma värderingen. *”Själv var jag en väldigt övertygad OPS-anhängare. Ganska tidigt.”* Argumentationen var att investeringen var mycket komplex och OPS hade förmågan att skapa incitament hos utföraren för en god kostnadskontroll. Det var en del i en reformering och eftersökandet av nya sätt att arbeta med landstingspolitiken, öka andelen privata alternativ med avknoppningar, vårdvals-system et cetera. Det var en investering i effektivitet på lång sikt i en landstingsorganisation som annars betraktades som byråkratisk med många möjligheter till förbättring. Däremot tros det inte vara någon mirakelmedicin. *”Jag ska inte säga att jag var någon halleluja-profet men jag hade nog en positiv och väldigt öppen attityd till OPS.”*

”Det här kan vara en efterhandskonstruktion men jag kände inte starkt för det här. Jag kände att det fanns drivkrafter bakom som inte enbart utgick från vårdens behov utan även utifrån forskningsintressen och annat.”

Citatet beskriver hur själva byggnationen och idén om NKS, hos dem som var något mindre involverade än andra, gav ifrån sig signaler som varnade om prestige men skulle det byggas var OPS det fullvärdiga alternativet.

Det var en metod som var i ropet och uppmärksammas inte minst i den politiska policydebatten. *”Det var väl ingen debatt som i första hand fördes på Dagens Nyheter ledarsida utan sådant som man talar om på seminarier.”* Intrycket är att medierna inte har så stort intresse för sjukvård. Intresset är större för frågorna i stadshuset. Det enda som beskrivs ha lyfts medialt i större utsträckning var när det stod klart att landstinget endast fick en anbudsgivare men kring själva OPS-upphandlingen erinras ingen större debatt. Däremot är det möjligt att fler frågor förväntats från medborgarna men även där uppfattas det ha varit tyst. Risk finns att gemene man inte har ork att bry sig. Frågan tros vara för teknisk. *”De flesta landstingsråd förstod inte beslutet.”* Detta gör att allmänheten var minst lika oförstående. Samtidigt framförs återigen hur befolkningen med förtroende får överlåta till sina politiker att fatta den här typen av beslut. De som reagerat i större utsträckning är de som direkt berörts såsom boende i området. I fråga om personalens reaktioner har däremot 600-700 medarbetare medverkat i olika

avseenden. Arbetsgrupper som beskrivs varit nyttiga även för övriga medarbetare i länet men mest för att erhålla information om processen.

5.4.1 Det skulle bli första gången

Valet OPS skulle innebära att landstinget prövar något helt nytt. Något som aldrig testats i Sverige förut. *”Arlandabanan är ju upphandlad enligt den här principen men det är ju inte jämförbart. Det är några järnvägsspår och några vagnar, alltså det är ju fjuttigt jämfört med det här projektet.”* Att det var det första OPS-beslutet i Sverige i den här storleksordningen låg samtidigt lite i den negativa vågskålen.

”Man skulle ha velat köra den här modellen i ett mindre projekt först för att så att säga få en viss vana och erfarenhet. Och fick väl även sådana signaler från entreprenörerna att det här var kanske lite för stort att börja med.”

Men valet var litet. Antingen fick hela projektet släppas och processen gå hela vägen tillbaka till att göra en traditionell upphandling vilket bedömningen var att ingen ville med alla problem det skulle kunna medföra. Det är här inställningen kan ha sviktat på vägen. Som alltid när argumentation för och emot förs fram. Den borgerliga alliansen ansåg att OPS hade sina fördelar vad gäller kontroll på kostnader och färdigställande jämfört med traditionell upphandling. Önskemålet var att köpa sig fri från risker då byggnationen av NKS påverkar sjukvården inom landstinget och varenda dags fördröjning av ett färdigställt sjukhus riskerar att spräcka övriga planer för omfördelning et cetera av vårdplatser. Något som beskrivs vara erfarenheten från offentliga byggnationer i egen regi eller med traditionell upphandling. Däremot är det möjligt att det är vanskligt att sätta igång en OPS-upphandling på ett så stort projekt med många delkomponenter. Den samlade oppositionen sa nej och de som var vänligast på den kanten menade på att visst kan OPS prövas någon gång men inte på ett projekt i den här storleken.

”Och det är väl möjligen så att under stundom så sviktade då och då även delar på den borgerliga kanten. Jag upplever nog att vårt parti var de som var mest ståndaktiga i frågan. Vi trodde och tror på den här formen.”

”Det är alltid lite spännande när man prövar ett nytt grepp. [...] Jag hade nog tyckt att vi borde ha prövat OPS för länge sedan i kanske några andra mindre sammanhang men så hade det ju inte blivit.”

På frågan om de gjort likadant idag är de överens, ja. Däremot är det möjligt att de hade kunnat vara skarpare i förhandlingar men detta är ju baserat på vad de vet idag.

Att avbryta processen hade också varit enda sättet att från den borgerliga alliansen uppnå den målsättning som fanns i fråga om en bred politisk uppslutning. När de egna partierna tillfrågades om enighet skulle styra, och om alternativet att lämna samtliga idéer om OPS och genomföra en traditionell byggupphandling var

önskvärt, satte de tydligt ner foten och signalerade att OPS-idén inte fick överges. Det är denna entreprenadform som gäller. Uppfattningen från dem som var tvivelaktiga inför OPS var att det även på den borgerliga sidan fanns de som ansåg att enigheten var det viktigaste och var beredda att ”vika” sig i frågan men så blev alltså inte fallet. Den borgerliga alliansen var helt enig på sin kant i slutet även om röster höjdes för att man bör ha varit eniga i ett ännu bredare perspektiv. Traditionen i Stockholm är att så snart majoriteten vill något säger oppositionen emot. Detta är oavsett majoritet.

Någon gör jämförelser med världen för bolag. Bland annat lyfts att när ett beslut fattas i ett bolag får de som inte är anhängare till beslutet lämna organisationen. Så är det inte inom politiken utan i det demokratiska systemet ingår att hälften är emot även när frågan inte går att direkt koppla till ideologi. Samtidigt är de som berör oenigheten under processen, eniga om att när beslutet väl var fattat så var det gällande. ”Jag menar sen, då tjafsade de inte så mycket.” Det spekuleras i huruvida oppositionens rädsla grundade sig i oro över att tappa det direkta inflytandet över byggnadsprocessen men att detta är upp till dem att besvara. Liknande röster framkommer också inom de intervjuade partierna. Dessa tankar fanns även här och det var en osäker tid innan alla satt ner foten. OPS var inte givet självklart men ändå så blev det så.

5.4.2 Besluts materialet

I slutet inför beslutet om OPS vara eller icke vara var även de egna tjänstemännen i hög grad inkluderade. Förvaltningen skrev ett tjänsteutlåtande i vilket de beskrev traditionell upphandling och OPS men samtidigt ansåg att värderingen av alternativen var så lika att de inte kunde avgöra.

”Varsågod kära politiker, ni får välja! Det var lite fult att göra så tycker jag. Så omöjligt kan det inte vara att med en analys komma fram till att förordna alternativ a eller b. Det var lite lättvindigt att bara lägga det i politikernas händer.”

Vanan i så stora organisationer som SLL är att lägga fram ett förordande till vilket politikerna sedan kan ta ställning. En av respondenterna uttrycker en tydlig besvikelse mot att så inte var fallet denna gång. Det kallas i intervjun för feighet och respondenten har den uppfattningen att även övriga inom den borgerliga alliansen ansåg att det inte var riktigt schysst från landstingsdirektörens sida. Det är respondentens uppfattning att tjänstemannaorganisationen så långt som möjligt ska göra en opartisk bedömning av argument för och emot. Hade tjänstemännen föreslagit en traditionell upphandling hade visserligen ställningstagande försvårats men det varit mer ärligt om det var önskemålet.

”Möjligen kan jag misstänka att de innerst inne förordade den traditionella vägen, att de var lite rädda för att gå vidare med OPS. Men de lyckades inte argumentera för det eller kände väl att det var politiskt svårt. [...] Majoritetens uppfattning föreföll ju ganska klar.”

Det lyfts hur det är ett dilemma i politiska sammanhang där en tjänstemannaorganisation ska lägga fram ett förslag som möjligen går emot vad de känner att majoriteten vill.

Samtidigt uttrycker någon att politiken är beroende av underlag för att fatta beslut. Röster höjs för att tjänsteutlåtandena används som huvudkudde och kan nyttjas för att antingen kunna säga, nej det är bara ett tjänsteutlåtande, vi har inte tagit ställning än eller så bifalls det med motiveringen att det är just ett tjänsteutlåtande. På så vis finns både ett skydd och stöd för att ibland slippa tänka själv. Tjänstemännen är duktiga på att zooma in ledningens vilja vilket indikerar ett annat sätt att ta fram underlag och arbeta fram ställningstaganden. Ofta är dessa tjänsteutlåtanden också så omfattande i fakta att de inte alltid läses igenom i sin helhet. De första sidorna beskriver i huvudsak vad beslutet går ut på och utöver det görs föredragningar. Så även i fallet med NKS.

Ifråga om reaktionen på levererat beslutsunderlag framkommer hur denna i huvudsak var positiv men att det också är väldigt omfattande material som skrivits i frågan.

”Det är ju hyllmeter och inte alldeles lätt att sätta sig in i. Dels är det tekniska frågor av byggnads- och medicinteknisk karaktär men sen är det också samverkan med myndigheter som Karolinska institutet som behöver tillgång till huset för forskning, studenter et cetera. Det är inte så enkelt som att bygga en fyrkant som kan fyllas med valfritt innehåll utan det är mycket som ska rymmas.”

Värderingen mellan alternativ bestod i ett ställningstagande man var tvungen att göra.

”Tyckte man att det var en bra idé och upplägg eller tyckte man inte att det var ett bra upplägg. För att göra det läser man på så mycket som möjligt, ställer frågor[...] Sen är det ju så att allt är inte rationellt här i världen utan antingen tror jag mer på det här eller jag tror mer på det här.”

”Mycket var också sekretessbelagda papper som man läste och sedan lämnade tillbaka. Efteråt är det lite knepigt. Jag minns att frågan ställdes även då, hur ska vi någonsin kunna stå för vad vi fattade för beslut när man inte behåller sina papper? Å andra sidan var det så otroligt mycket pengar på spel och så stora risker i upphandlingen så det fanns inga möjligheter att göra annorlunda.”

5.4.3 Processen kritiseras

Under processen var det ingen som svängde helt i sin åsikt om OPS som upphandlingsform för NKS även om tveksamheter funnits under vägen. Däremot uppdagades svårigheten i att finansiellt bedöma prissättning. Något som var svårare än förutspått. *”Det var många avgöranden och bedömningar som behövde göras*

och kanske därur drar jag slutsatsen att vårt beslutssystem var för tunt för det tunga som krävdes.”

Processen för OPS-beslutet beskrivs nämligen som rörig. Styrorganisationen och processen för hur politiker fattar beslut anses inte vara gjord för den här typen av beslut. Någon menar på att utöver finansiella och tekniska risker bör riskbilden kompletteras med beslutsprocessen. *”Den är ju fullständigt undermålig för den här typen av beslut. Det skulle aldrig gå i ett företag, aldrig.”* Det är en tungrodd och öppen process som den här gången krävde att hundratals, kanske till och med ett tusental individer sekretessbelagdes. Att det stundom läckte indikerar enligt respondenten att politiken inte ska ägna sig åt sådana här stora saker.

”Jag tillhör ju de som inte tycker att det offentliga ska äga sjukhusbyggnader, det kan det privata göra. Vi ska köpa vård och det ska vi göra väldigt kvalificerat och bra och inte driva i egen regi. Men i det här finns det ju vissa ideologiska skillnader.”

Det beskrivs hur sammanträdena är satta att vara ett exakt antal timmar och om inte gruppen är färdig till dess avslutas mötet och en ny tid sätts. Då många är deltidspolitiker kan det dröja en månad till nästa gång och då *”har de flesta glömt vad som sades förra gången.”* Det anses vara brist på strategiskt arbete.

Demokratin är inte tänkt för den här typen av managementprojekt vilket skapade irritation. I näringslivet löses ett problem när det uppstår då risken är att det annars inte genereras pengar i morgon, inom politiken konstateras att problemet existerar, sedan tar nästa sammanträde vid. Risktagandet består möjligtvis i att inte bli omvald vid nästa val men om detta har väljarna inte särskilt stor vetskap om. När något blåser upp genomförs en förbättring och fokusering för tillfället men ingen strukturell långsiktig förändring i beslutsprocessen. Samtidigt måste detta också sättas i ljuset av att det inom offentlig sektor inte alltid handlar om att tjäna pengar, det är så många saker att ta hänsyn till. Det poängteras också att kritiken mot beslutsprocessen inte har att göra med partipolitik utan professionalism och tron att de flesta inom politiken aldrig gjort något annat. Det sägs samtidigt att det här är en uppfattning som inte måste delas av alla utan har att göra med vilka andra beslutsstrukturer var och en deltagit i tidigare.

I motsats nämns att det kan ha varit positivt att processen fick ta tid. Fritidspolitikerna fick därmed möjlighet att låta beslutet sjunka in, det forcerades inte fram. I fråga om sekretess nämner någon annan att det inte alls fanns någon läcka, åtminstone inte under själva upphandlingen. Där oppositionen hade goda skäl för detta. Genom att offra en politisk sekreterare så hade de kunnat stoppa processen men det gjorde de inte och det ska de ha en eloge för.

5.5 Beslutet är fattat

Beslutet fattades under en tid då världen gick mot en finansiell kris som skapade rädsla och osäkerhet hos företagen inför framtiden, vilket några av respondenterna

poängterar. Detta skapade en oro för att få anbud skulle komma in, en farhåga som också blev realitet när endast ett konsortium visade intresse. Samtidigt var det ändå i valet av entreprenör som politisk enighet bildades även om några tvekade. Argumentationen för att fortskrida i processen var att landstinget inte kunde vänta. Behovet av sjukhuset var så stort ur ett vårdperspektiv. *”Vi har inte råd att vänta, det enda som händer om vi väntar är att det blir ännu dyrare.”* En helt ny process hade behövt startas. Det framhävs att revisorerna granskat upphandlingsprocessen och godkänt hanteringen. Det var olycklig tajming, något som ingen visste på förhand.

”Jag kan inte säga att jag vet det men jag tror att det var därför det inte var särskilt många som deltog i processen. Till slut blev det ju bara Skanska. Men det var många intresserade året innan.”

Bortsett från ett förskott som utgick till byggaren efter interna förhandlingar inom landstinget får Skanska (som gick i spetsen för det vinnande konsortiet) inte betalt förrän projektet är färdigt. De står för 100 % av risken. Skanska kan heller inte begära mer pengar men förhandling kan ske om mindre, i det fall räntan skulle sjunka ytterligare. Det handlar om trygghet för landstinget, de vet vad de får och vad de ska betala. Konsortiet är skyldigt att hålla med ett perfekt fungerande sjukhus, från underhåll till städning. Allt sådant som annars hålls i egen regi, post, städ et cetera. *”Det är ju ingen garanti att för att det på något sätt blir bättre för att man själv har ansvaret.”* När avtalets detaljeringsgrad berörs nämns också att *”någon knappast läst igenom ordentligt men jag antar att anbudsgivaren förstår gjort det.”*

Grundinställningen hos någon är att alltid vara kritisk, så även mot OPS första gången, men när komplexiteten blev tydlig och fördelen med riskpremien uppdagades var det ingen diskussion. Flertalet respondenter framför att det är värt att betala för en riskpremie även om priset möjligen är högre. Samtidigt är det tydligt vad och när saker levereras. Däremot går det att diskutera om priset var rätt men det kommer inte att gå att bedöma förrän projektet är avslutat och har rullat några år.

Det beskrivs hur gruppen finner trygghet i att detta är Skanskas största byggnation hittills. Det handlar om deras faktiska överlevnad och kan generera andra affärer. Än så länge anser ledningen att de skött sig bra utifrån tidplan och också i fråga om antal olyckor som annars kan ske i byggbranschen. *”Kanske är det inte ett flaggskepp men det är ändå väldigt viktigt för dem att de sköter sina kort rätt i hemlandet.”* Men prestige ligger det också i projektet för politikerna. Skulle processen bli lyckosam i mål får de som initierade arbetet en fjäder i hatten. Om det misslyckas totalt lär historien gå igen i generationer.

5.5.1 Känslor i efterhand

Vad gäller OPS är tilltron till att det i egen regi eller traditionell upphandling kunnat göras billigare näst intill obefintlig. Dessutom skulle riskerna bli betydligt högre. Alla avrapporteringar påvisar att byggnationen är i fas vilket skapat en anledning till att inte gräva i det som en gång var. Även oppositionen betraktas som att de är eniga om att projektet rullar på bra och det utmärker inte minst Socialdemokraterna. När beslutet väl är fattat är det vad som gäller och något ifrågasättande ger ingen frukt. *Kanske*, framför en respondent, kan diskussionen uppstå om det skulle framkomma rena felaktigheter i projektet.

Ledningen ser risker precis som i allt annat men gör den sammanfattade bedömningen att landstinget kan känna sig trygga i det avtal som blev resultatet under upphandlingen. Konsulter från England deltog både inför och under upphandlingen med erfarenheter från både Englands motsvarighet till den svenska landstingsorganisationen och den privata sidan av förhandlingen. De tog med sig erfarenheter in i processen för vilka engelsmännen fått betala dyrt. På så sätt kunde de undvikas här. Även en advokatfirma som tidigare varit involverad i tillkomsten av Öresundsbron nyttjades. Sammantaget anses att landstinget fått god hjälp av jurister och specialister i fråga om upphandlingskomplikationer. Från såväl egna kompetenser som inlånade från i huvudsak ÖPwC. Oron finns inte längre även om det upplevts lite skakigt stundtals.

”Det är väl möjligt att man gör fel ibland när man fattar beslut. Det vore ju orimligt om det inte skedde någon gång ibland. Jag tror inte att det här är ett sådant beslut men det får väl framtiden utvisa. Eller så kan inte framtiden utvisa det heller för man vet inte hur det hade blivit annars. [...] Man tog alla expertis man kunde hitta och så fattade man det klokaste beslutet där och då. [...] Och det klart att det alltid går att hitta fel. [...] Men vad är man betjänt av det? Det var ingen expert som såg eller visste det då.”

Det lyfts hur förhoppningen är stor om ytterligare OPS-upphandlingar i framtiden. Det ställer däremot inte lägre krav på landstinget som beställare. Det förs in ytterligare moment såsom att avgöra lämpligheten i prissättning på förvaltning och service vilket kräver kompetens. De medarbetare som rekryterades för ändamålet högaktas. *”Blir man nöjd med det här blir det säkert fler sådana här upphandlingar.”* Samtidigt som någon menar att *”Det beror ju på politikerna som sitter då, om de tycker att det känns tryggt och bra.”* Innan nya OPS-projekt startar är det troligt att NKS måste komma på plats och utvecklas några år innan landstinget vågar sig på det igen. Åtminstone inom sjukvården. Någon lyfter att det kanske är mer troligt inom trafikområdet. Under skratt: *”Det här fick bli nog för Stockholm. Jag tror ingen orkar tänka tanken att göra ett projekt till.”*

6. Diskussion

I detta kapitel tar uppsatsen nästa steg. Här besvaras de forskningsfrågor som uppsatsen utgår från. Detta görs genom teoretiska tolkningar av resultatet och i de fall teori inte är tillräckligt görs kopplingar till tidigare forskning. De första avsnitten avser besvara hur och varför beslutet fattades. Genom dessa beskrivningar återkommer sedan den analysmodell som tidigare presenteras för att ringa in den tredje frågan, omvärldens betydelse för beslutet om outsourcing av FM-tjänster enligt SLL:s ledning.

6.1 Ledningens begränsning att sätta egna mål

Ett utgångsläge där beslutsfattare har förmågan att själv sätta mål, inhämta fullständigt information och därefter rangordna nyttomaximerande utan omvärldstryck är önskvärdt för rationalitet. Samtidigt är det rationella beslutsfattandet kritiserat, människan är begränsat rationell. Det förutsätter dock fortfarande en förmåga att sätta mål och diskussionen börjar med ledningens förmåga att sätta mål utifrån organisationens behov för att kunna beskriva hur och varför SLL:s ledning fattade beslutet att outsourca FM-tjänster. Ett avsnitt som skulle kunna starta med hur målen satts i relation till sökandet efter legitimitet, det vill säga hur väl förankrade i samhällstrender och rörelser de står. Den teoretiska modellen har för avsikt att ringa in hur ledningens handlingsutrymme begränsats till följd av omvärld och det är något betydligt mer konkret än samhällstrender och rörelser som initialt identifierats som avgörande för denna begränsning hos den undersökta ledningsgruppen.

Beskrivningarna av beslutsprocessen tar sin början på olika platser utefter tidslinjen. Förmågan till ett så rationellt beslut som möjligt hos ledningen begränsas kraftigt då processen börjar i *en annan konstellation av styrelseledamöter* och som enligt utsagor dessutom *tvångs* till en förändring där och då. Tid har i och med detta fått två effekter. För det första var det i denna äldre konstellation som arbetet med att bedöma huruvida det gamla sjukhuset skulle lappas och lagas eller om ett nytt skulle byggas tog rum. När ledningen startade sitt arbete år 2006 fanns redan ett antal utredningar att reflektera över, initierade av andra individer än de själva.

I och med genomförandet av (i första hand) SNUS-utredningen ärver ledningen en historia som både innefattar både frågan *om* och i så fall *hur*. Det självklara valet av en nybyggnation tar utgångspunkt i en marginell ökad kostnad som bedöms överkomlig i förhållande till besparingar i tid men också i en diskussion om vårdens utveckling och behovet av att bemöta denna. En renovering skulle inte motsvara de krav modern sjukvård ställer och även om detta omvärldskrav synbart inte påverkat den ledning som är uppsatsens fall *direkt* är det ett tydligt uttryck för hur aktörer formellt satt press även på tidigare konstellationer. För att återgå till

frågan om hur, bekräftar respondenterna att diskussionen redan var initierad då det råder en enighet om att OPS som begrepp fanns redan innan ledningen tillträdde. Även om några inte vågar peka ut att OPS var den exakta ordalydelsen. OPS genomsyrar alltså processen redan innan år 2006 tillsammans med tre ytterligare alternativ med grund i SNUS.

Tolkningen kan göras att en skiss av den fortsatta processen redan existerade och att ledningen, när de tillträdde sina poster och började sin del i den formella processen, skulle ha argumenterat för att de bör skapa sig en egen bild och börja med blankt blad, är inget som framgår. Istället uttrycks att dessa utredningar gjordes av kompetenta människor vilket snarare tyder på tilltro för resultaten och att de utgör en god utgångspunkt. Även det faktum att enighet antas ha präglat allt gjort hittills kan vara en anledning till att ledningen gärna tog vid och fortsatte ett redan etablerat arbetssätt.

Nu kan avsnittet fortsätta med att addera en aspekt av legitimitet till förmågan att sätta mål. Det är föga troligt att politiskt argumentera för att flera års arbete ska arkiveras och göras om, bara för att en ny mandatperiod tar sin början. Det vore att inte agera enligt den modernistiska normen (den rådande samhällstrenden) och sträva efter utveckling och effektivitet, snarare tidsödande och kan ge indikationer på bakåtsträvande. Den andra utstående effekten av tid och redan initierat arbete i detta läge är hur frågan om vårdinnehållet också kontinuerligt pågått sedan år 2002. Således är även målet att sjukhuset är till för högspecialiserad vård nedärvt.

Sammantaget erhöll ledningen ett blad där målet, eller problemet, redan var skisserat och där även lösningar började anas. De gjorde ett val, om än inte medvetet, att börja sin resa på en post någon annan bedömt vara den bästa. Valet gjordes dessutom trots att skeptiska röster fanns att byggnationen av Nya Karolinska Solna skulle kunna tränga ut andra viktiga investeringar, investeringar omvärldsaktörer i form av väljare uttryckt var viktigare. I vilken utsträckning dessa röster hördes framgår inte men tydligt är att detta tryck inte var större än att NKS måste komma till stånd. Ett internt genererat tryck på att processen måste fortskrida. Detta definierar mycket tydligt den startpunkt som ledningen hade att förhålla sig till och även den riktning som var lämplig att ta, även om riktningen förtydligas när processen fortsatte med att inhämta information om tillgängliga alternativ och dess konsekvenser.

6.2 Begränsad utredning av alternativen

Således är beskrivningen inledd om hur och varför beslutet fattades men i den kanske allra viktigaste delen av processen, att utreda möjliga alternativ, fortsätter beskrivningen av vad som drivit beslutet framåt. OPS omnämns bland annat som ett sätt att förändra strukturen i ett byråkratiskt landsting. Dessutom beskrivs hur idén är en del i ett steg att skapa effektivitet, något som ytterligare stärker redan berörda indikationer på hur OPS står stadigt i linje med den rådande samhällstrenden modernismen. Legitimitetsaspekten är genomgående i beslutet och

bedömningen är att denna varit ledande inte minst för att få landstingets utveckling att passa med de institutionella rörelser som existerar. Detta för diskussionen vidare in på begreppen riktning och hastighet.

6.2.1 Är det akut att följa i andras spår?

I jämförelse med definitionen att startpunkten består i ett ärvt mål är riktning och hastighet svårare att avgränsa då de är starkt sammankopplade med varandra. En tolkning som först och främst görs utifrån hur OPS-modellen beskrivs som viktig inom andra områden och hur det *sågs som innovativt* att använda denna modell. Målsättningen var således att nyttja OPS som en förbättring av de klassiska alternativen. Något som springer ur en modernitet/startpunkt och som sedan legitimerar att den fortsatta riktningen är vad som är rätt och riktigt. Frågan kan ställas om OPS är ett resultat till följd av en önskan att imitera andra framgångsrika organisationer i jakten på just legitimitet. Svaret är inte entydigt. Å ena sidan lyfts hur organisationer som nyttjat OPS och dess konstruktioner för FM varit lyckosamma utomlands. England beskrivs både av respondenterna och av den tidigare forskningen som i framkant. De får sällskap av det ena landet efter det andra och detta påverkar i sin tur den hastighet implementeringen sker med. Ju färre platser som blir lediga på tåget, desto mer akut blir det att köpa biljetter.

Å andra sidan finns det också mycket tydliga ställningstaganden från ledningens sida att behov finns av lokal anpassning. Det är framförallt vårdfrågan som innefattar en stor variation och resulterat i hur upphandlingen för NKS kallats för en "svensk lösning". Denna svenska lösning kan däremot ifrågasättas då tidigare forskning, med referenser i landstingets egna utredningar, beskriver hur situationen är lika även i föregångslandet England. Oavsett faktafrågan är den föreställningsvärld ledningen har, att jämförelse inte varit den avgörande drivkraften bakom beslutet. Istället har andra argument nyttjats för att generera ett fäste för OPS i Sverige. Med målsättningen att driva en verksamhet som har förutsättningarna att fortsätta existera är det tvunget att ställa sig till rådande trend och rörelser. Ställningen i trend är behandlad och även om det i intervjuerna inte ingår någon tydlig koppling mellan OPS som fenomen och exempelvis rörelsen företagisering signalerar jämförelserna mellan landstingets arbetsätt och företagskulturen att tankesättet är eftersträvansvärt generellt. Det är till synes också en fråga om tyckande och ideologi. Vad som ska ske internt och externt i fråga om leverans av offentliga tjänster är tätt sammankopplat med uppsatsens kärnfråga och återkommer när diskussionen fokuserar på eventuell existens av "FM-tänk" hos ledningen.

6.2.2 Hur definieras rätt spår?

Det är tveklöst hur essensen i livsvärlden när det kommer till beslutet om OPS och inkluderingen av FM-tjänster som fenomen, är konsulten. Med stark koppling till den direkta institutionella omvärlden är det dessa aktörer som beskrivs bära med sig produkter i form av rapporter och utredningar till vilka det hänvisas flitigt från ledningen. Enligt teorin är detta den mest påtagliga aktören, något som bekräftas i

fallet SLL och NKS. Utredningarna har spelat en viktig roll så som ovan beskrivits och produkterna har skapats av aktörer som spridit informationen från ett sammanhang till ett annat. I möten med ledningen har både utredningar och beskrivna erfarenheter paketerats som lägesbeskrivningar ämnade att spegla en reell verklighet och därefter kunna utgöra grund för beslut. Det framgår inte huruvida ledningen sett innehållet som kunskap men det är mycket troligt då de uttrycker en hög tillit för det arbete konsulterna gjort under processen. Innehållet i vad som förmedlats via prat eller i skrift har med andra ord accepterats.

Till gruppen yrkeskonsulter går det också att addera hur företag, aktiva i den bransch som skulle kunna erhålla uppdrag om OPS-upphandlingen kom till stånd, deltagit. Även om företaget (Capio) i första hand framförs vara utförare av vård ska detta sättas i relation till att landstinget formellt inte signalerade sin gränsdragning i vilka tjänster som ska upphandlas fören i samband med upphandlingsbeslutet år 2008. Den teoretiska tolkningen görs därmed att de skulle kunna ha ekonomisk vinning i att förmedla en produkt i positiv mening och kommersiellt gångbart både med avseende på det aktuella beslutet men kanske också på längre sikt. Detta bolag som omnämns ha varit det som mött samtliga ledamöter i större eller mindre utsträckning har också agerat utanför Sverige och deras förmåga att sprida OPS (och kanske i viss utsträckning också inkluderandet av FM) hjälper till att sudda ut de nationella gränserna.

Det är många utländska kontakter som beskrivs och som Sveriges första upphandling i sitt slag är det tydligt hur idén färdats till Sverige av omvärldsaktörer. England beskrivs i fallet med SLL och upphandlingen av NKS vara huvudleverantör och det är möjligt att deras erfarenheter och expertis likställs med professionalism och därmed initierat tankegångar som får OPS att uppfattas som normativt. Intressant är hur Spanien nämns som möjlig aktör för att sprida idéerna men hur idéerna inte tagits emot då mottagarna avfärdat informationen på grund av språkbarriärer. Detta är tydliga indikationer på att människan väljer den lättaste vägen och aktivt agerar utifrån lättnad och irrationalitet. Vad gäller den resa som beskrivs till Spanien men där respondenten själv uttrycker att denna genomfördes *efter* att intresset för OPS redan var förankrat är detta ytterligare ett steg i begränsning av handlingsutrymme. Tolkningen görs utefter de teoretiska perspektiv som beskriver hur efterfrågan sker på det organisationen redan har vetenskap om.

Utöver dessa klassiska konsultationstjänster framgår även hur viss rådgivning skett med politiska kollegor. De har varit få dialoger internt inom ledningen men utanför det formella rummet har denna typ av samtal förekommit. (På grund av sekretess är dock dialogerna begränsade till kollegor och ej förankrade hos utomstående vilket gör att denna typ av aktörer inte påverkat genom konsultation men dess effekter som väljarkår el. dyl. kan inte avfärdas.) Summeringen är att dessa aktörer tillsammans har haft en mycket stor förmåga till påverkan i handlingsutrymme och samtliga indikationer pekar på att möjligheten också blivit realitet.

Något som återkommer när processen för hur ledningen delgetts information om de förestående upphandlingsalternativen är hur beslutsfattarna själv beskrivs ha varierande bakgrund. Detta har fått effekten att andra genomfört beräkningar och levererat information, ”andra” som ledningen litar till och de beskriver situationen som det mest lämpliga förfarandet, Något som får påföljder. En härledning som görs med stöd i tillämpbar teori. Landstingets liknelse med regeringens funktioner förutsätter för det första att åtminstone den ansvarige har tillgång till fullständig information i ämnet vilket i sig är en förmåga begränsad. Det är också en fråga om avsaknad i rationalitet hos den individ som litar till den ansvarige. I teorin kan visserligen den som ansvarar för ämnet utfört ett rationellt grundarbete men i realiteten görs bedömningarna utefter dennes gissningar om framtiden och psykologiska lättnader. Dennes bedömning behöver heller inte vara giltigt för nästa individ som rättar sig i ledet. Detta ger en intern dimension av imitering inom ledningen som har för avsikt att bidra till effektivitet i form av ”snabbspår”. Maktförhållandet tydliggörs när idén om OPS framförs som kunskap från dem som förväntas kunna den (även om den går inte att ”trycka in i människor”).

Under processen där ledningen ägnade sig åt att inhämta information om alternativen för upphandling (avgörande för frågan hur beslutet fattades) är det sammanfattningsvis aktörer i form av konsulter från företag, framförallt utomlands, som haft förmågan att sända ut information om OPS-idén och utgjort ledningens sällskap i beslutsprocessen. Ledningen var också till stor del mottaglig för informationen och redo att packa upp idén i ett nytt sammanhang till följd av hur de ärvt en tidigare process där detta förväntades. Dessa konsulter legitimeras utifrån dess tidigare erfarenheter och förmedlade därmed informationen i form av sanning, en tillförlitlig produkt levererad av en legitim aktör. Något som attraherade ledningen. Dessutom har idén varit återkommande under lång tid och från många håll vilket kan vara avgörande i beslutsfattandet. Det finns också tendenser till att utomstående aktörer har haft förmågan att sätta upp regler för legitimt handlande. Det handlar kanske främst om högre makt inom politiken och även om det inte beskrivs några direkta formella diskussioner med partiets högre positioner har varje parti värden som förväntas följas, ideologi.

6.2.3 Alternativens konsekvenser

Ideologi är precis som aktörer i form av konsulter en essens i frågan om OPS. Ledningen hänvisar själv till ideologi när de beskriver hur de fattade beslutet att upphandla NKS med hjälp av OPS och med inkludering av FM-tjänster. Om varför oppositionen tyckte på ett sätt och majoriteten på ett annat. Huruvida inställningen från majoritetens sida, så som det nämns, hade sin grund i bristande förtroende för att det egna bolaget inte skulle klara den här storleken på projekt, är detta ett inledande steg i en tendens som skymtas när det kommer till antalet gissningar om framtiden. Några tydliga konkreta exempel framgår egentligen inte men ledningen poängterar att så är fallet. March och Olsen berörde teoretiskt hur den begränsade rationaliteten är en gissningslek när det kommer till bedömningen av konsekvenser.

Under intervjuerna framkommer uttalanden om hur hela kedjan aldrig är tydlig utan processerna sker ett steg i taget. Utifrån den premissen är möjligheten att förvissa sig om konsekvenserna av ett beslut omöjlig. Ett "försök" eller inte ens det är inte tillräckligt bra om målsättningen är att finna den absolut bästa formen för upphandling och definition om vad som ska ingå för ett nytt sjukhus.

Medvetenheten att allt inte kan förutspås och hur det ena leder till det andra gör att ledningen vet hur omstruktureringar tvingas fram i en kanske inte alltför effektiv och önskvärd process. Det kanske tydligaste exemplet är de effekter den finansiella krisen fick på antalet anbud i ett senare skede. Trots detta avbröts inte processen då bedömningen var att det inte fanns tid att vänta. Landstinget hade inte råd att vänta.

Kanske är det denna medvetenhet om oförmågan att spå in i framtiden som gjort att ledningen undvikit gissningsleken. Framförallt när det kommer till frågan om vad sjukhuset ska fyllas med. Samtidigt nyttjas i samband med det begreppet "känner". Vill professionen göra på ett visst sätt, ja då får de, för att *känslan* hos politikerna är bra. Således hanteras faktumet att gissningar inte är eftersträvansvärt på ett aktivt sätt men att fatta beslut efter känsla tyder samtidigt på avsaknad av rationalitet i bedömningen av huruvida det är rätt lösning. Professionen sänder signaler om vad som är rätt sätt och därmed bidrar till det institutionella omvärldstrycket.

Teorin talar om hur beslutsfattande underlättas om rationalitet frångås och istället för att studera samtliga alternativ med målet att finna det bästa ur samtliga aspekter är människan nöjd så länge det finns ett alternativ som är tillräckligt tillfredsställande. Egentligen utan vetskap om det är det bästa. Som om teorin vore skriven för fallet om NKS och ledningens upphandlingsbeslut beskrev SNUS-utredningen initialt fyra alternativ där OPS var ett. När ledningen däremot beskriver processen för beslutet framgår att det under år 2007-2008 endast fanns två alternativ att välja mellan. Ett som oppositionen hade varmt om hjärtat och ett som den borgerliga majoriteten strävade efter. Det fanns alltså i det här läget bara ett tänkbart och ett otänkbart alternativ för respektive block. Valet underlättas. Även om frågan kring hur den exakta processen gått till i hur fyra alternativ blev två står det klart att omvärldstryck i form av aktörer och dess produkter påverkat i andra avgörande skeenden och det är tänkbart att situationen är giltig även för åren mellan 2002 och 2007.

Detta genererar en sammanfattad bild av att ledningen inte genomförde någon utredning av samtliga tillgängliga alternativ och dess konsekvenser. Att människan är begränsat rationell råder få tvivel om men vad som är av vikt är de gissningar om framtiden som genomfördes. Eller snarare avsaknaden av gissningar, oavsett om de grundade på kvalificerad fakta eller ej. Därmed uteblir också uttalandena om vilken känsla ledningen förväntar sig av dessa konsekvenser. Vad gäller inkludering av FM-tjänster är de gissningar som framgår mycket kortsiktiga och upplevs redan vara felaktiga trots att ingen av tjänsterna ännu är i drift (den

analytiska kopplingen görs till hur förväntningar om mervärden till synes inte uppfylldes i anbudet).

6.2.4 Problemlösning?

Informationen om konsekvenserna skapas i institutionella nätverk där lösningar söker problem. Med hjälp av tidigare forskning och information om OPS framförs vinsten vara att undkomma risktagandet vilket också nämns under intervjuerna. Under intervjuerna framkommer också att traditionella upphandlingar alltid försenas och med hjälp av OPS hoppas man undvika detta. Samtidigt är problembilden OPS var tänkt att lösa för SLL inte uppenbar via intervjuerna. Det uttrycks bland annat hur landstinget egentligen inte hade några problem att låna upp pengarna själva. Därmed faller argumentationen som framgår i tidigare forskning angående behovet av stora summor skattemedel vid ett och samma tillfälle i samband med infrastrukturinvesteringar. Banken hade likväl kunna vara direkt långgivare istället för konsortiet. Dessutom nyttjar de ändå outsourcing vad gäller drift- och servicetjänster.

I inledningen beskrevs att det trots många projekt inom EU är svårt att uttala sig om effekterna av OPS. Således saknas empiriska belägg för att utbytet för offentlig sektor är större inom OPS och det möjligt att argumentationen likväl kan komma från de aktörer som spridit idén än inifrån landstinget själva. Det är fullt möjligt att frågan varför beslutet fattats om OPS-upphandlingen av NKS är ett resultat till följd av sökandet efter ett normativt beteende då verktyget är populärt internationellt. Fokus har varit på att utreda effekten av OPS snarare än de övriga alternativ som finns. Från teorin hämtas hur ”politiska aktörer associerar visst handlande till vad som är passande för situationen” och vad som är passande avgörs i relation till omvärlden. Rutiner underlättar handlande utifrån uppsatta regler och lösningar på problem utövas snarare än att koppla samman. Något som blir tydligt i relation till uttalanden om hur OPS borde ha prövats för länge sen men i relation till vilket projekt och vilket problem som i så fall hade lösts framgår inte konkret. Huruvida majoriteten istället eftersträvat att uppvisa förmåga till beslutsfattande tillåts vara osagt men kan heller inte avfärdas utifrån den empiri som samlats in. Frågan om dessa uppsatta handlingsregler för diskussionen ytterligare in på ideologi och därmed också hur rangordning av alternativen skett då blocken tydligt tagit ställning för det ena eller det andra.

6.3 Ideologi, tyckande och tro

Innan ideologi tar vid i större utsträckning ska ledningens olika ryggsäckar även behandlas i förhållande till OPS som fenomen då detta speglar varför beslutet fattades. Situationen är snarlik som i fråga om den kompetens som förs med in i processen men tidigare upplevelser har även medfört olikheter i den startsträcka empirin talar om. Således kan delar av ledningens medlemmar ha påverkats av omvärlden *innan* de tog del i just denna process, något uppsatsen inte kan påvisa i större utsträckning än att någon uttalat skaffat sig sin positiva uppfattning före frågan om NKS. Det är troligt att dessa individer haft inverkan på gruppen och

således själva utgjort en aktör som sprider en produkt med målsättningen att nå den enighet som beskrivs präglade processen fram till år 2008.

Viss variation inom de borgerliga majoritetspartierna om OPS som det bästa av de två alternativen har förekommit fram till dess att samtliga erhållit information om idén framförd som kunskap. Detta ska sättas i relation till påståendet om att alla landstingsråd inte förstod beslutet. Detta lyfter frågan om hur dessa individer kan ha uppfattat informationen och gjort en egen bedömning. Troligt är att de som inte förstod men som ändå beskrivs vara en del av enigheten lyssnat till argumenten och normativt rankat idén som den bästa eftersom det inte fanns något utrymme för nejsägare. Situationen försvårar möjligheten att påverka sitt handlingsutrymme och inneha ett proaktivt förhållningssätt när utrymmet för ifrågasättande och förslag på nya arbetssätt begränsas till följd av legitimitet. Detta interna tryck har berörts tidigare och är av ett informellt slag. Av ett mer formellt och externt slag är trycket från väljare och därmed ideologi.

Metoden beskrivs vara i ropet internt och inte något som drevs från media eller från medborgare i någon större utsträckning. Detta är en indikation på att allmänheten, och därigenom väljarna, inte var den *direkt* avgörande aktören. Däremot har de ett stort inflytande på politiken den *indirekta vägen*. Att vara först ut med OPS i Sverige beskrivs som spännande, ett inte fullt rationellt argument. Det beskrivs också vissa skeptiska röster, något som springer ur en gemensam essens om önskemålet att ha genomfört upphandlingsmetoden på ett mindre projekt först. Alternativet att avbryta var däremot otänkbart. Exakt varför framgår inte men det kan tänkas att eftersom processen var så långt gången och rötterna om OPS sträcker sig till millennieskiftet, så skulle ledningen möta en anstormning med ifrågasättande om de inte kom vidare i processen. Återigen pressar tid fram nästa steg. I frågan om att nå bred politisk enighet var avbrott otänkbart av samma anledning men här fanns *också ett internt tryck från partierna*. Här kan det anas tendenser till att behovet av enighet hade kunnat vara större än ett rationellt fattat beslut då några var redo att "byta sida" för enighetens skull. Samtidigt var partitrycket det allra starkaste. Oppositionens motsatta uppfattning beskrivs som ett Stockholmsrelaterat fenomen. En del i ett demokratiskt system och något som uppstår oavsett uppfattning. Detta strider mot teorin om beslut. Stämmer detta skulle blocken aldrig utreda alternativ och göra bedömningar av konsekvenser utan oppositionen skulle välja det som majoriteten anser otänkbart varje gång. Att dra denna analytiska slutsats är inte möjligt efter insamlat material då uttalandena inte är kontrollerade med hela gruppen men av samma anledning kan uttalandet heller inte avfärdas som falskt utan adderar en dimension om politik till beslutsfattandet som är av intresse.

De två alternativen har utöver att de minskat till just två också presenterats av en tjänstemannaorganisation. De, inte ledningen, har alltså sorterat bort övriga alternativ i en process som inte beskrivs inom ramen för uppsatsen. Detta kan vara en fråga om tillit men det är också en fråga om legitimitet, förmågan att "zooma" in

politikens ideologiska önskan. Kanske finns här en eventuell påverkan i två riktningar. Tjänstemännens utvärderingar av alternativen kan ha påverkats av det faktum att majoriteten redan signalerat sitt ställningstagande. Detta blir problematiskt om underlagen samtidigt är förutsättningen för beslut såsom framgått. Om tjänsteutlåtandenas roll som möjlighet till psykologisk lättnad uteblir får det effekter. Samtidigt var materialet i frågan om NKS så omfattande att det var svårt att sätta sig in i och allt läses inte. I relation till detta kan frågan istället ställas vilken effekt en ”faktadel” eller ens ett förordande i ett utlåtande har. Antingen tar delar av ledningen ställning endast utifrån det förkortade förordandet och individen har därmed inte full information ens i bemärkelsen såsom tjänstemännen. Eller så har förordandet ingen effekt utan ett redan kommunicerat ställningstagande styr oavsett vad tjänstemännen levererar då ideologiska tryck om hur det offentliga antingen ska äga eller ej styr. I sådana fall är underlag endast en formalitet och ”inzoomningen” blir viktig för att inte signalera en bild av fullständigt kaos.

Resultatet blir att tyckande och tro styr, trots inläsning. En tanke som bekräftas av respondenterna själva. Ingen svängde i frågan vilket här bedöms ha sitt ursprung i ett stabilt inre politiskt/ideologiskt tryck. Detta mot bakgrund av att det verkar saknas egna rationella analyser. Känslan har i sista skedet styrts efter att beräkningar och annan information lagts på bordet. Det finns inga tendenser att försök gjorts för att ge utrymme att nyttja hela sitt handlingsutrymme utan acceptans dominerar. Det finns en medvetenhet men görs ingen ansats till förändring.

6.4 Sammanfattning av hur och varför - hittills

Frågeställningarna berörde hur SLL tog beslutet att outsourca FM-tjänster och varför SLL har valt att outsourca FM-tjänster. En sammanfattning av hur beslutet fattades börjar med att SLL först och främst gavs en given startpunkt. Med hjälp av konsulter samlades information in under en process som präglades av imitering, några snabbspår och där tillit fanns till såväl kollegor som utomstående. Det gjordes få gissningar om framtiden, ett steg i taget togs och ledningen agerade utefter vad som var bra här och nu. I processen för vad som i uppsatsen definierats som rangordning gavs inget utrymme för nej-sägare. Tjänstemännen presenterade två förslag mellan vilka känsla och ideologi fick styra.

Ideologi är också en del i ledningens livsvärld när det kommer till varför beslutet fattades. Även här återkommer uttryck för imitering då idén beskrivs vara ett uttryck för innovation och rätt väg att gå. Användandet av OPS skulle kunna signalera legitimitet. Beslutet grundade sig i ett normativt sökande efter en lösning ledningen redan visste existerade. Dessutom levererade omvärldsaktörer produkten i ett paket som beskrevs bättre än den lösning som nyttjas idag.

6.5 Varierat FM-tänk hos ledningen

Som den uppmärksamme läsaren redan identifierat har uppsatsens analys och diskussion hittills haft ett fokus som till stora delar berört OPS solo som begrepp.

Att FM-perspektivet tagit ett steg tillbaka har att göra med variationen i bekantskap hos ledningen när det kommer till begreppet Facilities Management. En variation som ger ovanstående avsnitt en avgörande dimension i summeringen av *hur SLL tog beslutet att outsourca FM-tjänster*. När ledningen ombetts att beskriva hur beslutsprocessen för upphandlingen av NKS såg ut har detta skett med hjälp av begreppet OPS och för att nå information om inkluderingen av servicetjänster har i samtliga fall ytterligare frågor behövt ställas och i vissa fall har dessa lämnats näst intill obesvarade. Detta signalerar två saker. De som hänvisar till beslutsmaterial stärker bilden av hur detta material accepteras i stort då det inte framkommer några uttryck för att någon vidare bedömning har gjorts än det som förmedlats denna väg (situationen är framförallt giltig för de respondenter som inte varit delaktiga i diskussionerna inom FoUU). För det andra skapar variationen en fråga i huruvida ledningen verkligen vet vad det fattat beslut om då begreppet, precis som all argumentation som teorin framför, nyttjats i material som lett hit men menar att de aldrig hört det förut. Även om enstaka uttalanden pekar på ett etablerat FM hos ledningen är det denna sistnämnda situation som dominerar. En tydlig indikation på detta är t.ex. hur ledningen uttrycker tillit till att uppdraget handlar om prestige för det företag som ska leverera inom ramen för OPS:en för att uppnå god kvalitet. Böter ska få effekt på kvalitet men några vetenskapliga belägg påvisas inte. Snarare verkar det vara en av de få gissningar och uppskattningar som gjorts av framtida situation.

Tyvärr finns tendenser på att dessa gissningar redan nu inte stämmer med upplevd realitet. Det gäller hur det beskrivs att beslutet inte fick önskad effekt i fråga om mervärde och innovation vilket förstärker bilden av människans begränsade rationalitet. Den finansiella krisen har redan berörts men diskussionen kan också leda till begränsningar i möjligheten till extern leverans med anknytning till lokal marknad. Kan det vara så att det inte bara är finansiell kris som lett till det minskade antalet anbud utan också bristen på entreprenörer som besitter hela kompetensen? Det framhävs ur teorin vara en bristvara vilket kan ha negativa effekter på prispress. Slutligen ska FM-strategin leda till synergieffekter vilket ledningen talar gott om under tiden för byggnation men det nämns inget om detta under tiden för drift.

Tolkningen för hur beslutet är fattat är således att ledningen förutsatt inkludering av FM i OPS och inte hanterat frågan specifikt. När idén om OPS paketerats av omvärldsaktörer har FM utgjort en så pass naturlig del att en aktiv reaktion inte skett hos ledningen. Det enda de behövt hantera är omfattningen.

Detta gör att även uppsatsens andra frågeställning, *varför SLL har valt att outsourca FM-tjänster* måste behandlas inom ramen för OPS. För att förstå varför tas redan här begreppen startpunkt, riktning, hastighet och sällskap till hjälp. Det har diskuterats väl hur idén om OPS och inkludering av FM-tjänster står stabilt i modernismen och hur samhällstrender har en stark koppling till just startpunkt. Landstinget har också indikerat att de eftersträvar en organisation som legitimeras

utifrån den institutionella rörelsen företagisering men när det kommer till just FM står idén i sig mer stabilt inom ramen för den institutionella rörelsen expertisering, baserat på hur, såväl SKL som branschen för FM, talar om fenomenet. Trots låg kännedom om fenomenet är ledningen bekanta med begreppet servicetjänster och lyckas utifrån detta förstärka helhetsbilden. Det finns mycket tydliga uttryck för hur SLL kan utveckla *sin* verksamhet om någon annan tar hand om andra aktiviteter. De vill ägna sig åt kärnverksamhet, proffs ska städa. Även att staten gett dem en uppgift, och hur krävande och icke önskvärt det vore att utöver detta behöva vara specialister på mer, tyder på detta. Samtidigt kan inte OPS antas vara idén som framkallat detta grundläggande ställningstagande då någon uttryckt att outsourcing på enstaka tjänster görs i alla fall, men att skillnaden nu är hur detta sker till en enda. Något som tyder på en utveckling mot FM även om ledningen själva inte framför några fördelar med att endast behöva ha kontakt med en part. Med utgångspunkt i en strävan att alltid vilja nå en högre effektivitet och en positiv utveckling i kombination med den ideologi den borgerliga majoriteten signalerat när det kommer till vad landstinget ska ägna sig åt och inte, är det mycket troligt att riktningen, oavsett OPS eller ej, hela tiden varit outsourcing av FM-tjänster men möjligen till flera enskilda leverantörer. Det var inget aktivt ställningstagande ledningen gjorde specifikt för NKS och den här typen av upphandling

Denna diskussion får stöd när det kommer till hur teorin föreslår att processen för implementering av FM ska gå till. Först föreslås att organisationen gör en gränsdragning av vad som är kärnverksamhet. Signalerna är att landstinget hanterat omfattningen av FM-tjänsterna utifrån den enkla gränsdragningen att i fråga om NKS och innehållet i OPS-upphandlingen är tjänster med nära koppling till sjukvård inte vad landstinget ska outsourca, detta är kärnverksamhet. Den tjänst som vållat diskussion är lokalvård som med lite övertalning föll även denna på sidan för outsourcing. Lokalvårdsdiskussionen har däremot inte varit en diskussion om huruvida städning är vård eller inte, utan huruvida man vill lägga denna på extern part. Således har processen börjat i motsatt ände än vad teorin talar om. *Först* har beslutet fattats att FM ska ske med hjälp av outsourcing, *sen* har ämnet varit vad (vilka tjänster). Detta beskrivs också i kontexten till beslutet och förstärker en redan förmedlad bild av hur beslut pressar fram strategiska förändringar i bakvänd ordning. Bilden förstärks därmed att idén OPS levererats i en produkt där FM ska ingå och där landstinget endast har till uppgift att definiera mängden.

Som ett led i modernismen, effektivisering, och till följd av rörelsen expertisering, har idén om FM spridits. Ledningen har haft en mycket liten möjlighet att påverka den startpunkt som givits och riktningen för fortsatt process har på förhand varit skissad. För att ytterligare söka förklaringar till den utveckling SLL gått till mötes när det gäller OPS-upphandlingen av NKS och hur de inkluderat FM-tjänster är det också aktörer och dess omvärldsprodukter som haft effekt. För att tolka aktörernas inverkan på just inkluderingen av fenomenet FM uppfattas den teoretiska referensramen som tunn men även respondenternas berättelse ger mycket liten

detaljering i förfarandet eftersom ämnet aldrig varit en diskuterad fråga. För att söka förklaringen och kunna definiera aktörer och produkter och därmed även hastighet och sällskap, nyttjas istället hur det i inledningen beskrivs hur Sverige leder den nordiska utvecklingen inom FM *med Storbritannien som vägvisare*.

Den svenska ledningen upprepar hur England är det framgångsrika exemplet och leverantör av idéer när det kommer till OPS. Om den svenska ledningen inte aktivt tagit ställning till inkludering av FM separat, utan accepterat det paket engelsmännen presenterat är det mycket troligt att Englands utbredda användning av OPS och dess förstaplacering inom FM-marknaden har ett samband. Ett troligt svar på varför SLL valde att nyttja outsourcing för FM-tjänster. Här kan teorin ge utrymme för tolkningar att detta skett för att imitera det framgångsrika exemplet och dessutom blir liknelsen med hur tåget snart går giltig även här av precis samma anledning som tidigare. Betydelsen av detta skulle kunna vara avgörande för ledningens beslut att inkludera ett stort paket tjänster och inte endast det mest brukliga, de hårda. England blir återigen avgörande för hastighet och sällskap. Idéer som är lätta att för en borgerlig majoritet, förespråkare för outsourcing av allt som inte är kärnverksamhet, att ta till sig och omsätta till organisationsutveckling. Som beskrivet är det inte tvunget att inkludera FM i en OPS men en upphandling av FM förutsätter en funktionsupphandling som ju är grunden för OPS. Ledningen så som borgerlig allians har inte vikit sig en tum från detta. Vilket indikerar att det är på detta sätt de vill arbeta generellt.

Så slutligen, har FM-tänk genomsyrat ledningen? Det talas om långa relationer med leverantören även om det snarare är i form av förflyttad risk och inte synergier av serviceleveranser. Att leverantören skulle vara en så tätt knuten aktör som en partner är inget resonemang som skiner igenom och med det är också känslan av att FM ska generera värde till kärnverksamheten, i stället för endast stödfunktion, mycket svag. Summeringen är varierad där vissa signaler indikerar att beslutet är väl genomtänkt. Vetskapen om vad FM bidrar till och att detta är mål ledningen vill uppnå blinkar till ibland men övervägande är bilden att OPS som fenomen och begrepp varit i fullt fokus. Reflektionen av vad en så stor FM-upphandling kan leda till i ett större perspektiv är mycket liten hos individen.

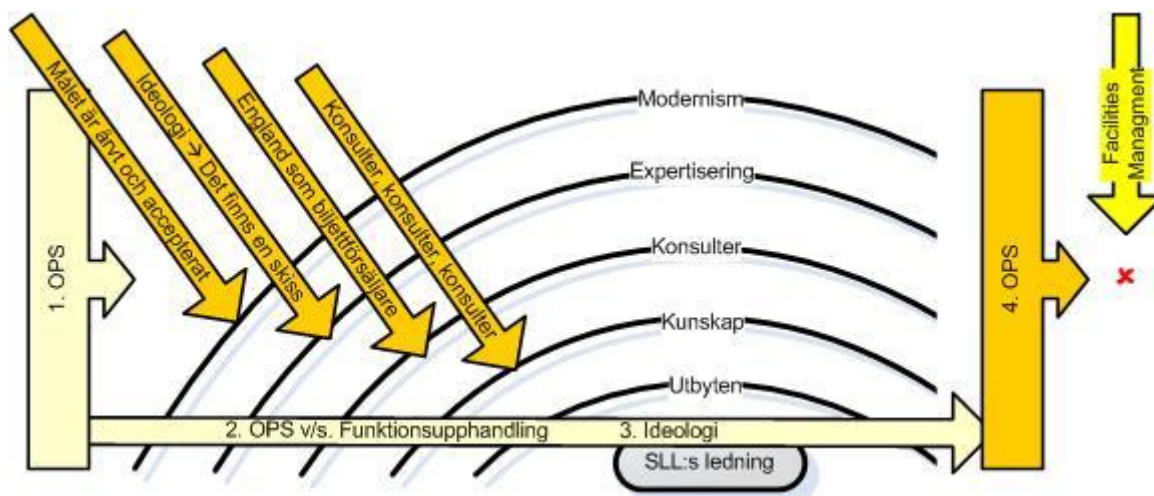
6.6 Omvärldens betydelse för beslutet

När analysmodellen som konstruerats med hjälp av den teoretiska referensramen återkommer är syftet att besvara den sista frågeställningen i uppsatsen, *vilken betydelse omvärlden har för beslutet om outsourcing av FM-tjänster enligt SLL:s ledning*. Innan dess måste frågan om tillförlitligheten i empiriska data hanterats då det under intervjuerna framkommit uttalanden från respondenterna om svårigheten att minnas då en viss tid passerat sedan händelsen. I den metod som valts för uppsatsen framgår ett resonemang om just problematiken att ställa frågor om retrospektiva uppfattningar, erfarenheter och upplevelser. Det beskrevs också hur problemet var tänkt att hanteras, en strategi som avslutningsvis bedöms fallit väl ut. Uttalandena om hur minnet kan svika kom ofta tidigt i samtalen men när väl en

tråd plockats upp med hjälp av frågor från olika perspektiv var minnet inget som gjorde intervjuerna haltande. Snarare uppstod en situation där respondenterna mindes "för mycket" och de som varit involverade från flera håll hade svårt att förhålla sig kronologiskt. Det gör det också svårt att avgöra varifrån beskrivningen kommer, säkerligen kan de politiker som haft fler uppdrag smält samman upplevelsorna när de ger sin samlade bild. Även det är ju ett resultat som beskriver livsvärlden och det har också varit den bakomliggande tanken när respondenterna inte alltid har varit väl förankrade i att de suttit i intervjun i egenskap av styrelsemedlem. Till detta hör också att frågan inte intresserat alla i samma utsträckning men att de blivit tvungna att hantera NKS trots att andra ämnen lockat mer. Ett perspektiv nog så viktigt för att finna gemensamma nämnare och variationer. Tillförlitligheten sammanfattas vara stor till att rätt och sann information framkommit vad gäller livsvärld. Detta innebär också att förberedda agendor, känslighet i frågor et cetera blir en del i den upplevda livsvärlden och en del av resultatet. Eftersom det är upplevelsen som eftersöks har det som beskrivet i kapitel 5 inte varit av intresse att kontrollera framförd "fakta" men som kontrollinstans att ärlighet dominerat kan ändå de tillfällen där beslutets kontext beskriver delar av processen som sedan återkommit hos respondenterna nyttjas.

Beslutsfattande som fenomen som till följd av omvärld sker under i ett begränsat handlingsutrymme har varit vad de beskrivna upplevelsorna syftat till att synliggöra. Den valda metoden, fenomenologi, har när livsvärlden eftersökts genererat såväl variationer som essenser med hög tilltro. De centrala aspekter som återkommit hos alla respondenter har med hjälp av den förda diskussionen därmed tillåtits ersätta teoretiska begreppen i analysmodellen för att beskriva omvärldens betydelse.

Målsättningen har varit att frångå ytan och identifiera sociala mekanismer. I samband med detta talas också om att den attraktiva ytan inte alltid måste vara den nyttiga, anledningen till att studera bakomliggande faktorer. Analysverktyget har gjort det möjligt att synliggöra hur den institutionella omvärlden innehåller aspekter av bindande och tvingande begränsningar som såväl sociala och mentala strukturer. Normer som identifierar rådande förväntningar på agerande. Ett motsatt steg beskrivs av teorin kunna medföra tapp av legitimitet. På den direkta frågan om ledningen upplevt påtryckningar från omvärlden är svaret nekande ur deras uppenbara perspektiv och sant för dem. Denna diskussion ger däremot en annan bild när helheten summeras. Utbyten och omgivande institutionella förhållanden ger tydliga indikationer på att produkter, aktörer, rörelser och trender haft en avgörande roll. En diskussion möjlig genom att studera startpunkt, riktning, hastighet och sällskap.



Figur 3 - Analysmodell med empiriska begrepp

Ledningen återkommer till hur de känner tillit till konsortiets känsla av prestige och att de därmed skulle göra sitt yttersta för att leverera så bra som möjligt. Det nämns också hur projektet inkluderar prestige för politiker. Således bör även de agera under samma förväntningar och tryck? Diskussionen startade i ett resonemang om startpunkt och detta har en mycket tydlig koppling till modernismen. Omvärlden, samhället, accepterar inte politiker som inte förespråkar en förbättrad verklighet. Eftersom bevis saknas för OPS och inkludering av FM skulle vara ett mer lyckosamt utförande i en svensk kontext, är det då rimligt att förändra en organisation på grund av en norm? Politikerna i den ledande majoriteten då beslutet fattades uttrycker att det klassiska upphandlingsalternativet inte varit effektivt nog och att OPS är rätt utveckling för att nå nästa nivå. De tar inte avstamp i sina berättelser utifrån reell oberoende forskning utan ger tecken av hur samhället ställer förväntningar på sektorn att efterlikna de goda exemplen. Framgång hos de med möjlighet att utöva makt föder legitimitet. I relation till en problemformulering som grundar sig i forskning v/s. omvärldstryck och rationalitet är det omöjligt att inte ägna en tanke åt uttalandena hur framtidens OPS-satsningar handlar om hur kommande politiker tycker att situationen "känns då". Är beslutsfattande till sist bara en fråga om magkänsla? Och hur uppstår i så fall den?

6.7 Tid som möjlig teoretisk utveckling

De metodologiska prestationerna har gett ett gott resultat för att nyttja existerande teoribildning och därmed identifiera hur institutionell omvärld haft betydelse på beslutsfattande. Metoden som nyttjades för att analysera insamlad data gav också utrymme att se nya aspekter av påtryckningar från omvärlden. Det induktiva utrymmet har gett möjligheten att identifiera *tid* som ytterligare aspekt i begränsning av handlingsutrymme och påverkan på beslut. Under diskussionen har tid varit en återkommande punkt att stanna upp vid. Den första indikationen bestod av hur politikens uppbyggnad kring mandatperioder genererar en historik nästa

generation tvingas ta hänsyn till. Tolkningen är att detta inte bara är specifikt för politiken utan en situation som säkerligen kan återspeglas även inom andra organisationer.

Tid är ett uttryck för hur nästa steg, och i dessa steg även omstruktureringar, pressas fram. Den finansiella krisen är i fallet NKS kanske det mest tydliga exemplet där omvärlden fick konsekvenser men där tid tvingade ledningen att fortsätta processen oavsett externa händelser. Den skeptiske reagerar på hur tid skulle kunna utgöra en del av den redan existerande modellen, exempelvis parametern hastighet men här handlar det snarare om tidsbegreppet som något oavsiktligt. Något som visserligen kan sammanfalla med den hastighet organisationen har för avsikt att färdas i, men som utgör en indirekt parameter att förhålla sig till. Något som sker på en makronivå, svårt för organisationen att proaktivt hantera och påverka.

7. Slutsatser

I detta kapitel presenteras de slutsatser uppsatsens syfte, frågeställningar och valda metoder resulterat i och som är giltiga för bedömningen av omvärldens påverkan på beslutsfattande.

7.1 Ekonomiska motiv

Uppsatsens syfte har varit att lyfta frågan om modernt beslutsfattande i omvärldstryck och utöka vetskapen om omvärldens påverkan på beslutsfattande i organisationer. Målsättningen var att med hjälp av fallet Stockholms Läns Landsting och Nya Karolinska Solna kunna belysa dess ledningsgrupps syn på den institutionella omvärldens betydelse för beslutsfattande och därmed avgöra om beslutet var baserat på legitimitet och omvärldskrav eller ett rationellt beslut utifrån forskning om effekter av outsourcing.

Syftet till uppsatsen presenterades i introduktionen utifrån tidigare kunskap, både utifrån marknadisering (NPM), OPS, FM och det beslut som fattades om NKS. Avsnittet hade för avsikt att underlätta för såväl uppsatsens författare som läsare att avgöra huruvida uppsatsen slutligen genererat ny kunskap och därmed avgöra nyttan med studien. Målet var att med hjälp av en fenomenologisk ansats frångå ytan på beslutet och undersöka hur ledningens beskrivningar av dess livsvärld ser ut och därmed kunna generera ett forskningsresultat som kartlägger beslutsfenomenet. Till hjälp nyttjades en analysmodell genererad efter teoretiska ansatser om beslutsfattande, institutionell omvärld och begränsning av handlingsutrymme samt teori om Facilities Management. De metodologiska valen och dess effekter har diskuterats i kapitel 4 och kommer inte att hanteras vidare här mer än att de prestationer som gjorts varit lyckade och genererat följande forskningsresultat.

Idén om outsourcing av Facilities Management hos offentlig sektor har följaktligen starka kopplingar till NPM, idéer med målsättningen att öka effektiviteten och ge skattebetalarna större utbyte för varje krona. Motivet till beslutet att bygga ett nytt sjukhus beskrivs vara samhällsbaserat men att göra det genom en OPS och med ett inkluderande av FM-tjänster har ekonomiska drivkrafter. I underlaget till beslutet år 2008 står hur det nya sjukhuset skulle generera genomslag i driftsekonomin men att det ännu inte var möjligt ”att klä dessa effekter i kvantifierade, ekonomiska termer”. Således skulle beslutet fattas utan uttalanden om hur stor den ekonomiska vinsten skulle bli samtidigt som forskningen pekar på att det råder brist på konkurrensutsättningens effekter i förhållande till andra alternativ.

7.2 Men ideologi styr?

Det saknas således belägg hämtade från forskningsfronten att situationen skulle generera ett större utbyte för sektorn även om detta var det kommunicerade motivet, ett klart legitimt sådant. Varje reform är istället dels en reaktion på

specifika problem men också en produkt av rådande politik och förvaltning. Den rådande politiken har under beslutet för upphandlingen av NKS präglats av en borgerlig majoritet och det är ideologi som framstår som avgörande faktor i vilket av de två valen, OPS eller samverkansentreprenad, som ledningen ansåg vara det bästa. Det syns hur ledningen redan på förhand står för värden som innebär att det offentliga varken ska äga byggnader eller ägna sig åt drift av desamma bara för ägandets skull. Ledningen hade redan avgjort beslutet för outsourcing innan de nådde såväl begreppet FM som OPS. En majoritet för privata alternativ är också en majoritet beredd att förlägga drift- och underhållstjänster på en extern part fram till år 2040 i samma avtal. Ideologin är däremot inte möjlig att använda som ensam legitim argumentation när ett beslut möter omvärld.

7.3 Experterna ger ideologin förutsättningar

När livsvärlden beskrivs framgår en essens i hur beslutet om upphandling av FM-tjänster under den långa avtalstiden inte var ett enskilt beslut utan uppfattades som en naturlig del i en OPS-upphandling. När ledningen accepterade kunskap om OPS som idé, presenterades denna inkludering av FM som självklar. Det ledningen behövde specificera var omfattningen, en specifikation som hänvisades till FoUU-utskottet och en fråga som inte engagerade ledningen särskilt. Beslutet att outsourca FM-tjänster fattades som en del i någonting större när SLL i första ledet tog ställning till OPS vara eller icke vara.

Detta tydliggör hur det inte är den ideologiska politiken som till sist styr utan reellt uppstår beslutsfattande bland de experter som levererar information till politiken. Det är omvärldsaktörerna som i detta fall spridit idén om OPS till det politiska rummet såväl innan NKS kom på tal som under den processen. Ledningen, även i de konstellationer som fanns tidigare under 2000-talet, fastnade uppenbarligen tidigt för idén och har sedan letat ett projekt där upphandlingsmetoden var möjlig att genomföra. Ett sökande efter information som stärker tankarna om att detta är den bästa vägen att gå har sedan tagit vid för att förmedla en legitimitet.

Vad som är nyttig kunskap är föremål för subjektiv värdering. Utifrån ett institutionellt perspektiv, som belyser att organisationer inte kan analyseras som rationella utan agerar i ett begränsat utrymme, blir nyttan att belysa hur legitimitet blir mål istället för effektivitet.

7.3.1 Omvärldens otvivelaktiga betydelse för beslutet

Det är ett tillfredsställande beslut som fattats efter de bedömningskriterier landstinget satt upp men det är inte tvunget det maximerande. Det har handlat om ett normativt sökande av det mest lämpliga alternativet och att utreda effekten har inte varit fullt lika centralt. Målet har, med bakgrund i ideologi, varit att tillämpa OPS, inte tvunget att öka effektiviteten och utväxlingen av skattemedel.

Med hjälp av frågorna hur och varför kunde den uppsatta analysmodellen nyttjas i diskussionen för att identifiera omvärldens betydelse för ledningens beslut. Utifrån

de faktorer som identifierats, med hjälp av de beskrivningar av livsvärlden som framkommit, är bedömningen att betydelsen är stor framförallt i fråga om direkta omvärldsaktörer och deras produkter. De indirekta är svårare att tydligt identifiera men det råder ingen tvekan om hur trender och rörelser haft betydelse för hur ledningen skulle ta till sig idén om FM när det kommer till NKS.

Uppsatsen bekräftar hur den fullständigt rationelle och nyttomaximerande organisationen inte finns utan måste analyseras utifrån andra perspektiv om förståelse för dess rörelser är målsättningen. Ledningen har genomfört en process som gör att de behåller sin ställning i social struktur där framgång föder legitimitet. Trots tveksamheter om projektets storlek och det faktum att SLL skulle vara svensk pionjär i frågan gick ledningen hela vägen. Prestige har utgjort en drivande faktor istället för forskning om konkurrensutsättning. Något som kan anses vara ett givet steg för överlevnad. Stundvis förekommer också indikationer på att ledningen tagit hjälp av vanebildning även internt. En situation som ofta uppstår och som inte behöver definieras på nytt varje gång leder även det till psykologisk lättnad. Det gäller hur beslutsprocessen varit som i övriga fall, hur ansvarsområden nyttjats et cetera. Eftersom NKS-beslutet var så komplext är det förståeligt att ledningen nyttjade denna typ av ”vana” där möjligheten fanns. Framgång till ett så lågt pris som möjligt.

Samtidigt är studien gjord efter en uppsatt teoretisk referensram som fokuserat på identifieringen av begränsat handlingsutrymme för den studerade organisationen, en ram som strukturerat diskussionen på ett på förhand förutsägbart sätt. Ett sätt som också får effekt på de forskningsresultat uppsatsen nått. Med en annan analysmodell är det fullt möjligt att den insamlade empirin genererat andra genomslag och därmed är det möjligt att också andra aspekter av beslutsprocessen framgått.

7.3.2 Utrymme för att hantera omvärld finns – om viljan existerar

En del i uppsatsens syfte var också att sammanställa medvetenheten hos SLL:s ledning ifråga om deras egna uppfattningar kring omvärldens betydelse för deras beslutfattande och därmed öka möjligheterna till hantering av densamma. Genom föregående diskussion har detta gjorts. Nyttan i att studera just uppfattningar är att detta utgör grunden för att hantera situationen och är det centrala i den upplevda livsvärlden. Med hjälp av uppsatsens metod har ett starkt, om än inte uppenbart hos ledningen, omvärldstryck identifierats men också en samtida medvetenhet om att uppfattningarna om upphandlingsformens fördelar baserats utifrån andras erfarenheter. Det utgör å sin sida ett gott tecken för att kunna hantera omvärld men värdelöst om inte vetskapen nyttjas proaktivt. I detta fall har inga ansatser syns till som indikerar att ledningen avser att ta större del i anspråk av sitt handlingsutrymme. Utan situationen att så är fallet, accepteras.

Men beslutet får, oavsett vad som sagts ovan, inte klassas som felaktigt. Det har inte bemötts av några omvälvande reaktioner, det har inte talats om hur väljarna

sviker på grund av beslutet eller liknande. Den politiska organisationen har alla förutsättningar för att fortsätta existera vilket måste vara den huvudsakliga målsättningen för ett demokratiskt samhälle. Vi har valt våra politiker och de har fattat ett modernt beslut i en modern omvärld vi som väljare så här långt är nöjda med.

8. Reflektioner

Detta sista kapitel är avsett att lyfta uppsatsen utanför det givna fallet. Dessutom ger kapitlet idéer till fortsatt forskning till följd av de frågor som uppstått under vägens gång.

8.1 Ett unikt fall

Uppsatsen har i huvudsak bekräftat hur det inte är möjligt att analysera en organisations beslut och förändringar utifrån ett rationellt perspektiv. Forskningsresultatet pekar på hur Stockholms Läns Landsting utstod ett institutionellt tryck från omvärlden som i stor utsträckning begränsat ledningens handlingsutrymme. Situationen visade sig vara giltig både i frågan om metod för upphandling av en nybyggnation och vad som skulle kunna ingå i en sådan. Det vill säga huruvida drift och servicetjänster med ett FM-tänk skulle inkluderas. Resultatet att organisationer utsätts för omvärldstryck är giltigt för alla de organisationer som har för avsikt att fortsatt existera. Eftersom de berättelser om upplevelser och erfarenheter uppsatsen genererat är unika till följd av varje individs individualitet, är det dock inte möjligt att generalisera att det skulle vara under just de aspekter som beskrivits här, andra organisationer agerar. Detta eftersom essensen och variationer i de upplevda livsvärldarna är unika för fallet.

En reflektion i efterhand är hur sekretessfrågan kan ha haft betydelse för vad som framkommit under intervjuerna. Respondenternas medvetenhet att stora delar av processen varit sekretessbelagd då det begav sig kan å ena sidan ha hindrat att berättelserna skett med stor detaljeringsgrad och utan avbrott. Samtidigt kan situationen också ha resulterat i hur berättelser kommit fram som inte tidigare varit officiella. Oavsett är situationen en del av forskningsresultatet och det faktum att berättelserna om respondenternas livsvärld stått i fokus och inte sanningshalten, sätter situationen i ett annat och giltigt perspektiv. Politik och kultur har satt en prägel på värderingar och normer om hur moderna organisationer bör drivas vilket är vad uppsatsen kunnat föra fram i ljuset.

Det är samtidigt möjligt att fallet SLL, NKS och beslutet om outsourcing av FM-tjänster inte var det mest optimala sättet att undersöka modernt beslutsfattande i omvärld. Ledningens förhållande till just begreppet FM är långt vilket också har inneburit att fokus successivt flyttats över mot OPS. Frågan är utifrån givna beskrivningar inte en ledningsfråga utan operationell. Detta är samtidigt i sig ett forskningsresultat värt att notera, beslutet är formellt taget av ledningen men de har egentligen ingen större kunskap i ämnet. Intressant är det faktum att det fattas fler beslut än de hinner ägna uppmärksamheten åt, ett förhållande som kan vara överförbart även till andra situationer.

8.1.1 Förslag till vidare forskning

Många frågor har under processens gång uppstått. Frågor som både skulle vara av intresse att studera i nuläget och efter att projektet slutförts. Ämnen för idag är bland annat hur uppsatsen inte berört den för tillfället startade NKS-förvaltningen eller FoUU-utskottets roll i större utsträckning. För att få en mer uttömmande bild skulle ämnet för uppsatsen tjänas om detta gjordes. Inte minst för att studera hur rekryteringen till dessa positioner skett. Det gäller också de tjänstemän ledningen hänvisar till då de menar att det var inom dessa organisationer i landstinget som stora delar av kompetensen fanns. På samma spår står det klart att det är samma konsultfirmor som återkommer. Hur skedde upphandlingen av dessa och varför? Och vilka är det inom den privata sektorn som arbetar med frågan? Ämnet leder direkt vidare till vem som egentligen förespråkar OPS och FM. Branschen? Det skulle kunna vara föremål för fortsatt forskning.

Utöver det finns en politisk opposition som inte fått komma till tals i denna uppsats. Att de skulle kunna vara föremål för vidare forskning är redan nämnt men värt att nämna igen då det är en av uppsatsens hål som bör fyllas för att ge ämnet sin relevans. Kanske allra mest intressant ur den vinkeln hur det beskrivs att reformerna inom NPM endast innehållit skillnader i grader mellan de politiska blocken och inte i art.

För framtiden är självklart utfallet av upphandlingen ett ämne som bör, och med all säkerhet kommer att, utvärderas. Det finns också frågor för i vilken utsträckning NKS nu kommer utgöra referensobjekt för fortsatta satsningar. Hur marknadsför NKS sig? Nyttjas det faktum att landstingen varit pionjär inom OPS i media för att skaffa legitimitet? Presenterar de sig på ett visst sätt för att visa på att de tagit till sig reglerna inom sitt fält? Och vilken aktör utgör de för kommande organisationer som står i samma strategiska val – att producera ”in house” eller via outsourcing. Det talas både från forskningen och från ledningen även om behovet av kompetens hos beställaren. Hur säkrades det? Och räckte denna i slutänden?

Projektet är det första i sitt slag. Något som börjar bli tjugigt men fortfarande av sådant intresse att det är värt att beröra igen. Ur ett ekonomiskt marknadsperspektiv har uppsatsen väckt tankar om de stora upphandlingsobjekten kan vara en väg till färre aktörer på marknaden? Vilka resultat ger mindre marknader men med färre och större aktörer på möjligheterna till besparingar och effektiviseringar till följd av konkurrens?

Referenser

Litterära källor

Adams, Douglas (2004). *Liftarens guide till galaxen*. [Ny utg.] Stockholm: Bonnier

Almqvist, Roland M. (2006). *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1. uppl. Malmö: Liber

Arnerup-Cooper, Birgitta & Edvardsson, Bo (1998). *Tjänstemarknadsföring i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. 1. uppl. Malmö: Liber

Furusten, Staffan (2007). *Den institutionella omvärlden*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Grandin, AnnaCarin, Lindqvist, Ted & Sandgren, Ulf (1997). *Facility management: offentligt fastighetsföretagande i ett nytt perspektiv*. Stockholm: Svenska kommunförb.

Grandin, AnnaCarin, Lindqvist, Ted & Sandgren, Ulf (1998). *Facility management i sammandrag: offentligt fastighetsföretagande i ett nytt perspektiv: minirapport om offentligt fastighetsföretagande från U.F.O.S.*. Stockholm: Svenska kommunförbundet

Helgesson, Claes-Fredrik, Kjellberg, Hans & Liljenberg, Anders (red.) (2004). *Den där marknaden: om utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2002). *Hur moderna organisationer fungerar*. 2., [rev. uppl.] Lund: Studentlitteratur

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur

March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press

Mixat stöd - maxad nytta: metodik för införandet av facilities management i sjukvårdens lokaler. (2008). Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

Montin, Stig (1997). New Public Management på svenska. *Politica: tidskrift för politisk vetenskap*. Årgång 29, vol 3, ss. 262-278. Århus: Tidskriften

Ramel, Claes (2006). *Mer än bara fyra väggar och tak: facility management ett effektivt stöd till kärnverksamheten*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Rouban, Luc (1999) red. *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press

Trost, Jan (2005). *Kvalitativa intervjuer*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur

Elektroniska källor

European Commission (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bryssel: European Commission

Tillgänglig:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (2012-05-07)

Fasticon. *Landstingen lägger ut och gör vinster*. (2007). Nyhetsbrev 4, februari 2007.

Tillgänglig: http://www.fasticon.se/Nyhetsbrev4_Landstingen.htm (2012-05-15)

Hartman, Laura (red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*. 2. uppl. Stockholm: SNS förlag

Tillgänglig:

http://www.sns.se/sites/default/files/konkurrensens_konsekvenser_pod_2.pdf (2012-05-15)

Henriksson, Linnéa (2008). *Många missuppfattningar om New Public Management. Föränderlig förvaltning*. Tema: byråkratin - en demokratisk paradox?

Tillgänglig: http://www.fbf.fi/ikaros/arkiv/2008-1/IKA108_p10-11.pdf (2012-03-01)

IFMA. *Marknaden*. (2012).

Tillgänglig: <http://ifma.se/om-ifma/marknaden/> (2012-05-27)

ISS. *ISS sänker kostnader*. (2012).

Tillgänglig:

http://www.se.issworld.com/tjanster/facility_management/iss_sanker_kostnader/pages/default.aspx (2012-05-15).

Konkurrensverket (2011). *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Rapport 2011:1. Stockholm: E-print AB

Tillgänglig:

http://konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport_2011-1.pdf (2012-03-18)

Landstingsstyrelsens FoUU-utskott. Protokoll 2008-09-16.

Tillgängligt: http://www.sll.se/Handlingar/FoUU-utskottet/Protokoll_2008-09-16.pdf (2012-03-07)

Landstingsstyrelsens FoUU-utskott. Protokoll 2008-09-23.

Tillgängligt: http://www.sll.se/Handlingar/FoUU-utskottet/Protokoll_2008-09-23.pdf (2012-03-07)

Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: en forskningsöversikt. (2007).

Stockholm: Sveriges riksdag.

Tillgänglig:

http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=3777&doktyp=rfr&rm=2007/08&bet=RF R2&dok_id=GV0WRFR2 (2012-05-15)

Stockholms Läns Landsting. (2002). *Rapport från utredningen om nytt universitetssjukhus.*

Tillgänglig: <http://www.nyakarolinskasolna.se/Global/Dokument/SNUS-utredningen.pdf> (2012-05-15)

Stockholms Läns Landsting. (2010) *Om projektavtal (OPS-avtal) för Nya Karolinska Solna.* Pressinformation 2010-05-05.

Tillgänglig: <http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/nya-karolinska-solna/document/view/faktablad-om-ops-8334> (2012-05-15)

Stockholms Läns Landsting. (2011). *Det ljusa sjukhuset.* Elanders.

Tillgänglig:

http://www.nyakarolinskasolna.se/Global/Dokument/NKS%20Designbok_dec2011.pdf (2012-05-15)

Stockholms Läns Landstingsfullmäktige. Protokoll 2008-04-08.

Tillgänglig:

<http://www.nyakarolinskasolna.se/PageFiles/253/LF%20protokoll.pdf> (2012-01-28)

Stockholms Läns Landstingsstyrelse. Förslag 2008:21, LS 0710-1039. Bilaga Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Tillgänglig: <http://www.nyakarolinskasolna.se/PageFiles/253/beslut.pdf> (2012-03-06)

Stockholms Läns Landstingsstyrelse. Förslag 2008:40, LS 0804-0429.

Tillgänglig: <http://www.sll.se/Handlingar/Landstingsfullmäktige/2008/08-06-10/08-040.pdf> (2012-01-27)

Stockholms Läns Landstingsstyrelse. Protokoll 2008-05-27.

Tillgängligt: <http://www.sll.se/Handlingar/Landstingsstyrelsen/2008/08-05-27.pdf>
(2012-03-06)

Öhrlings Price Waterhouse Coopers. (2007). *Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna.*

Tillgänglig: <http://www.nyakarolinskasolna.se/PageFiles/253/OPS-utredning.ppt>
(2012-03-05)

Bilaga 1. Samtalsguide

Guide för inledande telefonsamtal/e-post med de personer urvalet genererat.

- Presentation av intervjuare.
 - Namn, syfte med samtalet, utbildningen och dess fokus
- Uppsatsen
 - Personen kontaktas i egenskap av ledamot/ersättare i landstingsstyrelsen sommaren 2008 då beslutet togs att för fullmäktige föreslå en OPS-upphandling av Nya Karolinska Solna.
 - Intresset för OPS och beslutet om Nya Karolinska Solna
 - Intervjun kommer att innefatta frågor om hur respondenten som beslutsfattare upplevde påtryckningar under processen, omvärldens påverkan på beslutet att i OPS-upphandlingen.
- Respondentens konfidentialitet
- Frågor?
- Beslut om deltagande och tid för intervju
- Tack och lämnande av kontaktuppgifter

Bilaga 2. Intervjuguide

Fråga	Följdfrågor
FM	
Hur definierar du begreppet Facilities Management?	Kan du komma ihåg det tillfälle du först kom i kontakt med begreppet Facilities Management? Din reaktion? Från vem/vad kom informationen? Hur har du kommit i kontakt med begreppet sedan dess? Kommer du ihåg någon gång då du refererat till något du läst, hört et cetera om outsourcing av servicetjänster under processen? Saknas referenser?/Har det skett vid flera tillfällen?
Vad är bra respektive dåligt med tankesättet kring FM?	Vilka argument låg bakom att fatta beslutet att inkludera FM-tjänster? För? Emot? Hur beskrev konsulterna begreppet FM? Vad ansåg du vara kontroversiellt? Varför?
Ser du några fördelar/nackdelar med att be en extern aktör leverera samtliga servicetjänster?	Vilken är din argumentation för det? Tror du styrelsen höll med dig?
Hur skulle du beskriva gränsdragningen mellan vilka stödfunktioner av FM som kan outsourcas i fråga om NKS?	Vilken är din bild av den verksamhet NKS bör ägna sig åt?
Beslut och beslutsprocess	
Kan du beskriva hur beslutsprocessen att inkludera servicetjänster i upphandlingen såg ut?	Vilken var din roll? Hur tog ni in och värderade alternativ? Hur många alternativ fanns det? Talades det om beslutets konsekvenser för framtiden? Hur skulle beslutet upplevas?
Upplevde du någon påtryckning om hur du skulle ställa dig i frågan?	Kan respondenten ge några exempel? Fanns det politiska påtryckningar till fördel för det beslut som fattades? Sanktioner?
Omvärld	
Hur upplevde du innehållet i beslutsunderlagen som var till fördel för OPS och inkluderandet av FM-tjänster?	
Om du skulle beskriva gruppens uppfattningar om att be en entreprenör	Stämmer beskrivningen med din uppfattning?

leverera all service till sjukhuset, hur skulle de se ut?	Förändrades gruppens sammansättning under beslutets intensifiering mellan 2007 och 2008?
Hur upplevde du konsultbolagens deltagande i processen?	Hur formulerades uppdragen till utredningarna?
Hur ser du på beskrivningen av NKS som svensk pionjär med ett FM-kontrakt i den här omfattningen?	Hur värderades de tidigare exemplen? (England)
Diskuterades andra sätt att leverera stödfunktioner än via upphandling?	Hur beskrevs den lösning Karolinska använder idag för leverans av stödfunktioner? Vad ville man lösa med OPS?
Vilka förväntningar uttryckte omvärlden när det gäller inkludandet av FM-tjänster?	
Hur uppfattar du omgivningens inställning till beslutet?	Är inställningen lika över tid? Vad beror den på?
Skulle du agera lika om processen uppstod idag?	Varför/varför inte?