

# Rätt tid, rätt incitament eller rätt förespråkare?

En analys av beslutet att använda offentlig-privat samverkansavtal som upphandlingsform för uppförandet av Nya Karolinska Solna



**LUNDS**  
UNIVERSITET

## Abstract

In 2008 Stockholm County Council decided to finance the construction of a new university hospital in Solna, Stockholm utilising public-private partnership (PPP). This decision received heavy criticism, partly due to the cost amounting to 61 billion SEK. The aim of this paper is to investigate, utilising Kingdon's Multiple Stream Framework (MSF), why Stockholm County Council decided to finance the new hospital using PPP. In addition, the paper has theory testing ambitions aiming to examine the feasibility of MSF in explaining the decision to use PPP. The study utilises a case study analysis where the operational indicators are based on MSF's streams. The empirical results indicate that a number of aspects influenced the decision including; (i) a change of administration following the 2006 general county election, (ii) an understanding that traditional financialisation methods would imply too much risk for the county in terms of cost and reaching the deadline, and (iii) neoliberal ideas and an acceptance of policy decisions reflecting an ambition to increase cooperation between the public and private sector within the health care industry. Following the empirical results, it is evident that MSF offers feasible explanations as to why the decision was made. However, MSF's falsifiability can be questioned.

*Nyckelord:* Offentlig-privat samverkansavtal, Nya Karolinska Solna, Multiple Stream Framework, policyanalys, offentlig förvaltning

*Antal Ord:* 9997

## Förkortningar

### Allmänna förkortningar:

MSF - Multiple Stream Framework

NKS - Nya Karolinska Solna

OPS - Offentlig-privat samverkansavtal

SLL - Stockholms Läns Landsting, numera Region Stockholm

### Politiska partier i Sverige

C - Centerpartiet

Fp - Folkpartiet, numera Liberalerna

Kd - Kristdemokraterna

M - Moderaterna

Mp - Miljöpartiet

S - Socialdemokraterna

V - Vänsterpartiet

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Disposition .....	5
1.2 Syfte och frågeställning.....	5
1.3 Avgränsning .....	6
1.4 Tidigare forskning .....	6
1.5 Bakgrund .....	7
1.5.1 Nya Karolinska Solna.....	7
1.5.2 Offentlig-privat samverkansavtal.....	7
1.5.3 Offentlig-privat samverkansavtal för Nya Karolinska Solna .....	8
<b>2 Teoretiskt ramverk .....</b>	<b>10</b>
2.1 Teoretisk utgångspunkt .....	10
2.2 Multiple Stream Framework .....	10
2.2.1 Problemströmmen .....	11
2.2.2 Policyströmmen.....	12
2.2.3 Politikströmmen .....	13
2.2.4 Policyfönstret .....	14
2.3 Multiple Stream Framework - begränsningar och kritik.....	14
<b>3 Metod och material .....</b>	<b>15</b>
3.1 Val av metod .....	15
3.2 Val av fall .....	15
3.3 Operationalisering .....	15
3.3.1 Problemströmmen .....	16
3.3.2 Policyströmmen.....	16
3.3.3 Politikströmmen .....	16
3.3.4 Policyfönstret .....	16
3.4 Material och källkritik.....	17
3.5 Intervjuer .....	17
3.5.1 Val av intervjupersoner .....	18
3.6 Etiska överväganden .....	18
3.7 Metodologiska reflektioner .....	18

<b>4</b>	<b>Resultat och analys</b> .....	<b>19</b>
4.1	Problemströmmen .....	19
4.2	Policyströmmen.....	20
4.3	Politikströmmen .....	21
4.4	Policyfönstret .....	22
<b>5</b>	<b>Diskussion</b> .....	<b>24</b>
5.1	Förslag på framtida forskning .....	27
<b>6</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>28</b>
<b>7</b>	<b>Referensförteckning</b> .....	<b>29</b>
7.1	Muntliga källor .....	29
7.2	Skriftliga Källor.....	29
7.3	Litteratur.....	31

# 1 Inledning

Den 10 juni 2008 beslutade Stockholms Läns Landsting (SLL) att uppförandet, drift och underhåll av sjukhusanläggningen Nya Karolinska Solna (NKS) skulle finansieras med offentlig-privat samverkansavtal (OPS) (NKS-förvaltningen 2010, s. 4). Beslutet är unikt eftersom det är den första OPS-upphandlingen av utformning, byggande och fastighetsdrift av ett sjukhus i Sverige. Det är även den största OPS-upphandling av en sjukhusanläggning i Europa (ibid., s. 4). Avtalet sträcker sig fram till år 2040 och beräknades vid signerandet av avtalet kosta SLL:s skattebetalare cirka 61 miljarder kronor (Region Stockholm 2020a).

Mot bakgrund i bristande erfarenhet av OPS i Sverige och storleken på NKS-projektet ansågs OPS vara en stor risk för SLL (Yngfalk - Junker 2019, s. 14). Undersökningar gällande denna typ av policybeslut kan ge förståelse för framtida beslut gällande upphandlingsformer och således skapa förutsättningar för mer välgrundade beslut i framtiden. Dessutom regleras inte OPS vid offentlig upphandling i lagen om offentlig upphandling (LOU) (Wallström 2020, s. 35) vilket ytterligare understryker vikten av att granska offentliga beslut gällande OPS.

## 1.1 Disposition

I det första kapitlet presenteras uppsatsens syfte och problemformulering, tidigare forskning samt bakgrunden gällande NKS och OPS. I kapitel två presenteras det teoretiska ramverket. Metod och material samt operationalisering presenteras i det tredje kapitlet. I kapitel fyra presenteras empiriska resultat och analys följt av diskussion i kapitel fem och slutsats i kapitel sex. Kapitel sju består av referensförteckningen.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens empiriska och huvudsakliga syfte är att undersöka varför SLL beslutade att finansiera uppförandet av NKS med OPS-metoden. Detta är bland annat relevant att undersöka på grund av avtalets höga kostnader och att det är det första OPS-projektet i Sverige av denna storlek. Dessa aspekter understryker uppsatsens utomvetenskapliga relevans. Granskning av detta policybeslut är också angeläget för allmänheten. Eftersom OPS-avtalet sträcker sig fram till 2040 är granskning av detta beslut relevant för SLL:s framtida skattebetalare. Detta gör uppsatsens syfte än mer relevant. Det teoretiska ramverket som används för att besvara frågeställningen är Kingdons *Multiple Stream Framework* (MSF) som presenteras i kapitel två.

Utöver det empiriska syftet har uppsatsen en teoriprovande ambition. Detta bisyfte syftar till att undersöka hur väl MSF kan förklara orsaken till att SLL beslutade att finansiera uppförandet av NKS med OPS. Den teoriprovande ambitionen belyser uppsatsens inomvetenskapliga relevans eftersom det kan vara av intresse för andra forskare inom området för policybeslut och offentlig förvaltning att ta del av slutsatser gällande MSF:s förklaringskraft gällande denna typ av policybeslut. Forskning kring OPS kan även vara avgörande för OPS-metodens framtid. Mot bakgrund i uppsatsens syften ämnar uppsatsen besvara följande huvudfråga:

- *Varför beslutade Stockholms läns landsting att använda offentlig-privat samverkansavtal som upphandlingsform för uppförandet av Nya Karolinska Solna?*

Uppsatsens teoriprovande ambition ämnar besvara följande bifråga:

- *Hur väl kan Kingdons Multiple Stream Ramverk förklara beslutet att använda offentlig-privat samverkansavtal som upphandlingsform för uppförandet av Nya Karolinska Solna?*

### 1.3 Avgränsning

Uppsatsen är avgränsad till att förklara beslutet som togs i Stockholms läns landstingsfullmäktige den 10 juni 2008. Därför undersöks inte vidare beslut som OPS-beslutet ligger till grund för, exempelvis den senare politiska överenskommelsen gällande förskottsbetalningen. Vidare avgränsas uppsatsen till att enbart studera uppförandet av sjukhusanläggningen NKS vilket bör skiljas från utformandet av Karolinska Universitetssjukhuset som innebar en sammanslagning av Huddinge och Solna sjukhus (Region Stockholm 2020c). Orsaken till denna avgränsning är att OPS-beslutet enbart berör uppförandet av NKS.

### 1.4 Tidigare forskning

Forskningen gällande OPS för NKS är begränsad. Anledningen till detta kan vara att eftersom OPS-avtalet sträcker sig till 2040 har en helhetlig granskning av beslutet och dess effekter ännu inte kunnat göras.

Eventuellt är den mest framstående forskningen kring de tidiga stadierna i besluten kring NKS framställda i SCORE:s rapportserie. De mest relevanta delarna av rapportserien för denna uppsats syfte är Junker och Yngfalks (2019) delrapport *Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna* samt Yngfalk och Junkers (2019) delrapport *Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. I den förstnämnda rapporten granskas vägen fram till beslutet att finansiera NKS med OPS medan den senare rapporten undersöker beslutet i sig.

Ytterligare forskning som är relevant för uppsatsens empiriska syfte är Waluszewski et al.:s (2019) *The public-private partnership (PPP) disaster of a new hospital – expected political and existing business interaction patterns* vars syfte är att belysa skillnaden mellan det förväntade och faktiska resultat av OPS för uppförande av sjukhus. Även Li et al. (2019) granskar OPS för uppförandet av sjukhus som finansierats av OPS-modellen i Kina. Vidare presenterar Javed et al. (2013) en modell som kan användas i planeringsstadiet för sjukhusprojekt som ska använda OPS-modellen.

Gällande tidigare forskning som använt sig av MSF menar Jones et al. (2016, s. 13) att 311 engelskspråkiga peer-reviewed artiklar publicerade mellan 2000 och 2013 har använt MSF. Artiklarna använder MSF för att analysera policybeslut inom olika områden, länder och nivå av beslutsfattande. Petersen (2011) använder MSF i syfte att jämföra hur OPS-metoden applicerats i Danmark jämfört med Irland.

Inomvetenskaplig relevans ställer krav på kumulativitet, att forskningen bidrar till tidigare forskning inom området. Detta kan göras genom att exempelvis empiriskt pröva en teori (Teorell - Svensson 2007, s. 18). Till skillnad från tidigare studier som granskat policybeslut med hjälp av MSF syftar denna studie till att granska hur väl MSF kan förklara varför SLL beslutade att uppföra NKS med OPS-metoden. Inom tidsramen för denna uppsats har detta angreppssätt inte återfunnits i den tidigare litteraturen.

## 1.5 Bakgrund

I detta delkapitel beskrivs den empiriska bakgrunden indelat i tre deltexter; NKS, OPS samt OPS-avtalet för NKS.

### 1.5.1 Nya Karolinska Solna

År 2001 beslutade Stockholms läns landstingsstyrelse att en utredning i syfte att undersöka möjligheterna för uppförandet av ett nytt universitetssjukhus i SLL skulle utföras. Utredningen fick namnet SNUS-utredningen (Stockholms nya universitetssjukhus) (SLL 2002, s. 5). SNUS-utredningen konstaterade att det nya sjukhuset skulle bli ett specialistsjukhus. För att kombinera forskning och sjukvård rekommenderades det att sjukhuset byggs i Solna, nära Karolinska institutet. SNUS-utredningen rekommenderade att några av de gamla byggnaderna används men att en nybyggnation erfordrades (ibid., s. 4).

Mot bakgrund i SNUS-utredningen tillsattes 2003 3S-utredningen (Stockholms sjukvårdsstruktur) för att analysera SLL:s framtida sjukvårdsstruktur. 3S-utredningen fastslog att det lämpligaste alternativet var att uppföra en ny sjukhusanläggning eftersom en renovering beräknades ta cirka 15 år att genomföra och hade krävt att svårt sjuka patienter flyttas (Region Stockholm 2020b). Mot bakgrund i de två utredningarna beslutade Stockholms landstingsfullmäktige den 8 april 2008 att ett nytt universitetssjukhus skulle uppföras i Solna (SLL 2008b, s. 7).

### 1.5.2 Offentlig-privat samverkansavtal

OPS-liknande upphandlingsformer började diskuteras under 70- och 80-talet (Röstin - Hansson 2007, s. 3). I Sverige har OPS diskuterats sedan 90-talet men enbart två OPS-projekt har genomförts, Arlandabanan och NKS (Stockholms Universitet 2018, s. 8).

OECD definierar OPS som “[e]tt långsiktigt avtal mellan en privat och offentlig aktör, för att tillhandahålla en offentlig tillgång eller tjänst, där den privata aktören bär omfattande risk- och ledningsansvar och där ersättning är kopplat till prestanda” (OECD 2017, s. 5, min översättning). Konkurrensverket menar att OPS är en entreprenadform som kan användas vid större infrastrukturinvesteringar eller bygg- och anläggningsprojekt där investeringen delvis eller helt finansieras av privata aktörer (Konkurrensverket 2008, s. 1). NKS-förvaltningen definierar OPS som en “[s]amarbetsform mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn, som syftar till att säkerställa finansiering, genomförande, förvaltning, drift och/eller underhåll av en infrastruktur eller tillhandahållandet av en tjänst” (NKS-förvaltningen 2010, s. 44).



Den huvudsakliga skillnaden mellan traditionell upphandlingsform och OPS är att OPS gör att privata aktörer får friare tyglar gällande uppförandet (Röstin - Hansson 2007, s. 3). Utöver detta ansvarar den privata aktören för en större del av uppförandet, ofta byggnation, drift och finansiering under den avtalade tiden, uppemot 50 år. När kontraktstiden gått ut lämnas tillgången till den offentliga sektorn. I brittiska fall där OPS använts har projekten i högre grad utförts i tid och inom fastställd budget än traditionellt upphandlade projekt. Detta hävdas kompensera för högre kapitalkostnader (ibid., s. 1, 3). Statskontoret (1998) menar att den huvudsakliga nackdelen med OPS-upphandlingar är att de tenderar att ta längre tid att planera vilket leder till högre kostnader än traditionella upphandlingsmetoder (Junker - Yngfalk 2019, s. 9).

### 1.5.3 Offentlig-privat samverkansavtal för Nya Karolinska Solna

Den 10 juni 2008 beslutade Stockholms landstingsfullmäktige att uppförandet av det nya universitetssjukhuset skulle upphandlas med OPS (SLL 2008c, s. 6). Alliansen förespråkade OPS-metoden medan oppositionen var emot OPS då det ansågs vara en oprövad, riskfylld och dyr upphandlingsmetod (Arenander 2018). I samband med beslutet beslutade landstingsfullmäktige:

- att genomföra en funktionsupphandling i offentlig privat samverkan, s.k. OPS-upphandling, i enlighet med landstingsdirektörens förslag och inom de ramar som framgår av tidigare fattat beslut i landstingsfullmäktige avseende det nya universitetssjukhuset (LS 0710-1039)
- att genomförandet av ovanstående endast sker om förväntad konkurrens kan uppnås
- att avtalet mellan landstinget och ett OPS-konsortium innehåller en optionsmöjlighet för ett tidigarelagt överförande av NKS-anläggningen i landstingets ägo (s.k. återköp)
- att uppdra åt landstingsstyrelsen att ansvara för upphandling av ovan nämnda OPS-tjänst och att återkomma till landstingsfullmäktige för beslut i samband med kontraktstecknande (SLL 2008c, s. 6).

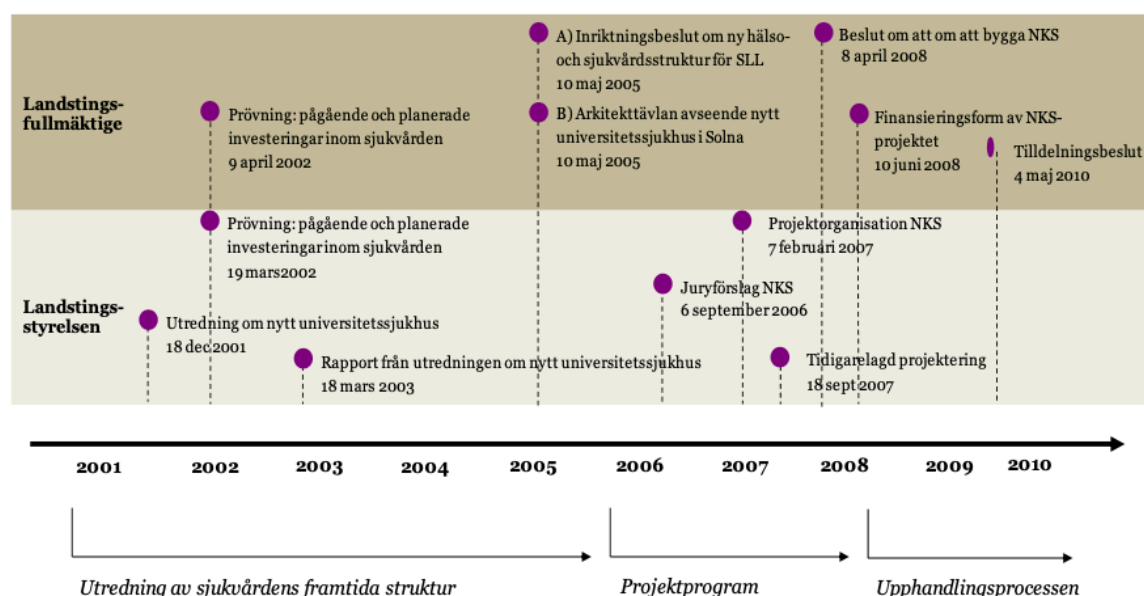
OPS-upphandlingen för NKS omfattar huvudsakligen:

- Utformning, finansiering och uppförande av Nya Karolinska Solna.
- Utformning, finansiering och uppförande och drift av patienthotell och parkeringsgarage.
- Tekniska förvaltningstjänster; utemiljö, byggnad (invändigt och utvändigt), inneklimat och försörjning, transportssystem, styr- och övervakningssystem, fasta tele- och datanät och system, administration, skadedjursbekämpning, mediaförsörjning, avfallshantering, säkerhet, parkeringsadministration, helikopterplatta, samt AGV-system.
- Servicetjänster: posthantering och budtjänster, varumottagning och förrådshållning, konferensservice och reception, varumottagning och förrådshållning, konferensservice och reception, lokalvård, restauranger och caféer, automater, samt textilhantering (NKS-förvaltningen 2010, s. 25).

Sedermera är ett antal ovannämnda tjänster upphandlade av privata bolag och vårdnätjänster omfattas inte längre av avtalet (NKS-förvaltningen 2010, s. 25).

OPS-upphandlingen inleddes med ett möte på Arlanda den 3 oktober 2008. Cirka 250 personer från ett flertal europeiska länder närvarade vid mötet. Efter mötet kunde intressenter begära ut ansökningshandlingar och sedan lämna anbud. SLL tog emot ett anbud (NKS-förvaltningen 2010, s. 26–27). Trots bristande antal anbudsgivare uttryckte NKS-förvaltningen att “[m]ed beaktande av den rådande finansiella situationen i samhället, storleken av byggnationen, det begränsade antalet stora byggbolag och andra omständigheter, kan en anbudssökande anses vara i linje med förväntningarna. Förvaltningen vill också påpeka att en anbudsgivare är förenligt med de krav LOU ställer på upphandlingen” (ibid., s. 28). NKS-förvaltningen rekommenderade att OPS-upphandlingen fortskred. Den 3 februari 2009 godkändes anbudsgivaren (ibid., s. 28).

OPS-upphandlingen resulterade i att Skanska och Innisfree fick i uppdrag att uppföra NKS och Coor är samarbetspartner för servicetjänster (Region Stockholm 2020b). En sammanfattad tidslinje över NKS-processen presenteras i figur 1.



**Figur 1:** Sammanfattning på NKS-processen (NKS-förvaltningen 2010, s. 12).

Efter att OPS-avtalet tecknades i juni 2010 fastställdes de totala byggkostnaderna för NKS till 22.8 miljarder och de totala kostnaderna för byggnationen, utrustning och underhåll fram till år 2040 till 61 miljarder kronor (Region Stockholm 2020a). Beslutet som togs i juni 2010 fastslog att SLL fram till 2040 ska betala ett fastlagt årligt belopp till de valda entreprenörerna. Beloppet täcker kostnader för bygget, finansiering, underhåll och drift samt servicetjänster som tvätt. Om sjukhuset inte når SLL:s krav som uttrycktes i projektavtalet eller om sjukhuset exempelvis inte blev färdigt i tid kan beloppet sänkas eller utebli (SLL 2012, s. 1). Kostanden på 61 miljarder kronor reviderades 2018 och den totala kostnaden efter indexklausulsjustering beräknades till cirka 57 miljarder kronor (Region Stockholm 2020a).

## 2 Teoretiskt ramverk

I detta delkapitel presenteras uppsatsens teoretiska ramverk; MSF. Eftersom MSF ämnar förklara varför vissa policyalternativ implementeras och andra inte (Kingdon 2014, s. 2) kan MSF anses vara en lämplig teori för att förklara varför SLL beslutade att använda OPS för att finansiera uppförandet av NKS.

Cohen, March och Olsens (1972) garbage can modell ligger till grund för MSF. (Herweg et al. 2017, s. 18). Till skillnad från garbage can modellen menar Kingdon att policyalternativ inte landar i "garbage can" av en slump utan som ett resultat av konkurrens mellan olika policyalternativ (Kingdon 2011, s. 173).

### 2.1 Teoretisk utgångspunkt

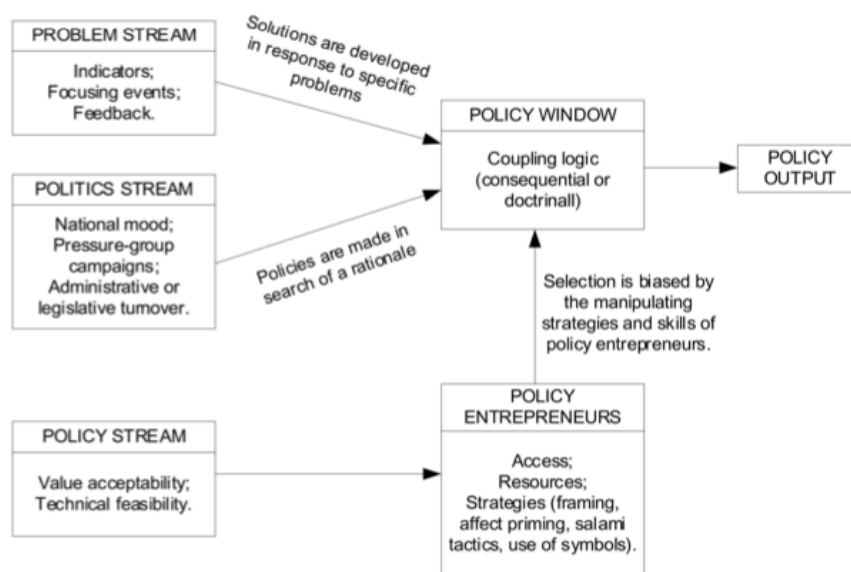
För att förstå Kingdons teori och förklaringsfaktorer till varför vissa offentliga beslut tas förklaras inledningsvis Kingdons förståelse av public policy, hädanefters översatt till offentliga beslut. Kingdon (2014) hävdar att offentliga beslut kan förstås som en uppsättning processer som åtminstone innebär att (1) en agenda fastslås, (2) en specificering av alternativ varav en som beslutet tas i linje med, (3) ett auktoritativt val bland de specificerade alternativen, exempelvis en lagstiftande omröstning, (4) implementering av beslutet. MSF behandlar främst de två första faktorerna; att en agenda fastslås och specificering av de olika alternativen (ibid., 2–3).

Begreppet agenda är återkommande i MSF. Kingdon (2014) använder begreppet agenda som en lista punkter eller problem som tjänstemän och aktörer nära förknippade med tjänstemän lägger stor uppmärksamhet vid (ibid., s. 3–4). Ytterligare ett återkommande begrepp är begreppet alternativ. Utöver de punkter och problem som finns med på agendan finns det även ett antal punkter och problem som ännu inte nått agendan. Dessa punkter benämner Kingdon som alternativ för statliga åtgärder. Om exempelvis kostnaden för sjukvård är en punkt på agendan kommer tjänstemän noga överväga ett antal alternativ som påverkar sjukvårdskostnader (ibid., s. 4). Agendan påverkas i större utsträckning av problem- och politikströmmen medan alternativen i större uträkning beror på policyströmmen (ibid., s. 168). Kingdon anger två huvudsakliga förklaringsfaktorer till att policyförändringar sker; vilka aktörer som är delaktiga och processen som leder till att agendapunkter och alternativ tas i beaktande (Kingdon 2014, p. 15).

### 2.2 Multiple Stream Framework

Processen som leder till att agendapunkter och alternativ tas i beaktande förklarar Kingdon med hjälp av MSF som består av tre strömmar samt policyfönstret. Enligt MSF kommer dessa tre individuella strömmar att kopplas samman i policyfönstret. Sammankopplingen sker när policyfönstret öppnas och policyalternativet kan erbjuda lösningar på ett problem. Lösningar sammankopplas med problem och policyalternativ presenteras när agendan förändras. Denna process kallar Kingdon för coupling, hädanefters översatt till koppling (Kingdon 2014, s. 165, 172–173). Även policyentreprenörer påverkar framgången av särskilda policyalternativ

eftersom dessa entreprenörer investerar tid och energi för att verka för deras önskade policyalternativ (ibid., s. 204). MSF och kopplings-processen sammanfattas i figur 2.



**Figur 2:** En illustration av MSF (Mu 2018, s. 3).

### 2.2.1 Problemströmmen

Beslutsfattare hävdar inte sällan att nya eller förändrade policys syftar till att lösa ett särskilt problem vilket gör att nya policyalternativ tillkommer. Enligt MSF är ett problem ett tillstånd som skiljer sig från beslutsfattarens eller invånarens ideala förhållanden. Problemet är att betrakta som offentligt om statlig intervention krävs för att lösa problemet. Huruvida en individ tolkar tillståndet som problematiskt eller inte beror på individens egna ideal och uppfattningar (Herweg et al. 2017, s. 21). Det som gör att problem uppmärksammas politiskt är särskilda indikatorer, uppmärksammade händelser samt återkoppling eller utvärdering av aktuella policyprogram (Kingdon 2014, s. 90).

Det finns ett antal olika mätbara indikatorer. Exempelvis kan statistik vara en indikator på ett särskilt problemområde. Indikatorerna är dock enbart information tills en aktör definierar informationen som ett problem (Herweg et al. 2017, s. 21).

Uppmärksammade händelser uppstår plötsligt och är relativt ovanliga. Uppmärksammade händelser kan exempelvis vara naturkatastrofer, svåra tekniska olyckor som flygplansolyckor eller allvarliga våldsbrott, exempelvis skolskjutningar. Denna typ av händelse leder inte alltid till förändring av agendan men sannolikheten att agendan förändras efter en sådan händelse är större. Somliga händelser står i vägen för allt annat på agendan medan andra händelser är mer subtila, exempelvis policyskaparens egna erfarenheter (Herweg 2017, s. 21).

Policyagendan kan även påverkas av återkoppling eller feedback på existerande policyprogram. Om det blir känt för beslutsfattare eller allmänheten att ett program inte når de uppsatta målen, exempelvis att kostnader ökar, kan det tillståndet framställas som ett problem (Herweg 2017, s. 22).

## 2.2.2 Policyströmmen

I policyströmmen skapas olika policyalternativ inom policysamfunden. Policysamfunden består av yrkesverksamma inom ett särskilt policyområde, exempelvis sjukvård. De yrkesverksamma kan vara statligt anställda eller akademiker, konsulter eller analytiker på intressegrupp-organisationer. Gemensamt för dessa yrkesverksamma är att de är verksamma inom ett policyområde och att de interagerar och har god kunskap om varandra. Yrkesverksamma arbetar mestadels med att utforma olika alternativ för att lösa policyproblem inom deras kunskapsområde. Enligt Kingdon påverkas och agerar de yrkesverksamma beroende på politiska händelser (Kingdon 2014, s. 117–118).

Inom ett policysamfund finns det många policyalternativ som övervägs vid olika tillfällen och i olika utsträckning. Anledningen till att aktörer presenterar lösningar eller alternativ är för att de anser att det finns ett problem. Yrkesverksamma letar ofta efter problem som de kan lösa med hjälp av den lösning som de förespråkar (Kingdon 2014, s. 121–122). Orsaken till att yrkesverksamma förespråkar en särskild lösning kan vara egenintressen som att exempelvis öka dennes egna inflytande. I fall där lobbyism förekommer kan specifika gruppintressen vara orsaken till att ett särskilt förslag förespråkas. Politiker kan även ha intressen att försöka lösa särskilda problem på ett särskilt vis för att öka sin politiska popularitet. Ytterligare en orsak till att olika lösningar förespråkas är för att verka för ideologiska värderingar (ibid., 122–124).

De idéer och alternativ som cirkulerar inom policysamfundet diskuteras, anpassas och kombineras i den process som Kingdon benämner "softening-up". Softening-up-processen handlar i stor utsträckning om att aktörer argumenterar för sitt önskade alternativ. Detta kan göras genom att informera allmänheten eller förbereda relevanta aktörer för den policy som de förespråkar. Policyentreprenörerna verkar även för att övertyga policysamfundet (Kingdon 2014, s. 127–128). Softening-up-processen gör att många idéer som initialt finns inom policysamfundet filtreras bort. I detta läge har de kvarstående alternativen stöd från en betydande del av policysamfundet och det är enbart dessa alternativ som nu övervägs (Herweg 2014, p. 23).

Kingdon nämner tre huvudsakliga kriterier som policyalternativet bör uppnå för att överleva softening-up-processen; teknisk genomförbarhet, ideologisk eller värdeacceptans och kriterier gällande förväntan på framtida begränsningar. Teknisk genomförbarhet syftar till graden av genomförbarhet och implementerbarhet av det föreslagna alternativet (Kingdon 2014, s. 131–132). Ideologisk- eller värdeacceptans handlar om att aktörer inom policysamfundet har olika värderingar, de alternativ vars värden korrelerar med de andra yrkesverksammars värden har större chans att accepteras (ibid., 132–134). Till sist handlar kriteriet gällande graden av förväntan på framtida begränsningar om att policysamfundet måste vara övertygade att kostnaderna för implementeringen av policyn är godtagbara. Policysamfundet behöver även vara övertygade om att politiker kommer att godkänna alternativet samt att allmänheten accepterar alternativet (ibid., 137–139). Policyströmmen antas vara redo för koppling när det finns åtminstone ett policyalternativ som möter ovanstående kriterier (Herweg et al. 2017, s. 24).

### 2.2.3 Politikströmmen

Till skillnad från policyströmmen som präglas av debatt inom policyseminariet domineras politikströmmen av förhandling och fördelning av makt eftersom majoritetens godkännande eftersträvas (Herweg et al 2017, s. 24). Kingdon presenterar tre kärnelement i politikströmmen; nationell opinion, intressegrupper samt valresultat eller maktskifte (Kingdon 2014, s. 145). Det är inte nödvändigt att samtliga element i politikströmmen är positiva till ändringen, däremot preciserar Kingdon inte vilka element som är av störst betydelse (Herweg et al. 2017, s. 25).

Nationell opinion påverkar politikströmmen genom att en relativt stor skara av populationen delar samma opinion vilket får betydande påverkan på policyagendan och vilka policies som implementeras. Kingdon förtydligar att nationell opinion inte nödvändigtvis behöver vara samma idéer som diskuteras inom policyseminariet. Däremot påverkar nationell opinion vilka policyalternativ som uppmärksammas inom policyseminariet. För att policyalternativet ska få tillräckligt stort stöd behöver den överensstämma med nationell opinion. Eftersom policyalternativets framgång påverkas av den nationella opinionen kan även policyseminariets uppfattning om nationell opinion påverka framtagandet av policies (Kingdon 2014, s. 146–147).

Nationell opinion behöver inte nödvändigtvis vara majoritetens opinion och kan upptäckas på två sätt. Politiker kan bedöma opinionen genom kommunikation med invånare. Opinionen kan också upptäckas genom att tjänstemän får en uppfattning av den nationella opinionen genom det som de hör från politiker. Medias rapportering av nationell opinion bidrar också till uppfattningen av nationell opinion. Den nationella opinionen reflekterar även politiken på nationell nivå. Om exempelvis en högerregering väljs antas det att den nationella opinionen har tagit ett steg åt höger. Detta leder till att media skriver om denna nationella opinion vilket i sin tur påverkar den nationella opinionen (Kingdon 2014, s. 148–149).

Intressegrupper påverkar politikströmmen genom påverkan på politisk mobilisering och hur den politiska eliten agerar (Kingdon 2014, s. 150). Om flera intressegrupper propagerar samma idé och om mer inflytelserika intressegrupper verkar för samma policyalternativ har alternativet större chans att nå agendan. Intressegrupper påverkar policyalternativets slagkraft genom kampanjer och annan typ av kommunikation. Medlemmar i intressegruppen kan även vara medlemmar i policyseminariet och således presentera policyalternativet i softening-up-processen (Herweg et al. 2017, s. 25). Inflytelserika intressegrupper har ofta möjlighet att motverka förslag som motstrider deras egna ideal eftersom policyförespråkare tenderar att dra sig undan om deras förslag möts av omfattande kritik (Kingdon 2014, s. 151).

Det tredje elementet som politikströmmen påverkas av är händelser och förändringar inom staten eftersom sådana händelser även förändrar policyagendan. Statliga aktörer kan orsaka agendaförändring på två sätt. Aktörer med auktoritära positioner kan ändra deras prioriteringar och på så vis propagera särskilda punkter på agendan. Det andra sättet är maktskifte som resulterar i att nya aktörer tillträder och samtidigt ersätter punkter på agendan. Kingdon hävdar att maktskifte är ett av de mest kraftfulla sätten att förändra agendan. Kingdon talar främst om maktskifte på nationell nivå men hävdar att det även gäller maktskifte på lägre nivå (Kingdon 2014, s. 153–154).

## 2.2.4 Policyfönstret

Även om samtliga strömmar är redo för koppling kan policyns lagstiftande inte garanteras. Koppling av alla strömmar och införandet av policyn har större möjlighet att lagstiftas vid specifika tidpunkter (Herweg et al. 2017, s. 26). Dessa tidpunkter benämner Kingdon (2014) som policyfönster. Ett policyfönster är ett tillfälle för de som föreslagit en ny policy att driva policyn framåt eller framhäva specifika problem. Detta betyder att aktörer kan invänta ett problem och sedan förespråka sin lösning på problemet (ibid., s. 165).

Kingdon (2014) menar att policyfönster öppnas till följd av förändringar i politikströmmen, exempelvis maktskifte, att ett problem uppmärksammas av tjänstemän eller att nationell opinion förändras. Policyfönster hålls inte öppna länge och stängs om (1) aktörer upplever att de har tagit itu med problemet, (2) aktörer misslyckats med att agera och arbeta mot införandet av deras förslag. Om aktören inte lyckats få gehör för lösningen kommer aktören att ge upp för att inte ödsla mer tid och resurser, (3) händelsen som öppnat policyfönstret inte längre är relevant, (4) ett skifte av tjänstemän öppnar fönstret kan tjänstemännen bytas ut igen vilket återigen stänger fönstret, (5) det inte finns något lämpligt alternativ som arbetats fram under softening-up-processen i policyströmmen (ibid., s. 168–170).

Ytterligare en aspekt gällande policyfönstret är policyentreprenörer. Denna entreprenör kan vara en politiker, tjänsteman, forskare eller en lobbyist som investerar tid och energi på att verka för att sitt policyalternativ ska få genomslag. Eftersom det är policyentreprenörerna som är ansvariga för kopplingen genom att presentera deras policyalternativ till problem eller händelser som öppnat policyfönstret har policyentreprenörer stor påverkan på vilka policyalternativ som lagstiftas (Kingdon 2014, s. 179–182).

## 2.3 Multiple Stream Framework - begränsningar och kritik

Trots att MSF är ett välanvänt ramverk har MSF varit föremål för omfattande kritik. Bland annat riktas kritik mot att strömmarna i själva verket inte är helt oberoende av varandra. Vidare hävdar Kuhlman (2016) att MSF:s kärnelement saknar tydliga definitioner och falsifierbara hypoteser (Herweg et al. 2017, s. 39–40). Kritiken gällande falsifierbarheten korrelerar med Esaiasson et al.:s (2017) kritik gentemot ej falsifierbara teorier. Esaiasson et al. hävdar att hypoteser som inte är möjliga att falsifiera inte är särskilt intressanta eftersom den empiriska undersökningen måste kunna slå tillbaka och falsifiera teorin (ibid., s. 24). Ytterligare kritik som vänds mot MSF är det metaforiska språkbruket som exempelvis strömmar och fönster som gör en empirisk mätning svår. Detta hävdas ge upphov till deskriptivt återberättande istället för rigorös empirisk analys (Herweg et al. 2017, s. 40).

Utöver denna kritik är MSF utformad i en nordamerikansk kontext (Kingdon 2014, s. 4) för att förklara policybeslut inom hälso- och transportsektorn på federal nivå i USA (Herweg et al. 2017, s. 29). Detta kan eventuellt göra det svårare för MSF att förklara policybeslut på landstingsnivå i Sverige.

### 3 Metod och material

I följande delkapitel beskrivs metod och material som används för att besvara uppsatsens frågeställning.

#### 3.1 Val av metod

Esaiasson et al. (2017) uppger att det finns tre typer av förklarande studier, däribland den teoriprovande studien (ibid., s. 36). Denna studie har huvudsakligen förklarande ambitioner eftersom den syftar till att förklara varför SLL beslutade att finansiera uppförandet av NKS med OPS samt undersöka hur väl MSF kan förklara detta beslut.

Enligt Stake (1995) kan fallstudier belysa komplexiteten ett enskilt fall. Fallstudiemetod lämpar sig i huvudsak bäst för kvalitativ forskning som ämnar analysera eller granska komplexa mönster snarare än att beskriva statistiska samband (David 2006, s. XXVI-XXVII). Mot bakgrund i uppsatsens förklarande ambitioner som kräver djupgående granskning av fallet i fråga lämpar sig fallstudiemetod.

#### 3.2 Val av fall

Ett fall kan definieras som ett bundet system med en eller fler sammanhängande enheter. Fallet kan vara specifika individer, processer, områden, event, tidsperioder eller organisationer. Det fall som ligger till grund för en fallstudie bör vara en enhet av mänsklig aktivitet. Detta gör att ett fall enbart kan förstås i sin egen specifika kontext (David 2006, s. XXV). Fallet OPS för NKS kan förstås som en process och enhet av mänsklig aktivitet vilket överensstämmer med ovanstående definition av vad ett fall är.

För att uppnå god teorianknytning är det viktigt att tydliggöra vad uppsatsens fall är ett fall av (Teorell – Svensson 2007, s. 44–45). Om man skulle gå upp i abstraktionsstegen hade denna undersökning kunnat syfta till att förklara varför neoliberal policyalternativ lagstiftas och används inom välfärden eller varför policyalternativ som innebär ökat samarbete mellan den privata och offentliga sektorn implementeras inom den svenska välfärdssektorn. Som tidigare nämnt är en granskning av fallet i sig betydelsefullt bland annat mot bakgrund i de höga kostnaderna. Om man ser till att fallet är ett fall av neoliberal policyalternativ är det tydligt att undersökningen även är generaliserbar.

#### 3.3 Operationalisering

Operationalisering är den process där den teoretiska definitionen tilldelas en eller flera operationella indikatorer. För att uppnå god validitet är det viktigt att forskaren skapar goda operationaliseringar och mäter det som forskaren påstår sig mäta. God validitet är avgörande för att kunna dra trovärdiga slutsatser om verkligheten (Esaiasson et al. 2017, s. 56–57). För att kunna besvara frågeställningen har ett antal operationella indikatorer identifierats. Eftersom de operationella indikatorerna syftar till att göra den teoretiska definitionen mätbar ligger MSF till grund för de operationella indikatorerna. Indikatorerna har utformats efter vardera ström samt



policyfönstret. Ytterligare ett syfte med att utforma indikatorerna i enlighet med MSF var för att kunna pröva teorins förklaringskraft. Om andra faktorer legat till grund för den empiriska mätningen hade det inte varit möjligt att dra slutsatser med god validitet om MSF:s förklaringskraft.

### **3.3.1 Problemströmmen**

Kingdon återger tre huvudsakliga anledningar till att problem framställs; särskilda indikatorer, uppmärksammade händelser och återkoppling på existerande policyprogram (Kingdon 2014, s. 90). Därför grundar sig operationaliseringen på dessa begrepp. Begreppet "särskilda indikatorer" har mätts genom indikatorer som visar på "särskilda indikatorer", exempelvis statistik, siffror och uttalanden gällande finansieringen av NKS. Indikatorer som visar på uppmärksammade händelser kan exempelvis vara olyckor eller policysskaparens egna erfarenheter. Eftersom OPS för NKS inte ersätter ett tidigare policyprogram var det inte möjligt att mäta återkoppling på existerande policyprogram.

### **3.3.2 Policyströmmen**

För att överleva softening-up-processen menar Kingdon att policyalternativet måste anses vara teknisk genomförbart, accepterat i relation till värden inom policysamfundet samt att relevanta aktörer är övertygande om att policyalternativets framtida begränsningar är godtagbara (Kingdon 2014, s. 131, 143–144). Därför har grad av teknisk genomförbarhet, värdeacceptans och övertygelse att framtida begränsningar är godtagbara använts som operationella indikatorer. Värdeacceptans mättes genom uttalanden gällande huruvida OPS och liknande policybeslut accepteras av aktörer inom hälso- och sjukvårdssektorn i SLL.

### **3.3.3 Politikströmmen**

Politikströmmen har operationaliserats och mätts med hjälp av följande operationella indikatorer; nationell opinion, intressegrupp-kampanjer och politisk förändring. Nationell opinion har mätts med hjälp av politikernas och tjänstemäns uttryckta bedömning av nationell opinion. Därför ställdes även frågor om detta till samtliga intervjupersoner. Nationell opinion har även mätts med hjälp av opinionsmätningar från SOM-institutet. Intressegruppers påverkan har mätts genom att granska vilka intressegrupper som omnämns och i vilket syfte. Till sist har politisk förändring mätts genom valresultat.

### **3.3.4 Policyfönstret**

Kingdon menar att förändring i den politiska strömmen, exempelvis valresultat eller förändring i nationell opinion öppnar policyfönster. Policyfönster kan även öppnas om politiker uppmärksammar en särskild fråga (Kingdon 2014, s. 168) därför har förändring till följd av val och uppmärksammade frågor mätts för att uppfatta policyfönster som öppnas.

### 3.4 Material och källkritik

Esaiasson et al. (2017) menar att källkritik är en uppsättning metodregler som kan tillämpas i syfte att värdera sanningshalten och bedöma trovärdigheten i olika material. Det finns fyra kriterier som forskare bör ta i beaktande vid materialinsamling; äkthet, oberoende, samtidighet, och tendens (ibid., s. 288). För att säkerställa trovärdiga resultat har hänsyn tagits till dessa källkritiska aspekter. En stor del av de skriftliga källorna som används är offentliga dokument från SLL och NKS. Äkthet och samtidighet kan anses vara mindre av ett problem gällande dessa källor. Samtidighetskriteriet var dock något jag behövde förhålla mig till under intervjuerna eftersom det gått lång tid mellan beslutet att använda OPS togs och datum för intervjuerna. Enligt Esaiasson et al.:s rekommendationer har jag hjälpt intervjupersonerna genom att sammanfatta händelseförloppet kring OPS-beslutet. Intervjuerna har även inletts med enklare frågor gällande beslutet (ibid., s. 294). Hänsyn har även tagits till att materialet från exempelvis SLL och NKS, delvis till följd av hård kritik gentemot beslutet, eventuellt är tendentiöst. För att motverka att uppsatsens resultat påverkas av en sådan tendens har källorna, i möjlig mån, dubbelkollas mot andra källor som exempelvis beslutsprotokoll. För att väga upp olika tendenser bland intervjupersonerna har landstings- och regionråd från olika partier intervjuats. Myndighetsmaterialet i form av beslutsprotokoll och offentliga utlåtanden från SLL och NKS används i syfte att utvinna information om beslutet och beslutsprocessen. Anförandeprotokoll från Stockholms landstingsfullmäktige används i syfte att granska olika argument som kan ses som orsaker till beslutet att använda OPS. De vetenskapliga artiklarna används främst för att skapa en god uppfattning av OPS.

### 3.5 Intervjuer

Som komplement till uppsatsens skriftliga empiriska material har intervjuer med relevanta aktörer genomförts i syfte att möjliggöra en mer djupgående undersökning av beslutet. Samtalsintervjuer gör det möjligt för forskaren att ta del av oväntade svar och synliggöra det som annars tas för givet (Esaiasson et al. 2017, s. 260–263). Syftet med intervjuerna var att ta del av oväntade svar som inte kan hittas i det tryckta materialet och ta del av svarspersonernas uppfattning av orsakerna till beslutet.

Det finns olika sätt att utföra intervjuer. En skiljelinje är graden av struktur. I en mindre strukturerad intervju kan den som intervjuar ställa följdfrågor och intervjufrågorna kan variera beroende på vem som intervjuas (Teorell - Svensson 2007, s. 89). Målet med en intervju kan hävdas vara att få så utförliga och tillförlitliga svar som möjligt. Detta ställer krav på att forskaren inger förtroende hos svarspersonen (ibid., s. 90). För att lyckas med detta har jag förklarat syftet med intervjuerna och uppsatsen och väl förberett intervjuerna. Intervjuerna inleddes med enklare frågor för att sedan övergå till frågor kring deras uppfattning om vad som orsakade beslutet. Samtliga intervjuer har genomförts per telefon och tog cirka 30 minuter att genomföra. Intervjuerna utgick från liknande intervjuguider. Direkt efter intervjuerna fördes anteckningar på informationen som framkommit under intervjun.

### 3.5.1 Val av intervjupersoner

Gällande valet av intervjupersoner bör forskaren välja centralt placerade källor, främlingar, ett litet antal och inte välja subjektiva experter (Esaiasson et al. 2017, s. 267–268). Nyman valdes eftersom han var ordförande för FoUU-utskottet samt kristdemokratiskt landstingsråd i SLL från 1991 till 2014. Dessutom närvarade Nyman vid beslutstillfället den 10 juni 2008 vilket gör Nyman till en centralt placerad källa (Nyman 2020). Sehlin är nuvarande oppositionsregionråd för Vänsterpartiet och har efterträtt Håkan Jörnehed som regionråd. Sehlin har varit regionråd sedan valet 2010 och är därför insatt i beslutsprocessen gällande OPS för NKS (Sehlin 2020). Ytterligare en intervju har genomförts med en anonym respondent som bedömdes vara centralt placerad källa.

### 3.6 Etiska överväganden

Samhällsvetenskaplig forskning bör utgå från fyra vetenskapsetiska principer; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet (Teorell - Svensson 2007, s. 21). I denna uppsats har hänsyn till ovanstående principer i synnerhet tagits vid planering och utförande av intervjuerna. Exempelvis ändrade jag inriktning på uppsatsen efter att jag skickat en intervjuförfrågan. Med hänsyn till informationskravet kontaktade jag svarspersonen och informerade om bytet av inriktning. Således säkerställdes att svarspersonen fortfarande var villig att delta i intervjun. I enlighet med konfidentialitetskravet har mejl med kontaktuppgifter raderats efter intervjun.

### 3.7 Metodologiska reflektioner

God intersubjektivitet kräver att forskaren är transparent gällande de val som gjorts i relation till studien (Teorell - Svensson s. 54). För att öka transparensen diskuteras ytterligare metodologiska aspekter som påverkat uppsatsen i detta textavsnitt. Till att börja med har min positivistiska vetenskapssyn och tro att det är möjligt att hitta objektiva svar inom samhällsvetenskaplig forskning påverkat studiens metodologiska angreppssätt i den utsträckning att objektiva svar eftersöks och tros vara möjliga att hitta. Vidare påverkas även studien av ontologiska postulat, det vill säga föreställningar om verkligheten (Teorell - Svensson 2007, s. 41). Om jag som uppsatsförfattare utgått från en annan ontologisk utgångspunkt, exempelvis probabilism och ansett att verkligheten beror på slumpen (ibid., s. 217) hade den ontologiska utgångspunkten varit svår att förena med MSF som menar att policyförändringar inte beror på slumpen. Schwartz-Shea och Yanow (2002) menar att forskaren påverkas av tidigare metodologiska antaganden som presenterats inom statsvetenskapen vilket påverkar forskarens studie (ibid., s. 458). I relation till detta kan det tänkas att jag som uppsatsskrivare påverkats av epistemologiska antaganden hos författarna vars metodologiska litteratur jag utgått från. Exempelvis utgår Esaiasson et al. (2017) från en kritiskt realistisk kunskapssyn (ibid., s. 19) vilket påverkat deras metodologiska litteratur som sedan kan ha påverkat metodologiska överväganden i denna uppsats.

## 4 Resultat och analys

I detta kapitel presenteras de empiriska resultaten och analys. Kapitlet är uppdelat enligt respektive ström samt policyfönstret.

### 4.1 Problemströmmen

Kingdon anger att en orsak till att nya policyalternativ når agendan och sedan lagstiftas efter koppling är om det finns ett problem inom policyområdet. Problemet kan uppmärksammas med hjälp av indikatorer, uppmärksammade händelser eller återkoppling på aktuella policyprogram (Kingdon 2014, s. 90).

SNUS-utredningen och 3S-utredningen konstaterade att fortsatt underhåll av gamla Karolinska sjukhuset enligt dåvarande politiska beslut eller renovering av de gamla sjukhusbyggnaderna inte var lämpligt (Region Stockholm 2020b). Denna återkoppling på den dåvarande sjukvårdssituationen vid Karolinska sjukhuset lade grunden för att ett nytt sjukhus behövdes. Detta resulterade i att finansieringen av ett nytt sjukhus sattes på agendan. Därmed öppnades debatten för policyalternativ för finansieringsformen av uppförandet av NKS.

Gällande andra avtalsformer, främst traditionell upphandlingsform framställs en rad olika problem, de flesta gällande risker för SLL som exempelvis förseningar och kostnadsökningar. I en debatt i landstingsfullmäktige 2008 hävdar Nyman att vid en traditionell upphandling kan många ändringar göras vilket gör det svårt att hålla koll på kostnadsutvecklingen. Nyman hänvisar även till engelska och skotska projekt och menar att beställaren "lyckats ganska väl". Vidare konstaterar Nyman att om SLL inte kan komma fram till en "win-win-lösning" för den offentliga och privata aktören bör SLL akta sig för OPS men att SLL bör akta sig ännu mer för den andra varianten (SLL 2008a, s. 107–108) det vill säga traditionell upphandlingsmetod.

Nyman hävdar att traditionell upphandlingsmetod inte hade kunnat säkerställa prisnivån för uppförandet och att SLL då hade stått som byggherre och ansvarig för samtliga kostnader. Enligt Nyman valdes OPS-metoden för att få säkerhet, dels i kostnaderna för uppförandet, men också för att säkerställa att byggnaden hålls i gott skick under hela avtalstiden. Enligt OPS-avtalet ska NKS vara i nyskick år 2040 och det åtagandet ligger på entreprenören. Nyman menar att ingen annan upphandlingsmetod hade möjliggjort detta (Nyman 2020).

Elmsäter-Svärd som var moderat finanslandstingsråd i SLL mellan 2008 och 2010 (Sveriges Riksdag 2020) belyser också riskerna som SLL skulle utsättas för om traditionella upphandlingsmetoder användes. Elmsäter-Svärd menar att en samverkansentreprenad skulle göra att SLL står för all risk. Elmsäter-Svärd understryker att det finns en stor utvecklingspotential tack vare samarbetet med en privat aktör vilket är fördelaktigt för SLL och dess skattebetalare (SLL 2010, s. 9–10).

Rydberg, tidigare folkpartistiskt landstingsråd menar att det främsta skälet till att traditionella upphandlingsavtal inte bör användas är då SLL saknar byggkompetensen för ett projekt så stort som NKS vilket gör det för riskfyllt för SLL att själva ta sig an. Vidare menar Rydberg att samverkansentreprenad riskerar att projektet blir försenat. Till sist hävdar Rydberg att SLL har ett antal andra investeringsprojekt som ska egenfinansieras av SLL parallellt med uppförandet av NKS vilket innebär för stora risker för SLL (SLL 2010, s. 19–20).

Sehlin (V) menar att de huvudsakliga problem som belystes med traditionella upphandlingsavtal var att det inte var möjligt att ha lika stor kontroll på processen och att det fanns risk att kostnaderna skulle öka. Vidare menar Sehlin att OPS-förespråkare framställde problemet att landstingets egna vårdfastighetsbolag Locum inte hade de senaste teknikerna som krävdes för att kunna bygga det nya, toppmoderna sjukhuset som efterfrågades (Sehlin 2020).

Gällande policyförespråkares egna erfarenheter berättar Respondent 3 att SLL:s landstingsråd 2007 åkte på landstingsrådskonferens till Madrid och besökte ett sjukhus som uppförts med OPS. Respondenten menar att denna erfarenhet kan ha påverkat uppfattningen av OPS för uppförandet av sjukhus (Respondent 3, 2020). Även Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (ÖPwC) rapport belyser internationella erfarenheter av OPS för uppförande av sjukhus i exempelvis, Storbritannien, Spanien, Kanada och Australien. Däribland belyser ÖPwC fall där OPS-avtalet även inkluderat de kliniska tjänsterna (ÖPwC 2007, s. 33–35).

## 4.2 Policyströmmen

I softening-up-processen diskuteras policyalternativen. För att överleva denna process menar Kingdon (2014) att policyalternativet bör anses vara tekniskt genomförbart, ideologiskt eller värdeaccepterat och att policysamfundet accepterar förväntade framtida begränsningar (ibid., s. 131, 143–144).

Gällande teknisk genomförbarhet fick managementkonsultbolaget ÖPwC i uppdrag av SLL att utföra en rapport där olika lösningar för finansiering och drift av NKS granskas (ÖPwC 2007, s. 4). ÖPwC bedömde att större delen av uppförandet inte lämpar sig för att bedrivas i egen regi och att OPS eller entreprenadupphandling lämpar sig bättre. Rapporten understryker dock att OPS, dels då erfarenheten saknas inom Sverige, men också mot bakgrund i de internationella erfarenheterna inte lämpar sig för finansiering av uppförande och drift av hela NKS. Därför rekommenderar ÖPwC en OPS-lösning begränsad till fastighetsförvaltning och allmän Facility Management (FM) (ibid., s. 9). I rapporten presenterar även ÖPwC hur SLL bör genomföra OPS-avtalet och vad som bör ingå i kontraktet för olika OPS-lösningar (ibid., s. 38–51). Även Ernst & Young (EY) beskriver i deras rapport, som utfördes på förfrågan av SLL, att OPS rekommenderas då upphandlingsmetoden uppnår god produktionseffektivitet och styrning (EY 2008, s. 2, 8). Likt ÖPwC beskriver EY hur OPS-avtalets omfattning och hur avtalet bör utformas och genomföras (EY 2008, se kapitel 5 och 6).

SNUS-utredningen menar dock att OPS inte är ett lämpligt upphandlingsalternativ för NKS. SNUS-utredningen antydde att de höga kostnaderna orsakade av bristen på OPS-projekt i Sverige skulle leda till att konkurrens inte uppnåddes. Även 3S-utredningen ansåg att traditionell finansiering lämpade sig bättre då lag- och branschpraxis för den formen av upphandling var bättre utvecklad (Junker - Yngfalk 2019, s. 11).

Angående ideologisk och värdeacceptans inom policysamfundet menar respondent 3 att det, kring åren då SLL beslutade att använda OPS för NKS och under upphandlingstiden, fanns en idé om att utöka företagsverksamheten inom vårdsektorn (Respondent 3, 2020). Denna idé kan liknas vid den ideologiska ambitionen positiv till marknadsinspirerade lösningar som exempelvis OPS. Johannesson och Qvist (2019) belyser att det fanns en idé och vision att öka samarbetet med näringslivet inom den svenska hälso- och sjukvården. Johannesson och Qvist

menar att det var ett politiskt incitament som drivits av borgerliga partier som också beslutat om andra marknadsinspirerade lösningar för SLL:s sjukvård. Gällande OPS menar författarna att politiska aktörer var intresserade av att få prova, vid tidpunkten för beslutsfattandet, nya och populära OPS (Johannesson - Qvist 2019, s. 36). Denna politiska vision tyder på acceptans av värden för marknadsinspirerade lösningar och ökat samarbete mellan den offentliga och privata sektorn inom SLL:s sjukvård vilket korrelerar med idén om OPS för uppförandet av NKS.

### 4.3 Politikströmmen

Politikströmmen består av nationell opinion, intressegrupp-kampanjer samt valresultat och maktskifte (Kingdon 2014, s. 145). Maktskiftet till följd av valet 2006 kan anses ha påverkat beslutet att använda OPS. Efter valet 2006 skiftade majoriteten i landstingsfullmäktige från en koalition bestående av V, MP och S till C, Fp, Kd och M (SCB 2020). Redan 2003 hade landstingspolitiker från Alliansen uppmärksammat OPS och hävdade att vidare granskning av OPS som upphandlingsform erfordrades (Junker - Yngfalk 2019, s. 12). Till följd av att Alliansen fått majoritet i landstinget efter valet 2006 fick idéer som den borgerliga majoriteten förespråkade tillräckligt stort stöd och blev då möjliga att lagstifta. Enligt SCORE:s utredning om NKS-processen väcktes frågan om OPS återigen efter maktskiftet 2006. Utredningen visar att den borgerliga majoriteten fick betydelse för beslutet att använda OPS och den fortsatta organiseringen av NKS-processen (Johannesson - Qvist 2019, s. 30).

Harvey (2007) och Andersson et al. (2017) menar att OPS tyder på neoliberal idéströmningar som präglade den västerländska politiska ekonomin de senaste 50 åren. Den neoliberal idéströmningen belyser privatisering och avreglering för att gynna marknadsekonomin och ökad kommersialisering. Däribland lyfts OPS fram som ett sätt att effektivisera offentlig styrning. Mot denna bakgrund kan OPS, enligt Börzel och Risse (2005), förstås som ett verktyg för att effektivisera offentlig styrning (Yngfalk - Junker 2019, s. 6).

Som tidigare nämnt menar Kingdon att allmän opinion påverkar framgången av olika policyalternativ. OPS kan liknas vid policybeslut som liknar New Public Management (NPM). Det vill säga att den offentliga sektorn organiserar sig likt företagsvärldens organisationsstrukturer som präglas av effektivitet och konkurrens (Düren et al. 2019, s. 343). Respondent 3 belyser att NPM var en idé som hade starkt stöd bland Allianspartierna kring 2008 då SLL beslutade att finansiera uppförandet av NKS med OPS (Respondent 3, 2020). Det kan hävdas att opinionen gentemot NPM kan tyda på allmän opinion som är positiv gentemot liknande policybeslut. Likt det Kingdon hävdar kan landstingspolitiker ställt sig positiva till OPS om de uppfattat den nationella opinionen som positiv till liknande beslut.

I relation till NPM uttrycktes det då SLL beslutade att använda OPS för NKS att den politiska ambitionen vara att använda “[...] sig av den privata sektorns konkurrensutsatta läge till att driva innovation och design framåt” (NKS-förvaltningen 2010, s. 9). Som tidigare nämnt understryker även Elmsäter-Svärd att samarbetet mellan SLL och privata aktörer erbjuder god utvecklingspotential (SLL 2010, s. 10).

Utöver NPM hävdar bland annat Linder (1999) samt Klijn och Teisman (2003) att OPS är ett koncept som fått utbredd förtroende. OPS anses enligt Hammerschmid och Angere (2005) samt Osborne (2010) representera en ny, modern generation av offentlig förvaltning (Petersen 2011, s. 2). Som tidigare nämnt menar Respondent 3 samt Sehlin att det fanns en vilja att

använda en modern upphandlingsform för det nya, moderna sjukhuset (Respondent 3, 2020; Sehlin 2020).

Däremot tyder SOM-institutets undersökningar att en övervikt, ett balansmått på cirka +15 var positiva till att förhindra bolag med vinstsyfte att driva sjukhus. Det balansmått ökade markant efter 2010 till cirka +50 år 2013 (Martinsson - Andersson 2020, s. 44). Samtidigt tyder SOM-undersökningarna på att det nationella stödet för M, Fp, C och Kd inte minskat utan ökat något (en procentenhet) från åren 2006 till 2010 (ibid., s. 25).

Kingdon (2014) menar att beslutfattares uppfattningar av nationell opinion gör att vissa policyalternativ lagstiftas medan andra aldrig framträder (ibid., s. 147). Detta kan vara en av orsakerna till att, som Nyman hävdade i intervjun, att inte många andra alternativ till OPS presenterades (Nyman 2020). Oppositionen kan ha avstått från att presentera ytterligare policyalternativ om OPS uppfattades vara det som opinionen eftersökte.

I relation till stöd från dåvarande opinion uppger Sehlin att en av orsakerna till att OPS valdes kan var tack vare Alliansens dåvarande starka stöd på nationell nivå, såväl som på kommunal- och landstingsnivå i Stockholm. Alliansmajoriteten i landstingsfullmäktige gjorde att Alliansen inte var i behov av diskussioner tillsammans med oppositionen (Sehlin 2020). Det starka stödet även på nationell- och kommunalnivå kan uppfattas som medhåll från nationell opinion gentemot de policyalternativ som dessa partier förespråkar, däribland OPS för NKS.

Politikströmmen påverkas även av intressegrupper som verkar för deras policyalternativ (Kingdon 2014, s. 162). OPS-metoden för upphandlingen av NKS:s uppförande har förespråkats av ett antal intresseorganisationer. Exempelvis har ÖPwC (2007) rekommenderat att SLL använder sig av OPS för fastighetsinvestering, fastighetsförvaltning och allmän FM som inkluderar bland annat säkerhet och städning (ÖPwC 2019, s. 27, 61). Även EY rekommenderade en OPS-lösning istället för samverkansentreprenad. Denna rekommendation grundas på uppfattningen att OPS ger SLL möjligheten att förflytta ansvaret till underleverantörerna. Därav rekommenderar EY i första hand en OPS-lösning med 100 procentig privat finansiering (EY 2008, s. 2, 8). EY skriver i rapporten att de hoppas på att få möjlighet att arbeta tillsammans med NKS-kansliet för att hitta en "optimal genomförande- och finansieringslösning" för NKS (ibid., s. 2). Detta kan anses tyda på att EY har egenintresse i att OPS väljs för att finansiera NKS. Dåvarande landstingsråd Sevefjord (V) uttryckte i debatten i landstingsfullmäktige den 10 juni 2008 att hänsyn tagits till EY:s konsulter rekommendationer och att konsulterna från EY har särskilda intressen i att förespråka OPS (SLL 2008a, s. 88).

#### 4.4 Policyfönstret

Emellertid kan det anses finnas två huvudsakliga orsaker till att policyfönstret öppnades; beslutet att uppföra ett nytt universitetssjukhus och valet 2006. När SLL beslutade att uppföra ett nytt universitetssjukhus öppnade SLL upp för olika upphandlingsalternativ för uppförandet av NKS. Till följd av beslutet att uppföra ett nytt universitetssjukhus och att finansiering av uppförandet av sjukhuset sattes på agendan kunde policyalternativet OPS presenteras.

Vidare var SNUS-utredningens rekommendation gällande högspecialiserad vård och beslutet att NKS skulle erbjuda högspecialiserad vård något som gjorde att OPS ansågs vara det lämpligaste sättet att finansiera uppförandet av sjukhuset. Anledningen till detta var delvis då svårt sjuka patienter skulle behöva flyttas till det nya sjukhuset. Därav fanns det stora risker

med förseningar. OPS-lösningen ansågs flytta riskerna från SLL till OPS-bolaget (Region Stockholm 2020b).

Ytterligare en orsak till att beslutet infördes kan vara ambitioner om ett nytt toppmodernt sjukhus med den senaste utrustningen. Exempelvis talades det om en ambition om framtida nobelpris för verksamma vid universitetssjukhuset. Denna ambition menar Sehlin kan ha öppnat upp för debatten och möjligheten att använda en ny, modern finansieringsform för det nya, moderna sjukhuset (Sehlin 2020). Även Respondent 3 belyser att det fanns en ambition inom SLL att pröva en modern upphandlingsform för det nya moderna sjukhuset (Respondent 3, 2020).

Maktskiftet till följd av valet 2006 påverkade också beslutet att använda OPS för NKS. Efter valet 2006 skiftade majoriteten i landstingsfullmäktige från en koalition med Mp, S och V till C, Fp, Kd och M (SCB 2020). Valresultatet 2006 öppnade upp för möjligheten för Alliansen att driva frågan om att använda OPS. Resultatet av detta val gjorde det möjligt för Alliansen i Stockholms landstingsfullmäktige att besluta att använda OPS för NKS.

MSF understryker även vikten av policyentreprenörers påverkan på vilka policyalternativ som övervägs när ett policyfönster väl öppnar sig (Kingdon 2014, s. 181). I relation till policyfönstret som öppnades efter valet 2006 kunde de policyentreprenörer som presenterat OPS som en upphandlingsmetod 2003 (Junker - Yngfalk 2019, s. 12) återigen driva förslaget om att använda OPS för NKS framåt. Olika managementkonsulters relationer och påverkan på NKS-förvaltningen var avgörande för legitimeringen av OPS-metoden (ibid., s. 1). Yngfalk och Junker (2019) menar att managementkonsulters involvering i beslutprocessen gällande OPS för NKS skapade en elitidentitet för aktörer inom NKS-förvaltningen och gjorde att konsulter ansågs ha den sanna kunskapen om finansiering och upphandling med OPS vilket gjorde att NKS-förvaltningen ansåg att OPS var den lämpligaste metoden (ibid., s. 43). Konsulter bistod SLL i arbetet att bryta ned etablerade upphandlingsalternativ för att ge företräde åt OPS-metoden (ibid., s. 46). Som tidigare nämnt menar exempelvis Sevefjord (V) att hänsyn tagits till EY:s konsulter rekommendationer (SLL 2008a, s. 88).



## 5 Diskussion

I detta textavsnitt diskuteras de empiriska resultaten i syfte att besvara varför SLL beslutade att använda OPS som upphandlingsform för uppförandet av NKS. Uppsatsens bisyfte gällande MSF:s förklaringskraft diskuteras även i detta kapitel.

Eftersom OPS-lösningen för NKS finansierar uppförandet av ett nytt universitetssjukhus och inte ersätter en tidigare finansieringsmetod är det svårt att hävda att OPS-metoden som policyalternativ löste ett dåvarande problem. Däremot tyder resultaten på att förespråkare för OPS menar att OPS skulle innebära mindre risker för SLL än traditionella upphandlingsavtal, främst i termer av kostnader och förseningar som den privata entreprenören istället blev ansvarig för. Utöver detta lyftes problemet att det nya universitetssjukhuset, för att möta krav på den senaste tekniken, kräver moderna tekniker som OPS-förespråkare menade skulle bli svåra för landstingets vårdfastighetsbolag Locum att ta sig an. Vidare menade OPS-förespråkare att SLL redan stod som utförare för ett antal byggnationer i länet och att uppförandet av NKS skulle innebära ytterligare ansvar och risker för SLL. Denna härledning av problem skiljer sig från Kingdons ursprungliga framställning av problem i problemströmmen. Dessa indikatorer framhäver dock vad OPS-förespråkare anser vara indikatorer på problem med alternativa upphandlingsformer.

MSF menar även att uppmärksammade händelser kan påverka policyagendan. Detta framstår dock inte som en aspekt som uppmärksammats i debatter i landstingsfullmäktige, intervjuer eller andra källor. En orsak till detta kan eventuellt vara att universitetssjukhuset i sig inte hade uppförts och att händelser angående NKS inte kunnat uppmärksammas. Eftersom OPS innan 2008 inte använts för uppförande av sjukhus i Sverige kunde andra OPS-projekt för sjukhus inte uppmärksammas. Utifrån MSF hade man även kunnat tänka sig att misslyckande av uppförande av andra sjukhus eller byggen med traditionell upphandlingsmetod skulle uppmärksammas av OPS-förespråkare i större utsträckning. Problemströmmen understryker även att policyförespråkares egna erfarenheter kan påverka agendan. Respondent 3 menade att dåvarande landstingsråd kan ha inspirerats av det OPS-uppförda sjukhus som landstingsråden besökte i Madrid. Detta kan hävdas vara en erfarenhet som påverkade landstingsrådets uppfattning av OPS men tyder kanske snarare på att landstingsråd efter besöket på sjukhuset uppfattade OPS som tekniskt genomförbart. Nyman har exempelvis även hänvisat till sjukhus som uppförts med OPS i Storbritannien och som Nyman menar har fungerat väl. Detta tyder också på teknisk genomförbarhet snarare än uppmärksammade händelser som problemströmmen i MSF hävdas belysa.

Sett till problemströmmen liknar resultaten inte MSF i strikt mening. Om härledningen av problem även inkluderar framställandet av eventuella framtida problem med att inte införa policybeslutet, framställer problemströmmen i MSF relevanta förklaringsfaktorer till att SLL beslutade att finansiera uppförandet av NKS med OPS.

I relation till policyströmmen belyser MSF teknisk genomförbarhet som en viktig aspekt för att policyalternativet inte ska försummas inom policysamfundet. Exempelvis visar ÖPwC:s och EY:s rapport på OPS-metodens tekniska genomförbarhet samt dess kostnadsförmåner jämfört med om landstinget skulle uppföra sjukhuset i egen regi. Rapporten ger även

rekommendationer för hur OPS-lösningen kan genomföras. Dessa rekommendationer kan hävdas förstärka sannolikheten för att OPS-metoden anses vara teknisk genomförbar.

OPS kan även tolkas som en modern och populär upphandlingsmetod. Detta korrelerar med policyströmmen som menar att policyalternativen bör överensstämma med värden inom policysamfundet för att policyalternativet ska överleva softening-up-processen. Resultaten visar att idéer som framhållits inom policysamfundet gällande exempelvis visionen om ökat samarbete mellan näringslivet och hälso- och sjukvården var ett värde som kan anses ha verkat för OPS-metoden.

I förhållande till MSF:s förklaringskraft ger de aspekter som framhålls i policyströmmen relativt god förklaring till att OPS-alternativet klarade softening-up-processen. Eftersom OPS ansågs vara tekniskt genomförbart och värdeaccepterat mot bakgrund i de marknadsinspirerade visionerna för hälso- och sjukvårdssektorn kunde alternativet sättas på agendan. Däremot är det mindre tydligt att framtida begränsningar var fastslagna och accepterade inom policysamfundet. På grund av bristande erfarenhet av OPS i Sverige kan det ha varit svårt att belysa begränsningar med upphandlingsmetoden. Detta kan ha tolkats som att det inte fanns några framtida begränsningar. Det kan även ha varit svårare för OPS-motståndare att belysa framtida begränsningar eftersom det inte fanns något annat OPS-projekt att hänvisa till. MSF kan, sett till policyströmmen, anses kunna förklara varför policyalternativet OPS sattes på agendan.

I relation till politikströmmen är det förhållandevis tydligt att den borgerliga majoriteten som tillträdde efter valet 2006 fick stor påverkan på beslutet att använda OPS. Till följd av valresultatet kunde den nya Alliansmajoriteten i landstingsfullmäktige rösta igenom beslutet utan stöd från övriga partier. Resultaten visar även att OPS fick starkt stöd tack vare neoliberala idéströmningar som NPM som ansågs vara en lämplig struktur för offentlig förvaltning och förespråkades av Allianspartierna. Detta tyder eventuellt på att nationell opinion accepterade beslut som OPS. Om policyentreprenörer även uppfattat denna opinion kan det ha hämmat framtagandet av ytterligare metoder för finansieringen av uppförandet av NKS. Detta korrelerar med det Nyman hävdade, att inte många andra metoder presenterades. Detta kanske berodde på att Mp, S och V var medvetna om den borgerliga majoriteten och då uppfattade att det inte var lönsamt att lägga resurser på att arbeta fram alternativa lösningar. Däremot tyder undersökningarna från SOM-institutet på att det ändå kan ha funnits omfattande skepticism mot policyalternativ som innebär privatisering inom den offentliga sektorn. Det är dock värt att poängtera att dessa resultat inte mäter OPS i ren bemärkelse utan reformer inom den offentliga sektorn som påminner om OPS. Däremot tyder SOM-institutets resultat på att C, Fp, Kd och M hade fortsatt starkt stöd även mot slutet av mandatperioden vilket tyder på acceptans gentemot politiken dessa partier drev.

Alliansens förhållandevis starka stöd på nationell-, landstings- och kommunalnivå gjorde eventuellt att policyförespråkare visste att beslutet inte skulle ifrågasättas av högre politiska instanser. Eventuellt gjorde det också att policyförespråkare uppfattade ett starkt stöd för borgliga partier och de policybeslut som dessa partier stöttade. Detta gjorde kanske att Allianspartierna i SLL kände ett starkare stöd och var då villiga att besluta om OPS-lösningen trots att det var en relativt oprövad upphandlingsmetod i Sverige. Utöver detta belyser MSF vikten av intressegrupper som verkar för policyalternativet. Gällande OPS för NKS framhäver

ÖPwC och EY fördelarna med OPS och lämpligheten med att helt eller delvis finansiera uppförandet av NKS med OPS. Dessa intressegrupper kan även tänkas ha egenintresse i att verka för OPS. Egenintresset kan tänkas motivera intressegrupperna till att förespråka OPS ytterligare.

Gällande MSF:s förklaringskraft i relation till politikströmmen belyser MSF även att politiska händelser som maktskifte kan få stor inverkan på policybeslut. Det är relativt tydligt att maktskiftet 2006 är något som har påverkat beslutet att använda OPS för NKS eftersom maktskiftet ledde till att Allianspartierna kunde besluta om OPS utan stöd från övriga partier. Vidare belyser resultaten i relation till politikströmmen att neoliberala idéströmningar haft betydelse för beslutet. Det är dock svårare att utifrån denna undersökning dra slutsatser kring i vilken utsträckning som dessa idéer påverkat beslutet. En sådan slutsats hade krävt större fokus på enbart nationell opinion och dess påverkan.

I förhållande till policyfönstret är det relativt tydligt att maktskiftet 2006 samt SLL:s beslut att bygga ett nytt universitetssjukhus öppnade för möjligheten att finansiera uppförandet av NKS med OPS. Beslutet att uppföra ett nytt universitetssjukhus ledde till behovet av att bestämma hur sjukhuset skulle finansieras. Valet 2006 gjorde att Allianspartierna kunde, tack vare majoritet i landstingsfullmäktige, besluta om att finansiera uppförandet med OPS. Detta påminner även om det Sehlin hävdade, att OPS för NKS beslutades eftersom Alliansen kunde rösta igenom beslutet.

Eventuellt kan policyfönstret och orsakerna till att policyfönstret öppnades ensamt förklara hur det blev möjligt att besluta om OPS för NKS. Däremot kan policyfönstret inte ensamt förklara orsakerna till varför just OPS-metoden valdes eftersom policyfönstret, som Kingdon antyder, inte kan förklara policyalternativens uppkomst. Möjligheten till att diskutera finansieringen av NKS hade inte öppnats om inte SLL beslutat att uppföra ett nytt sjukhus. Sedermera hade OPS-metoden inte kunnat beslutas om inte alternativet fått tillräckligt med stöd i landstingsfullmäktige. Varför SLL beslutade att använda just OPS kan dock bättre förklaras av de aspekter inom policyströmmen som syftar till värdeacceptans och tekniskgenomförbarhet samt politikströmmens aspekt gällande opinion. De olika strömmarnas förklaringsaspekter tyder på koppling av policyalternativen i policyfönstret. Den relativt tydliga kopplingsprocessen tyder på att MSF kan förklara varför SLL beslutade att finansiera uppförandet av sjukhuset med OPS. För att MSF bättre ska kunna förklara detta policybeslut behöver problemströmmen dock vidgas till att även inkludera framställningen av eventuella framtida problem om ett annat policyalternativ implementeras.

Trots att MSF kan förklara beslutet att uppföra NKS med OPS kan kritik riktas mot ramverkets förklaringskraft. Som tidigare nämnt har kritik riktats mot MSF:s falsifierbarhet och det gäller även för detta fall. Det hade krävts mycket för att MSF överhuvudtaget inte hade kunnat förklara varför SLL beslutade att finansiera uppförandet av NKS med OPS. Exempelvis kan det anses vara en självklarhet att maktskifte påverkar valen där majoritetsstöd behövs för lagstiftning av nya eller förändrade policybeslut. Om valet 2006 däremot inte lett till maktskifte hade exempelvis debatt och övertygelse som Kingdon menar är en viktig aspekt inom politikströmmen krävts för att övertyga övriga partier. Därför hade MSF kunnat förklara SLL:s beslut även om den politiska situationen sett annorlunda ut. Det som eventuellt gör MSF svår att falsifiera är att ramverket inte är tillräckligt tydligt eller specifikt. Eftersom ramverket är

något vagt är det svårt att veta precis vad som ingår i de olika strömmarna. Det gör att det kan tolkas som att många olika faktorer och aspekter inkluderas i strömmarna och policyfönstret. Detta gör att MSF kan inkludera många olika förklaringar till detta policybeslut. Därav är teorin också svår att falsifiera. Eftersom MSF är svår att falsifiera och inte kan ge svar på vilken eller vilka orsaker som påverkade beslutet mest är MSF:s förklaringskraft ifrågasättbar och kan behöva specificeras och utvecklas vidare.

Som tidigare nämnt har MSF även kritiserats i relation till självständigheten av de individuella strömmarna. Den kritiken kan även gälla för detta fall. De empiriska resultaten i de olika strömmarna påminner även i denna studie om varandra och tyder på att strömmarna inte är så individuella som Kingdon hävdar. Exempelvis är nationell opinion och värden inom policysamfundet svåra att skilja på, vilket även Kingdon uppmärksammar. Likheten i orsaker som politikströmmen och policyfönstret, som i detta fall båda belyser valet 2006 tyder på att strömmarna inte är lika självständiga som Kingdon menar. Detta gör det något svårt att strikt skilja på strömmarna och dess resultat. Detta gör att en analys som MSF ligger till grund för riskerar att bli något ostrukturerad och upprepande eftersom samma aspekter kan vara relevanta inom olika strömmar. För att dra så välgrundade slutsatser som möjligt bör MSF därför kanske användas tillsammans med andra teorier för att skapa ett mer specificerat analytiskt ramverk.

## 5.1 Förslag på framtida forskning

Framtida forskning inom ramen för NKS hade förslagsvis kunnat undersöka resultatet av OPS för NKS. En sådan undersökning hade varit inomvetenskapligt intressant eftersom det hade belyst konsekvenser av OPS som upphandlingsform. En sådan undersökning hade även varit utomvetenskapligt intressant eftersom slutsatserna kan informera framtida offentliga upphandlingsmetoder. Vidare hade OPS för NKS kunnat undersökas ur ett demokratiskt perspektiv i syfte att granska huruvida beslutet att använda OPS för NKS är demokratiskt försvarbart; å ena sidan ansågs det av majoriteten i Stockholms landstingsfullmäktige vara det lämpligaste sättet att finansiera uppförandet av NKS. Å andra sidan var OPS för uppförande av sjukhus en oprövad metod i Sverige som resulterat i ett kostsamt avtal som sträcker sig till 2040.

## 6 Slutsats

Resultaten visar att SLL beslutade att använda OPS för uppförandet av NKS delvis då OPS-metoden ansågs vara mindre riskfylld för SLL eftersom den anlitate entreprenören ansvarar för riskerna om uppförandet skulle bli försenat eller dyrare än initialt planerat. Resultaten tyder även på att OPS-metoden accepterades inom SLL tack vare en acceptans gällande beslut och reformer som påminner om neoliberala idéer som NPM och en vision inom SLL att öka samarbetet mellan privata och offentliga aktörer inom sjukvårdssektorn. Dessutom kan det anses ha funnits en ambition om att testa en ny, modern finansieringsform för uppförandet av det nya och moderna sjukhuset. Dessa orsaker kunde sedan kopplas samman och OPS kunde lagstiftas till följd av valresultatet 2006 som lett till en majoritet bestående av partier som var positiva till OPS för NKS.

För att besvara uppsatsens teoriprovande frågeställning kan MSF relativt väl förklara varför SLL beslutade att använda OPS som upphandlingsmetod för uppförandet av NKS. MSF kan förklara beslutet då orsaker som policyströmmen, politikströmmen och även problemströmmen belyser kan förklara varför just OPS förespråkades. I sin tur kan policyfönstret förklara hur det blev möjligt för SLL att besluta att använda OPS. Trots att MSF kan förklara beslutet är det ifrågasättbart huruvida fruktbar och givande MSF är som policyteori eftersom teorin är svår att falsifiera. Detta kan hävdas göra MSF till en mindre intressant och fruktbar teori inom policyanalys. Förslagsvis hade MSF gynnats av vidare teoriprovning och teoriutveckling.

## 7 Referensförteckning

### 7.1 Muntliga källor

Nyman, Stig; före detta kristdemokratiskt landstingsråd och sjukvårdslandstingsråd i SLL samt före detta FoUU-ordförande, 2020. Intervju 2020-04-24.

Respondent 3, 2020. Intervju 2020-05-07.

Sehlin, Anna; vänsterpartistiskt oppositionsregionråd i Region Stockholm, 2020. Intervju 2020-04-28.

### 7.2 Skriftliga Källor

Arenander, Inger, 2018. Bakgrund: *Varför bråkar de om Nya Karolinska?* Sveriges Radio 2018-06-21. [Elektronisk]  
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6897243>. Hämtdatum: 2020-05-10.

Ernst & Young, 2008. *SLUTRAPPORT: Utvärdering av OPS som genomförande- och finansieringsform för NKS*. 2008-03-28. [Elektronisk]  
[https://www.sll.se/globalassets/1.-halsa-och-varld/bilder-halsa-och-varld/sjukhus/nks/ey\\_nks\\_ops\\_slutversion\\_28\\_mars\\_2008.pdf](https://www.sll.se/globalassets/1.-halsa-och-varld/bilder-halsa-och-varld/sjukhus/nks/ey_nks_ops_slutversion_28_mars_2008.pdf). Hämtdatum: 2020-04-23.

Konkurrensverket, 2008. *OPS Offentlig-privat samverkan*. [Elektronisk]  
<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/fragor-och-svar/offentlig-privat-samverkan.pdf>. Hämtdatum 2020-04-24.

Martinsson, Johan - Ulrika Andersson, 2020. *Svenska trender 1986–2019*. [Elektronisk]  
[https://som.gu.se/digitalAssets/1769/1769481\\_svenska-trender--1986-2019-.pdf](https://som.gu.se/digitalAssets/1769/1769481_svenska-trender--1986-2019-.pdf). Hämtdatum: 2020-05-11.

NKS-förvaltningen, 2010. *Beskrivning av OPS-upphandling*. NKS-rapport 1 - maj 2010, NKS-förvaltningen vid Stockholms Läns Landsting.

OECD, 2017, *Public-Private Partnerships. Reference Guide, Version 3*. [Elektronisk]  
<https://library.pppknowledgelab.org/documents/4699/download>. Hämtdatum: 2020-04-26

Region Stockholm, 2020a. *Avtal, tidplan och kostnader för Nya Karolinska Solna*. [Elektronisk]  
<https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/Aktuella-projekt-Halsa-och-varld/Nya-Karolinska-Solna/Avtal-tidplan-och-kostnader-for-Nya-Karolinska-Solna/>.  
 Hämtddatum: 2020-04-20.

Region Stockholm, 2020b. *Bakgrund till NKS-projektet*. [Elektronisk]  
<https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/Aktuella-projekt-Halsa-och-varld/Nya-Karolinska-Solna/bakgrund/>. Hämtdatum: 2020-04-03.

Region Stockholm, 2020c, *Karolinska Universitetssjukhuset*. [Elektronisk]  
<https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/Aktuella-projekt-Halsa-och-varld/Nya-Karolinska-Solna/bakgrund/>. Hämtdatum: 2020-05-10.

SCB, 2020. *Mandat i regionfullmäktige efter region, parti och valår*. [Elektronisk]  
<http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/87577>. Hämtdatum: 2020-05-07.

SLL, 2002. *Rapport från utredningen om nytt universitetssjukhus*. [Elektronisk]  
<https://www.sll.se/globalassets/1.-halsa-och-varld/bilder-halsa-och-varld/sjukhus/nks/snus-utredningen.pdf>. Hämtdatum: 2020-04-05.

SLL, 2008a. *Landstingsfullmäktige, Anförandeprotokoll 2008-06-10*.  
<https://sammantradeshandlingar.sll.se/sites/sammantradeshandlingar.sll.se/Handlingar/Landstingsfullmaktige/2008/08-06-10/080610.pdf>. Hämtdatum: 2020-04-24.

SLL, 2008b. *Landstingsfullmäktige, Beslutsprotokoll, 2008-04-08*.  
<https://sammantradeshandlingar.sll.se/sites/sammantradeshandlingar.sll.se/Handlingar/Landstingsfullmaktige/2008/08-04-08/080408be.pdf>. Hämtdatum: 2020-04-24.

SLL, 2008c. *Landstingsfullmäktige, Beslutsprotokoll, 2008-06-10*.  
<https://sammantradeshandlingar.sll.se/sites/sammantradeshandlingar.sll.se/Handlingar/Landstingsfullmaktige/2008/08-06-10/080610be.pdf>. Hämtdatum 2020-04-24.

SLL, 2010. *PROTOKOLL §§ 91-94 Landstingsfullmäktige 2010-05-04*. [Elektronisk]  
<https://sammantradeshandlingar.sll.se/sites/sammantradeshandlingar.sll.se/Handlingar/Landstingsfullmaktige/2010/10-05-04/100504.pdf>. Hämtdatum: 2020-04-23.

SLL, 2012. *Fakta om projektavtalet för Nya Karolinska Solna*. [Elektronisk]  
[https://www.sll.se/globalassets/bilagor-till-nyheter/2012/faktablad-om-projektavtalet-nks-feb2012.pdf?\\_t\\_id=jn7cuiNjRit3scHO1EqPDA%3d%3d&\\_t\\_uuid=9F1hp1ceSXudkfoGB6cjpg&\\_t\\_q=Skanska-Innisfree+uppdrag+att+bygga+nks+2010&\\_t\\_tags=language%3asv%2csiteid%3a8824540f-e7eb-44a0-94f3-c48a0b63798c%2candquerymatch&\\_t\\_hit.id=PublicWebv2\\_Cms\\_EPiSrvr\\_EpiDependencies\\_Document/10211&\\_t\\_hit.pos=2](https://www.sll.se/globalassets/bilagor-till-nyheter/2012/faktablad-om-projektavtalet-nks-feb2012.pdf?_t_id=jn7cuiNjRit3scHO1EqPDA%3d%3d&_t_uuid=9F1hp1ceSXudkfoGB6cjpg&_t_q=Skanska-Innisfree+uppdrag+att+bygga+nks+2010&_t_tags=language%3asv%2csiteid%3a8824540f-e7eb-44a0-94f3-c48a0b63798c%2candquerymatch&_t_hit.id=PublicWebv2_Cms_EPiSrvr_EpiDependencies_Document/10211&_t_hit.pos=2). Hämtdatum: 2020-04-23.

Sveriges Riksdag, 2020. *Catharina Elmsäter-Svärd (M)*. [Elektronisk]  
[https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-partier/ledamot/catharina-elmsater-svard\\_064601872511](https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-partier/ledamot/catharina-elmsater-svard_064601872511). Hämtdatum: 2020-05-13.

Öhrling PricewaterhouseCoopers, 2007. *Utvärdering av alternativa lösningar för finansiering och drift av Nya Karolinska Solna*. [Elektronisk] <https://www.sll.se/globalassets/1.-halsa-och-varld/bilder-halsa-och-varld/sjukhus/nks/ls-0710-1126-huvudrapport.pdf>. Hämtdatum: 2020-04-23.

### 7.3 Litteratur

David, Matthew. 2006. "Editor's Introduction" i David, Matthew (red.), *Case study research - volume 1*. London: Sage. s. XXIV-XXVII.

Düren, Petra - Stéphane Goldstein - Ane Landoy - Angela Repanovici - Jarmo Saarti, 2019. "Effects of the New Public Management (NPM) and Austerity", *European Public and Academic Libraries*, vol. 59, nr. 3, s. 342–357.

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam - Henrik Oscarsson - Ann Towns - Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan*. 5 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

Herweg, Nicole - Nikolaos Zahariadis - Reimut Zohlnhöfer, 2017. "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications" i Weible, Christopher M. - Paul A. Sabatier (red.), *Theories of the policy process*. 4 uppl. New York: Westview Press, s. 17–53.

Javed, Arshad Ali - Patrick T.I. Lam - Albert P.C Chan, 2013. "A model framework of output specifications for hospital PPP/PFI projects", *Facilities*, vol. 31, nr. 13/14, s. 610–633.

Johannesson, Livia - Martin Qvist, 2019. *Ett megaprojekt tar form - Den tidiga planeringen av Nya Karolinska Solna*. Scores rapportserier 2019:4. Stockholm: Stockholms Universitet.

Jones, Michael D. - Holly L. Peterson - Jonathan J. Pierce - Nicole Herweg - Amiel Bernal, Holly Lamberta Raney - Nikoas Zahariadis, 2016. "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review", *The Policy Studies Journal*, vol. 44, nr. 1, s. 13–36.

Junker, Svenne - Carl Yngfalk, 2019. *Vägen fram till beslutet om offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. Scores rapportserie 2019:5. Stockholm: Stockholms Universitet

Kingdon, John W., 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2 uppl. Harlow: Pearson Education Limited.

Li, Xiaoning - Xinbo Liao - Qingwen Zhong - Kai Zheng - Shaoxing Chen - Xiao-Jun Chen - Jin-Xiu Zhu - Hongyuan Yang, 2019. "Applying GRA to analyze influencing factors of patients' financial burden: A case study of hospitals with PPP model in China", *Grey Systems: Theory and Application*, vol. 9, nr. 2, s. 175–184.

Mu, Rui, 2018. "Coupling of Problems, Political Attention, Policies and Institutional Conditions: Explaining the Performance of Environmental Targets in the National Five-Year Plans in China", *Sustainability*, vol. 10 nr. 1477, s. 1–21.

Petersen, Ole Helby, 2011. "Public-Private Converging or Diverging Trends in Public Management? A Comparative Analysis of PPP Policy and Regulation in Denmark and Ireland", *International Public Management Review*, vol. 12, nr. 2, s. 1–37.



Röstin, Anders - Åsa Hansson, 2007, *Offentlig Privat Samverkan*. KPMG Bohlins AB. [Elektronisk] <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/forskning/lankar-forslag-pa-uppsatsamne/offentlig-privat-samverkan.pdf>. Hämtdatum: 2020-04-16.

Schwartz-Shea, Peregrine – Dvora, Yanow, 2002. ”’Reading’ ’Methods’ ’Texts’: How research methods texts construct political science”, *Political Research Quarterly*, vol. 55, nr. 2, s. 457–486.

Stockholms Universitet, 2018, *Framtidens universitetssjukhus Beslut om Nya Karolinska Solna*. Stockholms Universitet. Delrapport, 2018-02-23.

Teorell, Jan - Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara*. 1:3 uppl. Malmö: Liber.

Wallström, Sofia, 2020. *Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården - lärdomar från exemplet NKS*. Stockholm: SOU 2020:15. [Elektronisk] [https://www.regeringen.se/4986cc/contentassets/185c45e051e94e919dda50de34c08248/strukturforandring-och-investering-i-halso--och-sjukvarden-\\_sou-2020\\_15.pdf](https://www.regeringen.se/4986cc/contentassets/185c45e051e94e919dda50de34c08248/strukturforandring-och-investering-i-halso--och-sjukvarden-_sou-2020_15.pdf). Hämtdatum: 2020-05-01.

Waluszewski, Alexandra - Håkan Håkansson, Ivan Snehota, 2019. “The public-private partnership (PPP) disaster of a new hospital – expected political and existing business interaction patterns”, *Journal of Business & Industrial Marketing*, vol. 34, nr. 5., s. 1119–1130.

Yngfalk, Carl - Svenne Junker, 2019. *Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. Scores rapportserie 2019:6. Stockholm: Stockholms Universitet.