



# Konkurrens på marknaderna för upphandlad kollektivtrafik

Roger Pyddoke på uppdrag av Konkurrensverket

**UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2024:2**

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, januari 2024  
Författare: Roger Pyddoke  
Foto: Scandinav

## Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet. En del av det arbetet genomförs genom uppdragsforskning; forskning som genomförs på vårt uppdrag för att belysa eller undersöka en viss fråga inom våra ansvarsområden.

Den regionala kollektivtrafiken har reformerats vid flera tillfällen. Ett viktigt steg togs 2010 då marknaden för persontrafik på järnväg även öppnades för privata aktörer. Kollektivtrafiklagen från 2012 föreskriver att varje region ska ha en regional kollektivtrafikmyndighet som beslutar om allmän trafikplikt. Det ger myndigheten rätten att upphandla trafik som är subventionerad. Den största delen privata aktörer inom kollektivtrafiken finns inom den kollektivtrafik som är upphandlad.

Upphandlad kollektivtrafik är en marknad som omsätter stora belopp och det är ofta större företag (ibland även internationella) som levererar tjänsterna. Därför är det särskilt viktigt att det finns bra förutsättningar för regelefterlevnad. Uppföljning av upphandlingarna inom kollektivtrafik har sedan lång tid tillbaka har pekats ut som en svag punkt i förvaltningen av upphandlad kollektivtrafik. Kritiken innebär inte att uppföljning har saknats, utan att den har varit för begränsad och kortsiktig. Bristen på uppföljning av upphandlingarna inom kollektivtrafik gör det svårt att utvärdera hur upphandlingarna fungerar och kan förbättras.

Det har genomförts få studier av konkurrensen i den upphandlade svenska kollektivtrafiken och det saknas en samlad uppföljning av leverantörers marknadsandelar och antalet lämnade anbud i upphandlingar. Det är därför svårt att överblicka hur marknadsandelar och konkurrens har utvecklats över tid. Förbättrad tillgång på upphandlingsdata krävs framåt för att kunna göra mer ändamålsenliga utvärderingar av upphandlingar inom kollektivtrafiken.

På uppdrag av Konkurrensverket har Roger Pyddoke, vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), undersökt vad regionala kollektivtrafikmyndigheter och rådgivande myndigheter kan göra för att öka måluppfyllelsen genom att i högre utsträckning använda konkurrens i upphandlingen av svensk kollektivtrafik. Rapporten har även granskats vetenskapligt på VTI enligt deras granskningsrutiner.

Till projektet har det knutits en referensgrupp bestående av Gunnar Alexandersson (Handelshögskolan i Stockholm), Fredrik Andersson (Lunds universitet), Mikael Olsson (Kollektivtrafikens avtalskommitté), Anders Wretstrand (Skånetrafiken), Lars Annerberg (Sverige Bussföretag), Kristian Hemström och Michal Kasina (Upphandlingsmyndigheten). Från Konkurrensverket deltog Carl-Henrik Bergh, Alma Hemberg, Karin Morild och Joakim Wallenklint.

Författaren ansvarar själv för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Stockholm, februari 2024

Rikard Jermsten  
Generaldirektör



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>15</b>
1.1 Utgångspunkter för rapporten .....	15
1.2 Metod.....	16
1.3 Disposition av rapporten .....	16
<b>2. Vilka har de politiska målen varit i kollektivtrafiken?.....</b>	<b>18</b>
<b>3. En tillbakablick till 2000-talet.....</b>	<b>20</b>
<b>4. Vad säger ekonomisk teori om möjligheter till effektivitet genom upphandling? .....</b>	<b>23</b>
<b>5. Vilket utfall har upphandling i kollektivtrafiken haft?.....</b>	<b>25</b>
5.1 Antal påstigande .....	25
5.2 Kostnader .....	27
5.3 Konkurrensen i kollektivtrafiken.....	29
5.4 Samhällsekonomisk nettonyttan .....	33
5.5 Sammanfattning .....	34
<b>6. Myndighetsperspektivet på god praxis i upphandling .....</b>	<b>35</b>
6.1 Konkurrens i upphandling .....	35
6.2 Rekommendationer från partsammansatta kommittéer .....	39
6.3 Upphandlingsmyndigheten.....	44
6.4 Sammanfattning .....	45
<b>7. Initiativ till uppföljning och utvärdering av kollektivtrafiken från utomstående aktörer.....</b>	<b>46</b>
7.1 Övergripande utvärdering av kollektivtrafiken i Sverige under senare år.....	46
7.2 Staten och EU .....	47
7.3 Exempel på regionrevisorers observationer .....	47
7.4 Sammanfattning .....	49

<b>8. Den empiriska forskningen om upphandling och avtalsförvaltning av kollektivtrafik .....</b>	<b>50</b>
8.1 Samverkan.....	50
8.2 Bästa förhållande mellan pris och kvalitet.....	51
8.3 Resandeincitament .....	54
8.4 Kvalitetsincitament .....	54
8.5 Fler empiriska resultat .....	56
8.6 Sammanfattning .....	59
<b>9. Nödvändig sekretess?.....</b>	<b>60</b>
<b>10. Sviktande strävan att göra en bra affär för det allmänna – En form av korrupcion? .....</b>	<b>61</b>
10.1 För nära samverkan?.....	61
10.2 Omförhandling av avtal .....	63
10.3 Bristande transparens och analys.....	63
10.4 Svaga incitament att upprätthålla avtalade krav och viten.....	65
10.5 Bekvämlighetskorrupcion .....	66
10.6 Sammanfattning .....	67
<b>11. Åtgärder för att stimulera ökad måluppfyllelse och konkurrens i kollektivtrafikupphandlingar .....</b>	<b>68</b>
<b>12. Slutsatser och rekommendationer .....</b>	<b>71</b>
12.1 Viktiga observationer .....	71
12.2 Rekommendationerna för hur konkurrens kan stimuleras är följande .....	72
<b>Referenser .....</b>	<b>75</b>
<b>Bilaga 1 .....</b>	<b>81</b>

## Sammanfattning

Studier av konkurrensen i den upphandlade svenska kollektivtrafiken har varit få. Syftet i denna rapport är att undersöka vad regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM:er), rådgivande myndigheter som exempelvis Trafikverket och regeringen kan göra för att öka måluppfyllelsen och genom att i högre utsträckning använda konkurrens i upphandling av trafiken. Rapporten utgör en sammanställning och diskussion av rekommendationer för hur upphandling av kollektivtrafik bör göras baserat på befintlig forsknings- och utredningslitteratur.

Tillgänglig statistik indikerar att tillväxten i utbud och resande i kollektivtrafiken bromsats in något i Sverige på senare år. Även kostnaderna ökar med långsammare takt. Det saknas en samlad uppföljning av leverantörers marknadsandelar och antalet avgivna anbud i upphandlingar. Det är därför svårt att säga något om hur marknadsandelar och konkurrens har utvecklats över tid. En begränsad datasammanställning i de tre regionerna med störst befolkning indikerar dock att antalet anbud i bussupphandlingar inte har minskat det senaste decenniet. Samtidigt vet vi att det i glest befolkade delar av landet ibland kan vara svårt att få ens två anbud.

Om man vill tillgodogöra sig konkurrens behöver man göra goda beställningar. Vad som är goda beställningar är dock inte självklart. Ett sätt att lära sig om beställningarna uppnår det som de är avsedda att göra är att följa upp hur utfallet, både på kort och längre sikt, av konkurrens, utbud, resande, kostnader, förseningar, inställda turer på olika linjer och i olika avtalsområden har utvecklats. Dessa data kan behöva kompletteras med demografisk statistik och uppgifter om hur arbetsplatser utvecklats i områden där linjer drar fram. Sådana analyser kräver kvalificerade utförare. Dokumentation av analyserna underlättar lärande för personer som anställs senare, i andra myndigheter och i forskning.

Ett fortsatt problem för att göra analyser är att utvecklingen av datahantering släpar efter på RKM:erna. Exempelvis noterade regionrevisorerna i Stockholm att systemstöd för avtalsuppföljning saknades och att data som ska användas i arbetet inte kunde nås på ett enkelt sätt.<sup>1</sup> En trolig orsak är att högre chefer inte har tillräckliga drivkrafter för att efterfråga sådana analyser, och att handläggare därför också saknar drivkrafter göra dem.

För att kunna göra precisa beställningar behövs ändamålsenliga operationaliseringar av målen i avtalen. Preciserade mål är viktiga för att kunna utnyttja konkurrensen till fullo. Företag som konkurrerar om att leverera mot felaktiga beställningar skapar inte effektivitet. Kollektivtrafiken har ofta både olämpliga mål och operationaliseringar som kan öka kostnader utan att nödvändigtvis leda till mera nytta för medborgarna. Analyser av målens ändamålsenlighet saknas ofta. I stället verkar myndigheter oreflekterat sträva efter de uppsatta målen. Mål om ständiga ökningar av antalet resande behöver inte vara samhälls-ekonomiskt rationella. Kollektivtrafik liksom alla andra offentligt tillhandahållna varor och tjänster kräver uppoffringar i termer av andra tänkbara nyttor. Därför kan förvaltningar vara hjälpta av metoder för att uppskatta tillkommande nyttor och ökade kostnader av förändrat kollektivtrafikutbud.

Samhällsekonomiska analyser av kollektivtrafik har tidigt visat att det kan vara motiverat att subventionera kollektivtrafik utöver den nivå av utbud som skulle komma till stånd på kommersiella grunder. Flera olika typer av marknadsmisslyckanden motiverar detta. Det

---

<sup>1</sup> Region Stockholm (2019). *Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning*, Regionrevisorerna, s. 9.

finns dock en gräns för hur mycket utbud som kan motiveras samhällsekonomiskt. Om RKM:er saknar verktyg för att bedöma var den gränsen går riskerar mål om ökad kollektivtrafik att leda till att mer resurser används än som är motiverat av medborgarnas värdering.

Genom att kontinuerligt producera, jämföra och offentliggöra nyckeltal som kostnad och intäkt per påstigande för olika linjer ges tidigt varningssignaler om att kostnader och under-skott i trafiken håller på att öka för snabbt. Om inte dessa varningssignaler blir kända av allmänheten och politiska beslutsfattare blir det svårt för RKM:erna att rättfärdiga behövliga åtgärder.

Det finns en lång rad utformningsfrågor för beställarna. De rör val av avtalsstorlek, upphandlingsform, avtalens varaktighet, vilka kvalificeringskrav som ska ställas, vilka incitament som ska användas, vilka utvärderingsmetoder som ska användas. Utformningen påverkar både värdet på resultatet och vilken konkurrens det blir. Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik har bedrivit ett utvecklingsarbete av upphandlingsmetoder. På Partnersamverkans webbplats finns ett flertal vägledningar och mallar för avtal. I dessa ligger tyngdpunkten på upphandlingslagstiftningens krav, upphandlingsprocedur och rekommendationer om avtalskonstruktion. För rekommendationerna i vägledningen i upphandling saknas referenser till dokumenterad erfarenhet i utredningar eller forskning. Flera av dessa rekommendationer har också ifrågasatts i forskning om svensk kollektivtrafik.

Rapporten visar att uppföljning sedan lång tid tillbaka har utpekats som en svag punkt i förvaltningen av upphandlad kollektivtrafik. Kritiken innebär inte att uppföljning har saknats, utan att den har varit för begränsad och kortsiktig. Uppföljningen har fokuserat på de månatliga uppföljning av levererad produktion och kvalitet. Allt för lite uppmärksamhet har riktats mot att utvärdera utfall över tid och hur konkurrensen utvecklats. Det finns därför ytterst lite systematiskt sammanställda erfarenheter och forskning om hur upphandlingsformer korrelerar med utfall.

Därför behöver praktiker och forskare gemensamt sträva efter att göra mer av systematiska uppföljningar och att göra dessa allmänt tillgängliga. Tills vidare bör man därför också vara försiktig med utsagor om vad som fungerar och inte. Med dessa reservationer presenterar rapporten några av de forskningsresultat som indikerar vilka effekter olika upphandlingsmetoder och incitament har haft.

- Forskning indikerar att ökade inslag av samverkan har liten effekt på kollektivtrafikresande. Resandet har ökat betydligt i de studerade regionerna under de studerade perioderna, men detta kan inte, med säkerhet, tillskrivas samverkan. Kostnaderna har också ökat kraftigt och mer än resandet i samma regioner och perioder. Ingen slutsats kan dock dras om effekterna av samverkan på kostnader. Kvaliteten har stagnerat men detta kan bero på att RKM:erna inte har prioriterat ökad kvalitet.
- Forskning om upphandling med tilldelningsgrunden bästa kombination av pris och kvalitet visar att kvalitetskriterierna uppvisar en stor variation och att de stämmer illa med rekommendationer från ekonomisk teori. Den hittills enda svenska kvantitativa empiriska studien av effekter av bästa kombination av pris och kvalitet på punktlighet i bussavtal kan inte visa att denna tilldelningsmetod ger bättre utfall i punktlighet.
- Resandeincitament har studerats i flera svenska studier med olika datamängder. Ingen av dessa studier har kunnat påvisa några statistiskt signifikanta effekter av resandeincitamenten på resande. Detta indikerar att hittillsvarande utformning av resandeincitamenten har varit verkningslösa gentemot de uttalade målen. Detta



utesluter dock inte att sådana incitament i en alternativ utformning skulle kunna vara verkningsfulla. Det utesluter inte heller att resandeincitament kan ha andra effekter, till exempel ett minskat behov av kvalitetsincitament. Detta har dock inte analyserats hittills.

- Forskningen om av kvalitetsincitament indikerar också osäkra effekter. En besvärande omständighet för dessa resultat är att separat redovisning av betalningar av enskilda viten och bonusar har saknats. Det innebär att statistisk analys som kopplar betalningar till utfall inte har kunnat göras.

Allmänt sett har kollektivtrafikens myndigheter och intresseorganisationer under en lång tid haft svårigheter att förhålla sig till samhällsekonomisk forskning, samhällsekonomisk effektivitet och konkurrens. En central målkonflikt är den mellan kortsiktig effektivitet och konkurrens. På kort sikt kan de skalfördelar som följer av kontrakt för mer produktion leda till lägre kostnader. Det riskerar dock att leda till att storleken på företagen som utför trafiken ökar och därmed en marknadskoncentration som minskar konkurrensen och ökar risken för marknadsakt och olagligt samarbete. Eftersom det saknas lättillgänglig statistik om hur avtalsstorlekar, och därmed hur de aktiva företagens marknadsandelar, utvecklas är det svårt att uttala sig om denna utveckling.

Lite uppmärksamhet har givits till riskerna för att stora svenska trafikföretag kan manövrera för att skaffa sig fördelar i spelet om upphandlade kontrakt. Stora företag kan utöka sin marknadsakt genom att exempelvis: öka sina marknadsandelar, förvärva mindre konkurrenter, bedriva ett påverkansarbete gentemot beställarna för att mer av planeringsarbete bör delegeras till trafikföretagen och att hävda att endast stora företag kan klara av att leverera tjänsten. Ingen systematisk evidens finns för att bedöma huruvida förekomst av sådant strategiskt arbete föreligger för Sverige. Partnersamverkans rekommendationer är dock förenliga med att ett sådant påverkansarbete kan ha förekommit.

Det kan finnas en potential att genom konkurrens öka effektivitet och måluppfyllelse i upphandlad kollektivtrafik. En uttalad strategi för att stärka konkurrensen kan också öka medvetenheten om faktorer som påverkar konkurrens på sikt. Offentligt tillgängliga data för att följa upp kostnader, marknadsandelar och konkurrens i kollektivtrafik saknas dock i stor utsträckning.

Bättre genomtänkta mål och bättre operationaliseringar i avtalen kan leda till ökad nytta för resenärer och medborgare. Därför bör de regionala RKM:erna:

- Se över sina målformuleringar för att inkludera samhällsekonomisk effektivitet.
- Fortsatt arbeta med förenkling och tydlig operationalisering av målen.
- Stärka RKM:ernas tjänstepersoners kunskaper och metoder för planering samt medvetenhet om vad samhällsnyttan är. Utvecklingen av tjänstepersonernas kompetens bör ske oberoende av trafikföretagen.
- Överväga formerna för samverkan och hur de kan undvika risken för bekvämlighetskorrupktion.
- Överväga stärkta rutiner för uppföljning och analys av sina egna uppföljningsdata.

Konkurrens kan stimuleras genom:

- Enklare förfrågningsunderlag och avtal samt bättre information om utfallet i tidigare produktion.
- Kvalificering baserad på prestationer i tidigare avtal. Möjligheterna för att göra detta är dock begränsade i gällande rätt.
- Förändrad storlek på avtal och eventuellt begränsningar i hur många avtal som får tilldelas ett trafikföretag. Därför bör försök göras med olika avtalsstorlekar och begränsningar i tilldelning göras och utvärderas.
- Egenregiproduktion.

Förutsättningar för konkurrens kan förbättras genom:

- Ökad tillgänglighet till precis utfallsstatistik.

Eftersom förslag som liknar de ovanstående formulerats tidigare är sannolikheten kanske inte så stor att något händer till följd av denna rapport. Därför kan det vara motiverat att regeringen driver på för att utvecklingen ska gå snabbare. Flera olika slags initiativ kan vara motiverade: reglering av uppföljning och offentliggörande, en statlig sammanställning och analys av regionernas uppföljningsstatistik samt statlig finansiering av forskning och utbildning om kollektivtrafikens resultat.

Till sist, förutsättningarna för olika RKM:er och olika avtal i kollektivtrafiken varierar starkt därför behöver åtgärder anpassas från fall till fall. Denna anpassning analyseras inte i denna rapport.

## Summary

Studies of competition in the procured Swedish public transport have been few. The purpose of this report is to investigate what regional public transport authorities (PTAs), advisory authorities such as the Swedish Transport Administration, and the government can do to increase goal fulfilment and by increasing the use of competition in the procurement of traffic. The report constitutes a compilation and discussion of recommendations for how the procurement of public transport should be done based on existing research and investigation literature.

Available statistics indicate that the growth in supply and travel in public transport in Sweden has slowed somewhat in recent years. Costs have also increased at a slower pace. There is a lack of overall follow-up of suppliers' market shares and the number of submitted tenders in procurements. It is, therefore, difficult to say anything about how market shares and competition have developed. However, a limited data compilation in the three regions with the largest populations indicates that the number of tenders in bus procurements has not decreased the last decade. At the same time, we know that in sparsely populated parts of the country it can sometimes be difficult to get even two tenders.

If you want to take advantage of competition, you need to make good orders. However, it is not obvious what good orders are. One way to learn whether the orders are achieving what they are intended to do, is to follow up on how the outcomes, both in the short and long term, of competition, supply, travel, costs, delays, canceled trips on different lines and in different contract areas have developed. This data may need to be supplemented with demographic statistics and information on how workplaces developed in the areas where the lines extend. Such analyses require qualified staff. Documentation of the analyses facilitates learning for people who are employed later, in other authorities and in research.

A continuing problem for doing analyses is that the development of data management lags in the PTAs. For example, the regional auditors in Stockholm noted that system support for contract follow-up was missing and that the data to be used could not be easily accessed. A likely reason is that senior managers do not have sufficient motivation to request such analyses, and that therefore administrators also lack the motivation to do them.

In order to be able to make precise orders, appropriate operationalizations of the goals in the contracts are needed. Precise goals are important to be able to fully utilize competition. Firms competing to deliver against incorrect orders do not generate efficiency. Public transport often has both inappropriate goals and operationalizations that can lead to higher costs without necessarily leading to more benefits to citizens. Goals are seldom analyzed with respect to their possible consequences and sometimes such analysis seems to be considered democratically doubtful. Instead, authorities seem to, without thinking, strive for the set goals. Goals of constant increases in the number of travelers need not be economically rational. Public transport as well as all other publicly provided goods and services require sacrifices in terms of other conceivable benefits. Therefore, administrations may be helped by methods for estimating additional benefits and increased costs of changed public transport.

Economic analyses of public transport have early shown that it may be justified to subsidize public transport beyond the level of supply that would be achieved on commercial grounds. Several kinds of market failure justify this. However, there is a limit to how much supply can be justified economically. If PTAs lack the tools to assess where that limit goes, targets

for increased public transport risk to lead to more resources being used than is justified by citizens' valuation.

By continuously producing, comparing and publishing key figures such as cost and revenue per passenger for different lines, early warning signals are given about that costs and deficits of the PTA are increasing too quickly. If these warning signs do not become known to the public and political decision-makers, it will be difficult for the PTAs to justify the necessary measures.

There is a wide range of design questions for the PTAs. These questions concern the choice of contract size, form of procurement, the duration of the contracts, which qualification requirements should be set, which incentives should be used, which evaluation methods should be used. The design of these aspects affects both the value of the result and the competition. "Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik" (a collaborative committee constituted by representatives of the PTAs and the operators) has carried out development work on procurement methods. On the "Partnersamverkan" website there are several guidelines and templates for contracts. In these, the emphasis is on the procurement legislation's requirements, procurement procedure and recommendations on contract construction. For the recommendations in the guidance in procurement, there are no references to documented experience in investigations or research. Several of these recommendations have also been questioned in research on Swedish public transport.

The report shows that follow-up has long been identified as a weak point in the management of procured public transport. The criticism does not mean that follow-up has been lacking, but that it has been too limited and short-term. The follow-up has focused on the monthly follow-up of delivered production and quality. Far too little attention has been directed to outcomes over time and how competition has developed. There is therefore very little systematic experience and research on how procurement forms correlate with outcomes.

Therefore, practitioners and researchers need to jointly strive to do more systematic follow-ups and to make these publicly available. For the time being, one should therefore also be careful with statements about what works and what does not. With these reservations, the report presents some of the research results that indicate the effects different procurement methods and incentives have had.

- Research indicates that increased elements of collaboration have little effect on public transport travel. Travel has increased significantly in the regions studied during the periods studied, but this cannot, with certainty, be attributed to collaboration. Costs have also increased sharply and more than travel in the same regions and periods. However, no conclusion can be drawn about the effects of collaboration on costs. Quality has stagnated, but this may be because the PTAs have not prioritized increased quality.
- The analysis of procurement based on the award of the best combination of price and quality shows a large variation in the quality criteria and that they do not correspond well with recommendations from economic theory. The so far only Swedish quantitative empirical study of the effects of the best combination of price and quality on punctuality in bus contracts cannot show that this allocation method results in better punctuality.

- Passenger incentives has been studied in several Swedish studies with different data sets. None of these studies have been able to demonstrate any statistically significant effects of the passenger incentives on travel. This indicates that the design of the passenger incentives to date has not been effective in attaining stated goals. However, this does not rule out that such incentives in an alternative design could be effective. It also does not rule out that passenger incentives may have other effects, for example a reduced need for quality incentives. However, this has not been analyzed.
- The research on quality incentives also indicates uncertain effects. A troublesome circumstance for these results is that separate reporting of payments of individual fines and bonuses has been missing. This means that statistical analysis linking payments to outcomes could not be done.

Generally speaking, the PTAs and the public transport interest organizations have for a long time had difficulties relating to economic research, economic efficiency and competition. A central goal conflict is that between short-term efficiency and competition. In the short term, the economies of scale that result from contracts for more production can lead to lower costs. However, it risks leading to an increase in the size of the companies that carry out the traffic and thus a market concentration that reduces competition and increases the risk of market power and illegal cooperation. Since there is a lack of readily available statistics on how contract sizes and thus how the active companies' market shares develop, it is difficult to comment on this development.

Little attention has been given to the risks that large Swedish transport companies can maneuver to gain advantages in the game of procured contracts. Large companies can increase their market power by, for example: increasing their market shares, acquiring smaller competitors, lobbying the PTAs for more planning to be delegated to the transport companies and claiming that only large companies can manage to deliver the service. There is no systematic evidence to assess the existence of such strategic activities for Sweden. The partnership's recommendations are, however, compatible with the fact that such influence may have occurred.

There may be a potential to increase efficiency and goal fulfillment in procured public transport through competition. A stated strategy to preserve and develop competition can also increase awareness of factors that affect competition in the long term. However, publicly available data to follow up costs, market shares and competition in public transport is largely missing.

Better thought-out goals and better operationalizations in the contracts can lead to increased benefits for travelers and citizens. Therefore, the regional PTAs should:

- review their goal formulations to include socioeconomic efficiency.
- continue working on simplification and clear operationalization of the goals.
- strengthen the PTA's officials' knowledge and methods for planning as well as awareness of what the societal benefit is. The development of the employees' skills should take place independently of the transport companies.
- consider the forms of cooperation and how they can avoid the risk of corruption.

- consider strengthened routines for follow-up and analysis of their own follow-up data.

Competition can be stimulated by:

- Simpler request for tender documents and contracts as well as better information about the outcome of previous production.
- Qualification based on performance in previous contracts. However, the possibilities to do this are limited in current law.
- Changed size of contracts and possibly restrictions on how many contracts may be awarded to a transport company. Therefore, trials with different contract sizes and limitations in allocation should be made and evaluated.
- In-house production.

Conditions for competition can be improved by:

- Increased accessibility to precise outcome statistics.

Since proposals like the above have been formulated before, the likelihood that anything will happen as a result of this investigation is perhaps not that great. Therefore, it may be justified for the government to push for faster development. Several types of initiatives may be justified: regulation of follow-up and publication, a state compilation and analysis of the regions' follow-up statistics, and state funding of research and education on the results of public transport. A more detailed description of such initiatives appears in section 11.

Finally, the conditions for different PTAs and different contracts in public transport vary greatly, which is why measures need to be adapted from case to case. This adaptation is not analyzed in this report.

# 1. Inledning

I uppdraget till VTI formuleras syftet för denna rapport som att "undersöka vad regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM:er) och rådgivande myndigheter" och regeringen "kan göra för att öka måluppfyllelsen genom att i högre utsträckning använda konkurrens i upphandlingen i kollektivtrafiken". Det ska göras genom att sammanfatta råd om hur upphandling av kollektivtrafik bör genomföras i befintlig litteratur. Med marknaderna för upphandlad kollektivtrafik avses i denna rapport, marknaderna för buss och passagerartågtrafik som upphandlas av de regionala RKM:erna med stöd av de regionala trafikförsörjningsprogrammen enligt kollektivtrafiklagen (2010:1065).

## 1.1 Utgångspunkter för rapporten

En utgångspunkt för denna rapport är att en mer precis beställning leder till att trafikföretagen konkurrerar om att göra rätt saker. Hård konkurrens som leder till lägsta möjliga kostnader för att göra något som inte är rätt är inte effektivt. För att förstå möjligheterna att åstadkomma goda beställningar diskuteras ett antal hinder för att åstadkomma en god förståelse för vad som bör eftersträvas i avtalen:

- Bristande förståelse för varför, utöver sedvanlig måluppfyllelse, samhällsekonomisk effektivitet bör eftersträvas.
- Bristande förståelse för att uppföljning av många enskilda avtal behövs för att skapa tillförlitlig kunskap om vilken slags upphandlingsförvaltning som kan förväntas leda till högst måluppfyllelse och effektivitet.
- För lite forskning med syfte att systematiskt jämföra av olika förvaltningsmetoder.

Såvitt jag känner till finns det ingen forskning som visar att förbättrad uppföljning leder till bättre beställningar, vare sig i ett svenskt, nordiskt eller internationellt perspektiv. Det framstår dock som rimligt att bättre förståelse för vad som har lett till olika utfall kan åstadkommas med bättre uppföljning.

Vad är nyttan med mer uppföljning och kvantitativ analys? Ett första och enkelt konstaterande är att man kan lära sig av en beskrivning av skillnaderna mellan utfallen i enskilda avtal. Genom att kontinuerligt producera, jämföra och offentliggöra nyckeltal som kostnad och intäkt per påstigande för olika linjer kan varningssignaler tidigt upptäckas om kostnader och underskott i trafiken ökar för mycket. Hur har kontraktsbetalningarna utvecklats under avtalsperioden? Snabbare eller långsammare än index för avtalets insatsresurser? Vad kan vara förklaringen till att olika avtal utvecklas olika? Hur har prestationerna utvecklats under avtalsperioden i termer av antal resande, förseningar, inställda turer, kundnöjdhet? Vad kan vara orsaker till förbättringar och försämringar? Genom att göra sådana jämförelser kan insikter om varför utvecklingen varit som den varit utvinnas.

Med större mängder av internt sparade och tillgängliga data kan också statistiska analyser göras av vilka slags incitament och avtal som i genomsnitt är bättre. För enstaka observationer kan okända särskilda omständigheter påverka resultaten så att något framstår som bättre fast det egentligen inte är det. Anledningen till detta är utvärdering av ett enskilt avtal kan vara vilseledande då utfallet av avtalet kan bero på flera faktorer än förändringen av avtalsformen. I vetenskapliga sammanhang innebär experiment att man försöker likställa

två grupper av situationer eller individer så långt det är möjligt och därefter prövar att utsätta den ena gruppen för en behandling men inte den andra. Om grupperna är lika i alla väsentliga avseenden kan man med större statistisk säkerhet dra slutsatsen att skillnaden i utfall beror på behandlingen. Om man tillåter stora skillnader mellan grupperna kan det inte uteslutas att det är någon annan faktor än behandlingen som lett till effekten.

Kunskapen om vilka mål som bör eftersträvas och med vilka medel måste i varje ögonblick betraktas som preliminär. Ständigt förändrade förutsättningar kan motivera försök med nya metoder. Samtidigt ger kontinuitet möjlighet att "trimma in" befintliga metoder.

Givet att vissa önskade krav för upphandlingen formulerats kan man tänka sig att olika sätt att upphandla kan leda till olika väl fungerande konkurrens. En dimension av konkurrensen är hur många potentiella utförare som kan och vill lägga anbud. En annan är hur många som faktiskt lägger anbud.

En andra utgångspunkt för denna rapport är att det behövs flera potentiella anbudsgivare för att en enskild anbudsgivare ska uppleva att det finns en konkurrens. I denna rapport diskuteras dock konkurrens i främst i termer av antal inlämnade anbud. Åtgärderna som diskuteras handlar bland annat om att göra det möjligt för flera, och även mindre, företag att lämna anbud.

## 1.2 Metod

Denna rapport är i huvudsak en sammanställning av tidigare forskning, forsknings-sammanställning och utredningar. Genomgången inleds med en sammanställning av rekommenderad praxis för upphandling och uppföljning. Särskilt för rapporten har också en mindre undersökning utförts av antalet avgivna anbud i busstrafikupphandlingar i de tre befolkningsmässigt största regionerna i Sverige (Stockholm, Västra Götaland och Skåne). I anslutning till insamlingen av detta material gjordes också korta intervjuer med tjänstepersoner vid dessa myndigheter. Slutligen har rapporten illustrerats med utsagor från intervjuer med tjänstepersoner och politiker från flera års forskning. Dessa gör inget anspråk på generell giltighet.

Ingen systematisk litteratursökning har gjorts för denna rapport. Jag har använt källor som jag känt till sedan tidigare och för ämnen som jag enbart haft lite kännedom har jag gjort sökningar efter litteratur som behandlar svenska förhållanden eller ett specifikt ämne.

## 1.3 Disposition av rapporten

Denna rapport är disponerad som följer. I kapitel 2 diskuteras kollektivtrafikens mål. Att formulera och operationalisera målen rätt är en viktig del i att beställa rätt saker. I kapitel 3 görs en tillbakablick på en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) av Nilsson från 2011 som analyserade tillståndet beträffande kollektivtrafikens styrning.<sup>2</sup> Nilsson fann flera brister beträffande förmågan att följa upp och analysera styrningen mot målen. I kapitel 4 ges en bred översikt av vad ekonomiska teorier lär oss om vad vi kan förvänta oss om konkurrens och upphandling. I kapitel 5 sammanfattas de viktigaste

---

<sup>2</sup> Nilsson J-E. (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*, ESO-rapport 2011:6.



observationerna från utvecklingen i kollektivtrafiken beträffande resande, kostnader, kostnadstäckning under senare år i officiell statistik och en uppföljning av antalet anbud i bussupphandlingar för Sveriges tre regioner med störst befolkning. I kapitel 6 sammanfattas olika myndigheters rekommendationer för upphandling. I detta kapitel är utgångspunkten att RKM:erna önskar uppnå ett ökat resande, minskade förseningar och ökad kundnöjdhet. Fokus är dels på hur ett lärande kan säkras genom efteranalyser, dels i vilken utsträckning olika rekommendationer är grundade i redovisade erfarenheter. I kapitel 7 görs en kort genomgång av hur bland annat forskning och regionrevision studerat upphandling i kollektivtrafiken. I kapitel 8 sammanfattas empirisk forskning om upphandling av kollektivtrafik. Dessa studier har siktat in sig på olika delar av upphandlingarna till exempel utvärdering och incitament. I kapitel 9 tas möjligheten upp att göra data från kollektivtrafiken offentligt tillgängliga och hur rättslig tolkning av sekretesslagstiftning verkar hindra offentliggörande av utfallsdata. I kapitel 10 diskuteras lämpligheten i att trafikföretagen ges ett stort inflytande över planeringen av kollektivtrafiken och risken för att detta leder till bekvämlighetskorrupcion av allmänintresset. I kapitel 11 presenteras förslag till åtgärder. Dessa grupperas som åtgärder som RKM:er kan vidta för att förbättra mål, beställningar och kompetens samt för att stimulera konkurrens och vad regeringen kan göra för att stimulera en sådan utveckling. Kapitel 12 drar slutsatser och sammanfattar rekommendationerna.

## 2. Vilka har de politiska målen varit i kollektivtrafiken?

En tidig plädering för upphandling av produktion av tjänster som tillhandahölls med offentlig finansiering formulerades för Sverige av Produktivitetsdelegationen SOU 1991:82.<sup>3</sup> Detta följde bland annat initiativ som tagits i Storbritannien av premiärminister Margaret Thatcher som i stor skala introducerade näringslivsinspirerade metoder i offentlig förvaltning. Något som senare kom att benämnas New Public Management. En förhoppning var att upphandling skulle leda till produktivitetsökningar. Utredningen formulerade slutsatsen att "... det finns en betydande produktivitetspotential i den offentliga sektorn, om den öppnas för konkurrens".<sup>4</sup> Kollektivtrafiken började dock upphandlas redan 1988. Under 1991 hade redan mer än 30 procent av kollektivtrafiken upphandlats, vilket inledningsvis ledde till minskande kostnader. Redan 1995 bromsades dock kostnadsminskningarna in och från år 2000 påbörjades en lång period av kostnadsökningar.<sup>5</sup>

Eftersom kollektivtrafiken huvudsakligen är och har varit ett regionalt (landstingskommunalt) och kommunalt åtagande har verksamheten styrts av lokalpolitiska överväganden. Det har också kunnat ses i de måldokument som tagits fram av en del av de tidigare läns- och trafikmyndigheterna som ofta var landstingskommunala bolag. Målformuleringarna har varierat men gemensamma teman har varit regional utveckling, förbättrade miljöegenskaper, ökat resande, ökad kundnöjdhet och olika variationer av begränsningar för kostnader.<sup>6</sup> Visserligen finns nationella transportpolitiska mål men före kollektivtrafiklagen (2010:1065) hade de nationella målen begränsat inflytande på målen för kollektivtrafiken.

Det övergripande transportpolitiska målet är att "... säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet" (prop. 2008/09:93). Detta mål innebär potentiellt långtgående krav på samhällsekonomisk effektivitet i kollektivtrafiken, förutsatt att långsiktig hållbarhet nås och medborgare i hela landet får en politiskt önskad servicenivå.

Allt eftersom betoningen av miljö- och klimatmålen fått ökad betydelse har kollektivtrafikens aktörer insett möjligheten att argumentera för att en ökad kollektivtrafik kan bidra till att lösa dessa problem. En betydande lobbyistisk innovation var således fördubblingsmålet som introducerades första gången 2008. Tanken var att antalet kollektivtrafikresenärer skulle fördubblas till 2020 jämfört med antalet 2006. På sikt var målet också att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel.<sup>7</sup> Såvitt jag har kunnat finna har aldrig ett beslutsunderlag med uppskattningar av vad kostnaderna och nyttorna av att sträva mot detta mål presenterats. Så småningom fick dessa mål också riksdagens stöd i form av ett tillkännagivande att staten skulle bidra till att skapa rätt förutsättningar för att kollektivtrafikbranschens mål om en fördubblad kollektivtrafik skulle kunna nås.<sup>8</sup> Ett nytt nationellt mål för hållbara transporter innebar att målet för kollektivtrafik omformulerades. Det nya målet (M2018/01093)

---

<sup>3</sup> SOU 1991:82 Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande.

<sup>4</sup> SOU 1991:82 s. 337.

<sup>5</sup> Alexandersson, G. och Pyddoke, R. (2003), *Bus Deregulation in Sweden Revisited: Experiences from 15 years of Competitive Tendering*, presenterad vid 8th International Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport, Rio de Janeiro och publicerad i Alexanderssons avhandling *The Accidental Deregulation*.

<sup>6</sup> Pyddoke, R., Nilsson J-E. och Eriksson, T. (2009), *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625.

<sup>7</sup> Med marknaden avses enbart resor med motoriserade färdmedel. Till kollektivtrafik räknas resor med offentligt upphandlad kollektivtrafik, kommersiell buss- och tågtrafik samt taxi.

<sup>8</sup> Trafikutskottets betänkande 2014/15:TU13.

formulerades som att, "Andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik".<sup>9</sup> Senare ser vi att politiker, tjänstepersoner i kollektivtrafikförvaltningar och trafikföretag samt forskare vid K2, "Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik" som driver på för mer skattemedel till kollektivtrafik och alternativ mobilitet.<sup>10</sup>

Två frågor väcks av detta kapitel. Den första är hur strävan mot dessa politiska mål utfallit i termer av resande och ökad produktivitet. Den andra är om och hur kollektivtrafikens myndigheter tar sig an frågan om trafikens samhällsekonomiska effektivitet. Jag återkommer till detta i kapitel 5.

Regionernas mål har tidigare starkt betonat resandeökning genom fördubblingsmålet. I dag formuleras det oftare som ett mål om resandeökning kopplat till regional utveckling. Därutöver betonas ofta kvalitet och kundnöjdhet. Ibland nämns något om kostnader och effektivitet.

---

<sup>9</sup> Regeringens skrivelse 2017/18:265 Miljömålen – med sikte på framtiden, s. 80.

<sup>10</sup> Till exempel Tamsons, K., Frick, U. och Levinsson, T. (2021), Kollektivtrafiken klarar inte miljardförlusterna, *Svenska Dagbladet* 2021-09-23, Grönlund, A. och Westerberg, B. (2020), Klimatsmart resande efter pandemin kräver åtgärder nu, *Aktuell Hållbarhet* 2020-11-25 och Portinson Hylander, J. och Hultén, J. (2022), *Kollektivtrafikens organisering och finansiering – En kunskapsöversikt*, K2 och Rådslaget.

### 3. En tillbakablick till 2000-talet

I början av 2010-talet sammanfattade Nilsson utvecklingen i svensk kollektivtrafik under 00-talet i en rapport för ESO.<sup>11</sup> Med utgångspunkt i ekonomisk teori konstaterade Nilsson att kollektivtrafikförsörjningen bör vara ett offentligt åtagande. Rapporten syftade till att genomlysna hur den tidens offentliga organ för planering och upphandling av kollektivtrafik "... fungerar och hur dess resultat kan beskrivas" och att "... diskutera möjligheterna att förbättra styrningen".<sup>12</sup> Viktiga observationer var att kostnaderna ökat med 50 procent mellan 2000 och 2010 samt att fördubblingsmålet bedömdes kunna leda till kraftigt ökade kostnader till 2020.<sup>13</sup>

Nilsson gjorde ett antal centrala observationer som senare ska visa sig vara fortsatt giltiga. Dessa var följande:

1. Kunskaper om kollektivtrafiken utnyttjas i begränsad utsträckning.
2. "Det saknas uppföljningar av de kontrakt som upphandlas och vilka effekter kontraktens och ersättningsens utformning får för kostnader, antalet resenärer, kundnöjdhet etc. ... Beställarnas specificering av hur trafiken ska utformas formuleras därför utan förkunskap om vilka konsekvenser de kan förväntas leda till."<sup>14</sup> Bristen på information försvårar därmed ett demokratiskt ansvarsutkrävande. Nilsson menar att detta medför en stor risk för att verksamheten kan komma att bedrivas på ett sätt som slår fel.
3. Kollektivtrafikens inbyggda mekanismer för oberoende kontroll och uppföljning är svaga. Revisorerna spelar en marginell roll för verksamhetsanalys och styrning.

Nilsson ansåg att "... en fungerande målstyrning förutsätter att politiker och trafikhuvudmän inser nödvändigheten av, och fördelen med utvärdering och uppföljning, och att detta måste byggas in i systemet på förhand".<sup>15</sup> Han konstaterade dock att "... i kollektivtrafikbranschen saknas inbyggda mekanismer för oberoende kontroll och kvalitetsuppföljning. Revisorerna spelar en marginell roll vad avser verksamhetsanalys och frågor rörande hur effektiva styrmedel som används i branschen."<sup>16</sup> Exempelvis refererades ett fall där Uppsala kommun 2009 lät styrningen av kollektivtrafiken i Uppsala stad granskas.<sup>17</sup> Granskarnas samlade bedömning var att styrningen inte varit ändamålsenlig. Det hade saknats en övergripande, sammanhållen strategi och de insatser som genomförts har inte varit tillräckliga för att nå målen i de gällande planerna.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> Nilsson, 2011, *Kollektivtrafik utan styrning*.

<sup>12</sup> Bägge citat, *ibid*, s. 11.

<sup>13</sup> *Ibid*, s. 52.

<sup>14</sup> *Ibid*, s. 12.

<sup>15</sup> *Ibid*, s. 122.

<sup>16</sup> *Ibid*, s. 12.

<sup>17</sup> *Ibid*, s. 98.

<sup>18</sup> *Ibid*, s. 99.

Nilsson konstaterade att "... revisionen i kommuner och landsting hanteras dels av förtroendevalda revisorer vars uppdrag delvis är att granska dem som man utsetts av, dels av professionella revisorer".<sup>19</sup>

Nilsson bedömde dock att kutymen inom kollektivtrafiksrevisionen många gånger varit att fokusera på bokföringstekniska frågor och uppföljning av resursförbrukningen mot budget medan man inte haft ansvar för det som inom staten går under beteckningen förvaltningsrevision. Den ovan refererade granskningen av trafiken i Uppsala utgjorde enligt Nilsson, ett undantag från denna observation.

Nilsson formulerade följande policyförslag:

1. Kollektivtrafikmyndigheterna borde sträva efter att bli lärande organisationer. Med detta menade Nilsson att kostnader och prestationer på avtalsnivå i högre grad borde följas upp. Detta borde förstärkas genom en "... fristående branschgemensam organisation med ansvar för systematiska uppföljningar av den verksamhet som bedrivs".<sup>20</sup>
2. Förbättra kostnadseffektiviteten i upphandlingarna. Ett sätt att åstadkomma detta menade Nilsson vore att etablera en gemensam professionell beställarorganisation om administrerar upphandlingarna på uppdrag av varje region.
3. Att omdefiniera politikerrollen som innebär att delegera mera av beslut om pris och utbud till förvaltningarna.

Ytterst lite av Nilssons förslag har hittills kommit till stånd. Resandet med kollektivtrafik har ökat kraftigt sedan 2011. Däremot är det oklart om all ökning av kollektivtrafik är samhälls-ekonomiskt försvarbar. Jag återkommer till detta i avsnitt 5.2 respektive kapitel 10. Uppföljningen är fortsatt svag och har låg status. Det är oklart i vilken utsträckning de uppföljningsdata på avtalsnivå, som Nilsson efterfrågade, sammanställs ens vid de tre största kollektivtrafikmyndigheterna. I den mån som uppföljning förekommer görs inte data och resultat offentligt tillgängliga. Inget fristående organ har etablerats för systematisk uppföljning av kollektivtrafik. Trafikanalys har gjort några goda insatser, i samband med ett regeringsuppdrag, i form av att utvärdera den öppnade marknaden för långväga persontrafik på järnväg och den nya lagen om kollektivtrafik från början av 2010-talet.<sup>21</sup> Myndigheten saknar dock mandatet att driva denna fråga kontinuerligt.

Inget försök har gjorts att centralisera beställningsfunktionen såvitt som jag har kunnat se. Det är inte lätt att utan väl genomförda analyser av verksamhet i egen regi eller upphandlingar med tydligare avvikande förutsättningar fastställa om de senaste årens upphandlingar är kostnadseffektiva eller ej. Beträffande delegering har försök gjorts att formulera avtal som innebär en ökad grad av delegering. Ytterst lite har dock gjorts i termer av analyser av dessa avtal. Detta tema återkommer i kapitel 8 och kapitel 10.

---

<sup>19</sup> Ibid, s. 104.

<sup>20</sup> Ibid, s. 13.

<sup>21</sup> Till exempel Trafikanalys (2015), *Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken 2013*, Rapport 2015:13.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis, fann Nilsson både svag uppföljning och bristande revision av kollektivtrafikens upphandlade verksamhet som ledde till att förmågan till lärande också begränsad.<sup>22</sup> Han föreslog att uppföljningen skulle stärkas. Vidare föreslog han en centraliserad beställarkompetens för att stärka regionerna och åtgärder för att stärka uppföljningen.

---

<sup>22</sup> Ibid.

## 4. Vad säger ekonomisk teori om möjligheter till effektivitet genom upphandling?

Detta kapitel syftar till att ge ett övergripande perspektiv på insikter från ekonomisk teori. Ekonomisk teori om upphandling kan sägas bestå av flera komponenter. En första komponent handlar om teorin för hur många konkurrenter som krävs för konkurrens. Vad händer med priser för köpare och kostnader när det är få företag som konkurrerar? En andra komponent är auktionsteori som bland annat handlar om de specifika omständigheter som uppstår när anbudsgivare tävlar vid ett tillfälle med olika förutsättningar beträffande kostnader och kännedom om konkurrenterna. En tredje komponent handlar om vilka slags avtal och vilken avtalsförvaltning som kan tänkas fungera väl för att ge såväl köparen ett önskat utfall och säljaren en rimlig avkastning.

Allmänt sett indikerar teorin om fåtalskonkurrens att få konkurrenter ökar risken för marknadsmakt och därmed att köparens kostnader ökar utan att det nödvändigtvis åtföljs av mer ändamålsenliga tjänster. Även auktionsteorin pekar på fördelar för köparen med flera anbudsgivare. Det ska dock understrykas att fördelarna då endast finns på köparsidan. För säljarna/budgivarna innebär flera konkurrenskraftiga anbudsgivare en minskad chans att vinna budgivningen och därmed risken att man tagit kostnaderna för att förbereda ett anbud förgäves.

Nationalekonomen Joseph Schumpeter intresserade sig för marknadsekonomiernas långsiktiga utveckling. En central poäng i Schumpeters analys av marknadsekonomier är att de typiskt sätt inte utvecklas mot ett konkurrenstillstånd och stannar kvar där.<sup>23</sup> I stället finns det drivkrafter som innebär att entreprenörer söker innovationer och förbättrade produkter som innebär att man kan skaffa sig kortare eller längre perioder av ökad marknadsmakt genom försprång till konkurrenterna. Eller, för att använda en formulering från den nutida finansmannen Peter Theil "Competition is for losers".<sup>24</sup> Innebörden är att man som företagsledare har misslyckats om man inte kommer på en överlägsen produkt eller metod som ger en marknadsmakt utan i stället blir kvar i ett läge med konkurrens.

Sätten att begränsa konkurrensen kan vara många. Ett viktigt sätt är att introducera ny teknik och ny metod för att på det sättet skaffa ett försprång till konkurrenter. Det kan ske genom att bedriva utvecklingsarbete eller genom att köpa ett patent innan konkurrenterna hinner köpa det. Ett andra sätt är att skaffa sig en stor marknadsandel för att på det sättet skaffa sig skalfördelar. Ett tredje sätt är att förvärva konkurrenter. Därutöver finns det sätt som förbjuds av konkurrensrätten som exempelvis priskarteller.

I vilken grad som bristande konkurrens blir ett problem beror i hög grad på i vilken grad utförandet av tjänsten kräver stora investeringar med liten alternativ användning och en personalstyrka med högt specialiserad kompetens. Båda dessa utgör i så fall viktiga inträdeshinder för tänkbara nya konkurrenter.

På offentliga upphandlingsmarknader öppnar sig ytterligare en möjlighet, att lobba för upphandlingskrav som inskränker konkurrensen. Även på en upphandlingsmarknad kan bättre varor och tjänster eller storlek vara en fördel för det säljande företaget. Då kan det räcka för företaget lobba mot politiker och tjänstepersoner för att få dem att köpa de nya och

---

<sup>23</sup> Schumpeter, J.A. (1934), *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*, Oxford University Press, New York.

<sup>24</sup> Theil, P. (2014), *Competition is for losers*, *The Wall Street Journal* 2014-09-12.

förbättrade varorna och tjänsterna som inte kan levereras av konkurrenterna. Man kan också vända sig direkt till medborgarna och tala om hur bra de nya tjänsterna är. Detta kan göra det svårt för politikerna om det framstår som snålt att inte satsa på det nya dyra. Tänk på exempel som ett bättre covid19-vaccin, nya sjukhus och nytt rullande materiel för kollektivtrafiken. Vilken politiker vill berätta att en billigare och mindre modern buss har köpts in?

Kraven i anbudsfrågor kan också utgöra inträdeshinder. Det kan exempelvis gälla höga krav på nya fordon eller regler för hur personal kan tas över av företag som vinner upphandlingar. Ett ytterligare sätt minska konkurrensen kan vara att förorda tillkrånade och kostsamma upphandlingsförfaranden som små företag inte orkar med. En studie av upphandlingsmetoden Bästa kombination av pris och kvalitet (BFPK) visar att flera kollektivtrafikmyndigheter under 2015 hade implementerat omfattande och vaga krav på management hos anbudsgivande företag.<sup>25</sup>

Modern kontraktsteori pekar på svårigheterna för en beställare att övervaka och styra en utförare. I relationer mellan privata aktörer finns större möjligheter att belöna goda tidigare prestationer med förlängda avtal. Denna möjlighet är i stor utsträckning stängd för offentliga köpare av upphandlade varor och tjänster genom upphandlingslagstiftningen. Offentliga köpare behöver därför överväga vilka krav som de trovärdigt förmår att både följa upp och utkräva.

I den mån som köparen önskar tillämpa bonusar eller viten behöver denne också överväga motpartens tänkbara motdrag. Kan köparen verifiera att tjänsten varit undermålig? Vilka möjligheter finns det för säljaren att inom avtalets och lagens ramar vidta motdrag som försämrar köparens utfall? Det finns alltid kvalitetsdimensioner som inte täcks av avtalet som säljaren kan försämma. Att konstruera alltmer komplexa avtal i försöken att bli mer täckande kan visa sig vara förgäves. Teoretiska analyser indikerar detta och erfarna praktiker uttalar det. Implikationerna av detta är dock inte uppenbara. Varje ny situation kräver en ny bedömning. Därutöver kan svårförutsägbara förändringar av viktiga förutsättningar i kombination med begränsade lagliga möjligheter till omförhandling minska avtalets effektivitet.

Övergripande observationer från ekonomisk teori är därmed att företag strävar efter att få ett försprång till sina konkurrenter och därmed reducera konkurrensen. Olika slags innovationer exempelvis i form av ökade krav på tjänsten kan bidra till att minska konkurrensen. Med komplicerade tjänster som kollektivtrafik kan det vara svårt för beställaren att övervaka och styra utföraren. Därutöver kan svårförutsägbara förändringar av avtalets förutsättningar uppstå, vilket kan minska avtalets ändamålsenlighet. Detta kan i sin tur minska avtalets effektivitet om det inte justeras.

---

<sup>25</sup> Ridderstedt (2023), *The Wild West of Public Procurement: A review of Award Mechanisms use for Swedish Public Bus Service*, Essay 3 i Ridderstedts avhandling *Improving the Efficiency of Public Procurement*.



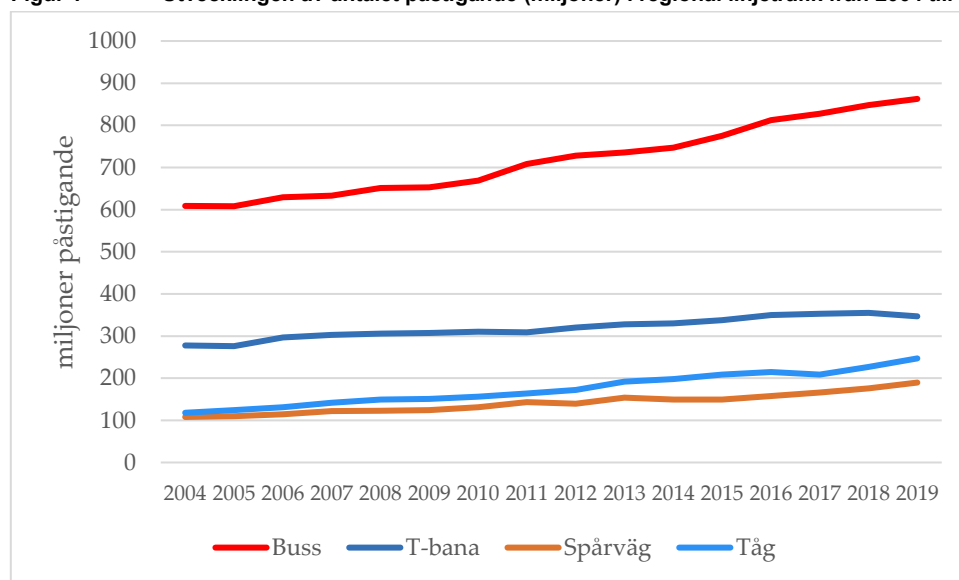
## 5. Vilket utfall har upphandling i kollektivtrafiken haft?

Statistiken för kollektivtrafiken präglas av ett antal omtag för hur olika nyckeltal beräknas vilket försvårar beskrivningen av långa trender. Utöver det har de senaste decennierna metoder för att räkna antal påstigande förändrats, vilket delvis stör jämförbarheten mellan år. Vi bortser också från pandemiåren (2020 och 2021) då dessa avviker från den långsiktiga utvecklingen av kollektivtrafik. Med dessa reservationer beskrivs följande trender.

### 5.1 Antal påstigande

I Figur 1 visas hur antalet påstigande i den svenska regionala kollektivtrafiken har ökat sedan 2004. För de procentuella totala ökningarna mellan 2004 till 2019 och den genomsnittliga ökningen per år, se Tabell 1. Notera också att region Stockholm ensam står för drygt 50 procent av alla påstigningar och knappt 40 procent av alla personkilometer i kollektivtrafiken. Region Stockholm tillsammans med Västra Götalandsregionen och Region Skåne väger därmed mycket tungt i beräkningen av genomsnittet på riksnivå.

**Figur 1 Utvecklingen av antalet påstigande (miljoner) i regional linjetrafik från 2004 till 2019**



Källa: Trafikanalys 2014 och 2021.

**Tabell 1 Total ökning av påstigande i olika slag av kollektivtrafik från 2004 till 2019**

Trafikslag	Ökning 2004–2019	Genomsnittlig årlig ökning
Buss	42 %	2,1 %
T-bana	25 %	1,3 %
Tåg	109 %	4,4 %
Spårväg	76 %	3,4 %

Källa: Trafikanalys 2014 och 2021.

Om vi snävar in perspektivet till busstrafiken mellan 2015 och 2019 så visas den i Tabell 2 för några regioner och riket.

**Tabell 2 Förändring av antalet påstigande i busstrafiken mellan 2015 och 2019**

Region/Riket	Förändring i procent 2015–2019	Genomsnittlig årlig förändring
Stockholm	+4,4 %	1,1 %
Västra Götaland	+26,5 %	5,9 %
Skåne	+3,9 %	1,0 %
Riket	+11,3 %	2,7 %

Källa: Trafikanalys 2020.

I Tabell 2 ser vi den genomsnittliga årliga ökningen av påstigande i busstrafiken i riket och i de tre största regionerna under perioden 2015 till 2019. Vi kan se att ökningstakten skiljer sig markant mellan regionerna med störst befolkning.

Jämför vi resandeökningen med produktionsförändringarna i termer av fordonskilometer i motsvarande regioner i Tabell 3 så ser vi att resandeökningen åstadkoms med ganska måttliga förändringar av utbudet i såväl de största regionerna som på riksnivå. Bakom ökningen på riksnivå finns dock ett antal regioner med stora ökningar av produktionen.

**Tabell 3 Produktionsförändring i busstrafik i busskilometer mellan 2015 och 2019**

Region/Riket	Förändring i procent 2015–2019	Genomsnittlig årlig förändring
Stockholm	-2,2 %	-0,6 %
Västra Götaland	+0,6 %	0,2 %
Skåne	+3,9 %	1,0 %
Riket	+4,3 %	1,1 %

Källa: Trafikanalys 2020.

Förändringarna av resande och produktion kan också jämföras med befolkningsökningen. Den totala befolkningsökningen i Sverige under samma period var 14,6 procent. Befolkningsökningen i Sveriges befolkningsmässigt största regioner (Tabell 4) var dock ganska ojämn.

**Tabell 4 Total befolkningsökning i Sveriges befolkningsmässigt största regioner och riket från 2004 till 2019**

Region	Befolkningsökning
Stockholm	27 %
Västra Götaland	13 %
Skåne	19 %
Östergötland	12 %
Riket	15 %

Källa: Statistiska centralbyrån.

I Sveriges största tätorter växte befolkningen med som mest med upp till 30 procent mellan 2005 och 2020. Det innebär en genomsnittlig årlig ökning på som mest 1,8 procent.

Flera omständigheter bidrar till det ökade kollektivtrafikresandet. Kollektivtrafikens andel av totalt resande störst i städer och större ju större städer.<sup>26</sup> En studie av Lunke m.fl. analyserar kollektivtrafikens relativa konkurrenskraft jämfört med bilen mätt med generaliserad restid.<sup>27</sup> Mätt som generaliserad restidskvot för kollektivtrafik genom bil finner författarna att kvoten understiger 2 för resor till stadens centrum för 90 procent av befolkningen i Oslo och Trondheim.<sup>28</sup> Att kvoten är under 2 innebär att resenärer tenderar att välja kollektivtrafik före bil. Pyddoke och Swärdh korrelerade färdmedelsandelen för kollektivtrafik i mellanstora svenska städer med ett antal olika variabler.<sup>29</sup> De fann att kollektivtrafikandelen är positivt korrelerad med stadens befolkningsstorlek och befolkningstätheten. Detta säger dock inget om de kausala mekanismerna bakom men kan ändå läsas som ytterligare en indikation om att kollektivtrafikens konkurrenskraft är större ju större och tätare städer.

En hypotes kan vara att potentialen att öka resandet kan vara större i städer med eftersläpande utbud. Detta har dock inte belagts. Växande befolkning i städer kan motivera ett större utbud. I städer växer befolkningen dessutom ojämnt mellan olika områden. Nybyggda bostadsområden kan motivera helt ny trafik och ökning av utbudet i omkringliggande områden. Även ökande biltrafik, avtagande framkomlighet och tilltagande knapphet på parkering kan bidra till ett visst skifte från bilanvändning till andra färdmedel. Pyddoke och Swärdh finner en negativ korrelation mellan befolkningstäthet och andelen bilresor i resvaneundersökningar för mellanstora svenska städer.<sup>30</sup>

I en rangordning av regioner efter störst ökning av antalet påstigande i busstrafiken mellan 2015 och 2019 (baserat på Trafikanalys statistik) ligger regionerna Uppsala och Västra Götaland högst med 32 respektive 26 procent. Stockholm och Jönköping ligger i stället lägst med 4 respektive 3 procent. Den genomsnittliga ökningen i hela riket var 11 procent. En betydande spridning i ökningen således.

Mellan 2004 och 2019 ökade utbudet av busskilometer i regional kollektivtrafik i Sverige med 27 procent och mellan 2015 och 2019 med 4,3 procent. Variationen i utbudsförändringen under den senare perioden var dock betydande mellan regionerna. Mest ökade busstrafiken i region Uppsala med 42 procent medan region Värmlands utbud minskade med 4,3 procent. För tunnelbanan och spårvägstrafiken ser det ut som om utbudet av fordonskilometer ligger relativt konstant. Däremot har tågtrafiken endast en sammanhängande tidsserie för perioden 2017 till 2021. Mellan 2017 och 2021 var ökningen av tågakilometer 27 procent med regionala tåg.

## 5.2 Kostnader

För kostnader finns inte en sammanhängande tidsserie för motsvarande perioder som för antalet påstigande, vilket gör att jag analyserar den tillgängliga statistiken separat. Mellan

---

<sup>26</sup> Nilsson, J.-E., Pyddoke, R. och Andersson, M. (2013), *Kollektivtrafikens roll för regeringens mål om fossiloberoende fordonsflotta*, VTI rapport 2013:19 och Underlagsrapport 23 till SOU 2013:84.

<sup>27</sup> Lunke, E.B., Fearnley, N. och Aarhaug, J. (2022), The geography of public transport competitiveness in thirteen medium sized cities, *Urban Analytics and City Science* 2022, Vol. 0(0) 1–16.

<sup>28</sup> Restidskvoter används för att beskriva kollektivtrafikens konkurrenskraft gentemot bilen. Om restiden med kollektivtrafik är mindre än dubbelt så lång som med bil kan det räcka för att kollektivtrafiken väljs.

<sup>29</sup> Pyddoke, R. and Swärdh, J.-E., (2017), *The influence of demand incentives in public transport contracts on patronage and cost in medium sized Swedish cities*, K2 Working papers 2017:10.

<sup>30</sup> Ibid.

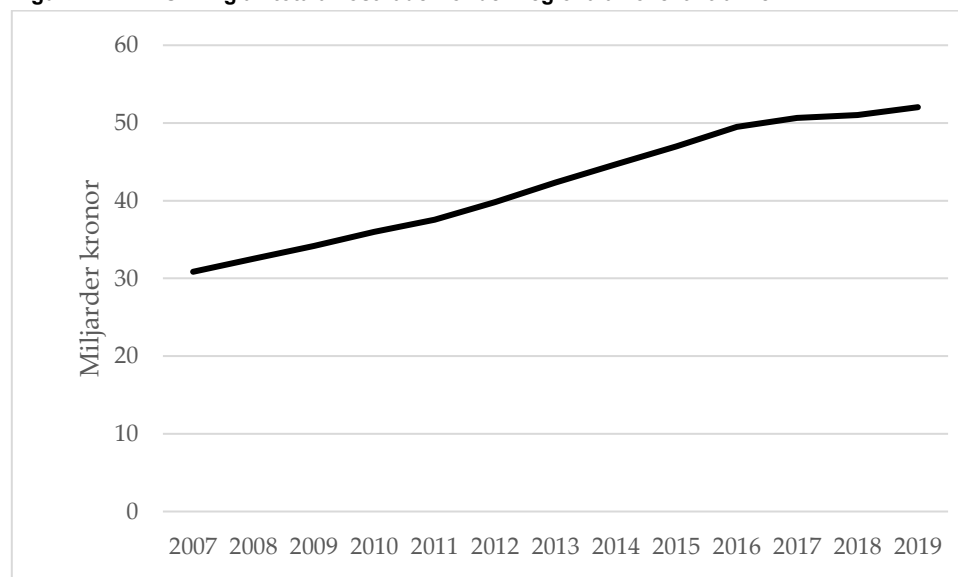
2007 och 2019 ökade de totala kostnaderna för regional linjetrafik med 69 procent eller 4,4 procent årligen i 2021 års penningvärde (Figur 2). Mellan 2015 och 2019 ökade kostnaderna i löpande priser för busstrafiken med 11 procent vilket innebär en genomsnittlig årlig ökning med 2,6 procent.

Ett sätt att analysera vad kostnadsökningarna beror på, är att jämföra hur totala kostnader förändrats med hur priset på de viktigaste insatsvarorna ändrats. Partnersamverkan har pekat ut hur trafikföretagen ska kunna kompenseras för kostnadsökningar för insatsvaror genom användning av index.

Kostnadstäckningen med trafikintäkter för den regionala busstrafiken beräknas ha ökat från 47 procent 2015 till 52 procent 2019. För den regionala upphandlade tågtrafiken beräknas den ökat från 53 till 54 procent under samma period.

Om vi studerar den reala kostnadsökningen för samtliga regionala kollektivtrafikslag med Trafikanalys statistik erhålls Figur 2.

**Figur 2** Ökning av totala kostnader för den regionala kollektivtrafiken

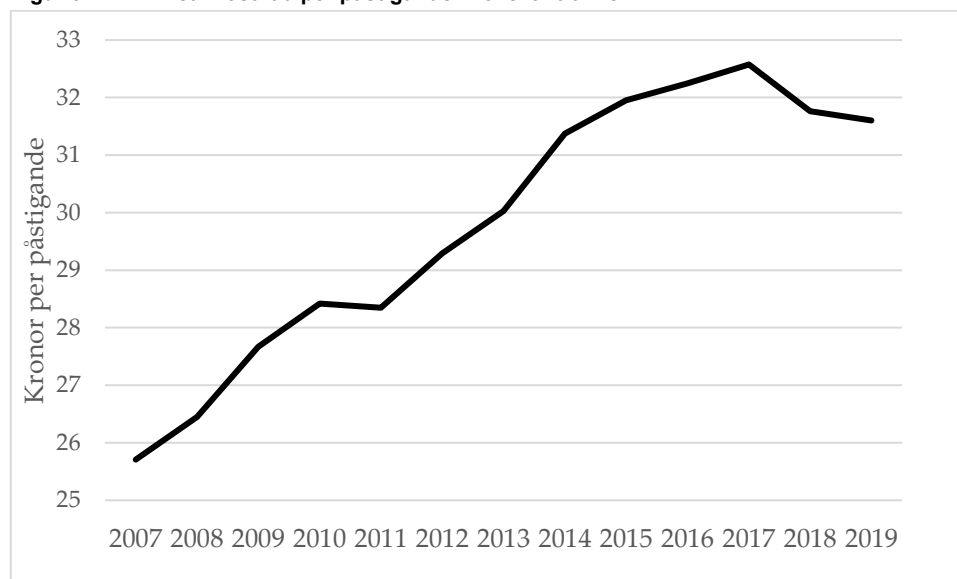


Källa: Trafikanalys.

De totala reala kostnaderna ökar med knappt 70 procent mellan 2007 till 2019 eller cirka 20 miljarder kronor.

Vi bildar nu kvoten mellan total real kostnad (med KPI som deflator) och totalt antal påstigande för samtliga kollektivtrafikslag. Då fås Figur 3.

**Figur 3** Real kostnad per påstigande i kollektivtrafiken



Källa: Trafikanalys.

Kostnaderna per påstigande ökar också över tid men med en långsammare takt med 23 procent. Detta är dock en grov indikation på att produktiviteten mätt som kostnad per producerad resa avtar från 2016 till 2019.

Det yttersta måttet på kollektivtrafikens bidrag till samhället vore om ett korrekt mått på förändringen av samhällsnyttan netto kunde presenteras (det vill säga ökningen av nyttan minus ökningen av kostnaden) när kollektivtrafikutbudet och antalet påstigande ökar. Detta är dock en okänd storhet för den svenska kollektivtrafiken i sin helhet. Jag återkommer till samhällsekonomisk nettonyttan i avsnitt 5.4.

### 5.3 Konkurrensen i kollektivtrafiken

Det finns hittills få studier av konkurrensen på kollektivtrafikmarknaden som studerat data på avtalsnivå. Trafikanalys har gjort det i två studier av kollektivtrafikavtal.<sup>31</sup> Vigren samlade in upphandlingsdata från busskontrakt som gällt under perioden 2007 till 2015, för att analysera faktorer som påverkade antalet inkomna anbud.<sup>32</sup>

För att uppskatta ungefärliga marknadsandelar för busstrafik användes summerade årliga kontraktutbetalningar per företag i Trafikanalys data för 2015 och dess andel av totalsumman i Trafikanalys årsstatistik för buss 2015 beräknades.<sup>33</sup> De trafikföretag som valdes ut hade en årsutbetalning som motsvarade minst en marknadsandel på en procent. Med reservationer för felkodning och okänt bortfall i data ger det Tabell 5.

<sup>31</sup> Trafikanalys (2015), Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken 2013, Rapport 2015:13 och Trafikanalys (2018), *Avtal för upphandlad kollektivtrafik 2015*, Rapport 2018:11.

<sup>32</sup> Vigren, A. (2018), How many want to drive the bus? Analyzing the number of bids for public transport bus contracts, *Transport Policy*, Vol. 72, s. 138–147.

<sup>33</sup> Trafikanalys (2018), *Avtal för upphandlad kollektivtrafik 2015*.

**Tabell 5 De största bussbolagens marknadsandelar på marknaden för upphandlad busstrafik mätt i kontraktbetalningar 2015**

Bolag	Marknadsandel
Nobina	23,8 %
Keolis	18,9 %
Arriva	8,5 %
Buss i Väst AB	6,5 %
Veolia	5,0 %
Nettbuss	3,8 %
Bergkvara	2,8 %
Västerås lokaltrafik	1,9 %
Gamla Uppsala buss	1,9 %
Transdev	1,6 %
Centrala buss i Norrbotten	1,1 %

Källa: Trafikanalys (2018).

Tabell 5 presenteras utan anspråk på att marknadsandelarna representerar en konkurrensrättsligt avgränsad marknad. Detta är en rak summering över hela riket. Vissa av de stora bolagen är aktiva i stora delar av, men inte hela, landet medan andra bolag är närvarande enbart lokalt.

Som jämförelse kan nämnas att Konkurrensverket betraktar en marknadsandel på 50 procent som en indikation på dominerande ställning. Även om de två största trafikföretagen inte uppnådde kriteriet för dominerande ställning på riksnivå så sticker de ut jämfört med övriga konkurrenter i marknadsandelar. En noggrann analys av marknadsmakt skulle kräva att deltagande i olika upphandlingar analyserades. Sådana data är svåråtkomliga.

På grund av avsaknad av Skånetrafikens avtal i Trafikanalys data blir en motsvarande tabell för upphandlad tågtrafik inte meningsfull.

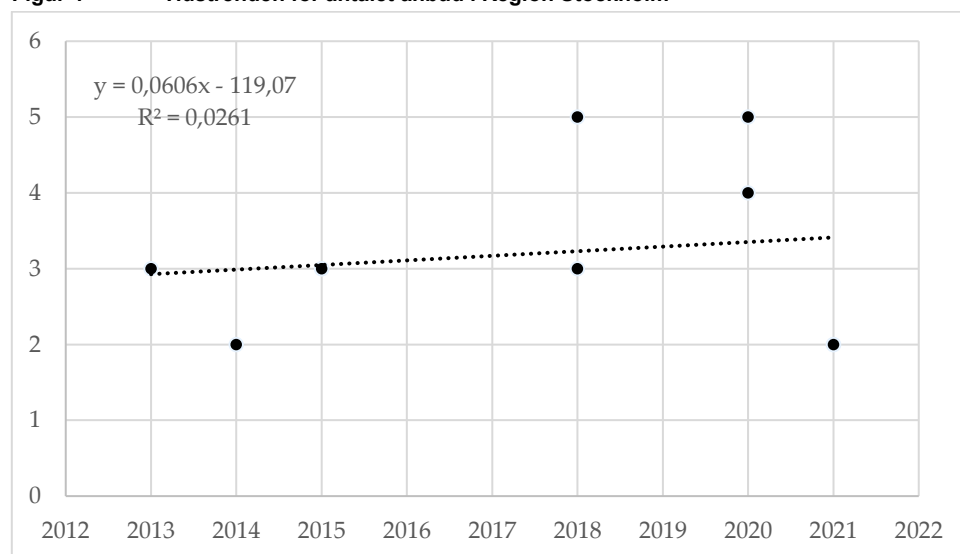
De största regionernas kollektivtrafikmyndigheter har uttalat att de önskar öka sina avtalsstorlekar för att på så vis tillgodogöra sig skalfördelar. I avsnitt 8.5 redovisas forskningsstöd för att så kan vara fallet. Färre stora avtal kan också spara resurser genom att själva upphandlingsprocessen är kostsam. Det riskerar dock att på sikt leda till mindre intensiv konkurrens.

För att få en indikation om utvecklingen av konkurrensen i bussupphandlingar (och för att testa myndigheternas förmåga att hantera offentlighetsprincipen) frågade jag kollektivtrafikförvaltningarna i regionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne om årtalet för upphandling, antalet anbud och det vinnande anbudet i kronor från 2012 till 2022. Data-materialet för dessa analyser presenteras i Bilaga 1. För att undvika missförstånd vill jag framhålla att denna rapport avser "en upphandling" enbart en anbudstävlan om ett (och inte flera) avtal. För Västtrafik har jag därför behövt hjälp att reda ut och i någon mån approximera antalet anbud för varje avtal i upphandlingar som avsett flera avtal.

För region Stockholm fick jag uppgifter om 10 bussupphandlingar. Inget av dessa avser samma område. I Trafikanalys material för 2015 fanns 16 olika pågående avtal i Region Stockholm. Detta indikerar att avtalsområdena ökat i storlek. För de 10 avtalen är tids-trenden att antal anbud ökar något över tid (Figur 4) och att antalet anbud minskar med

ökande storlek på vinnande anbud. Inget av dessa samband är statistiskt signifikant skilt från noll.

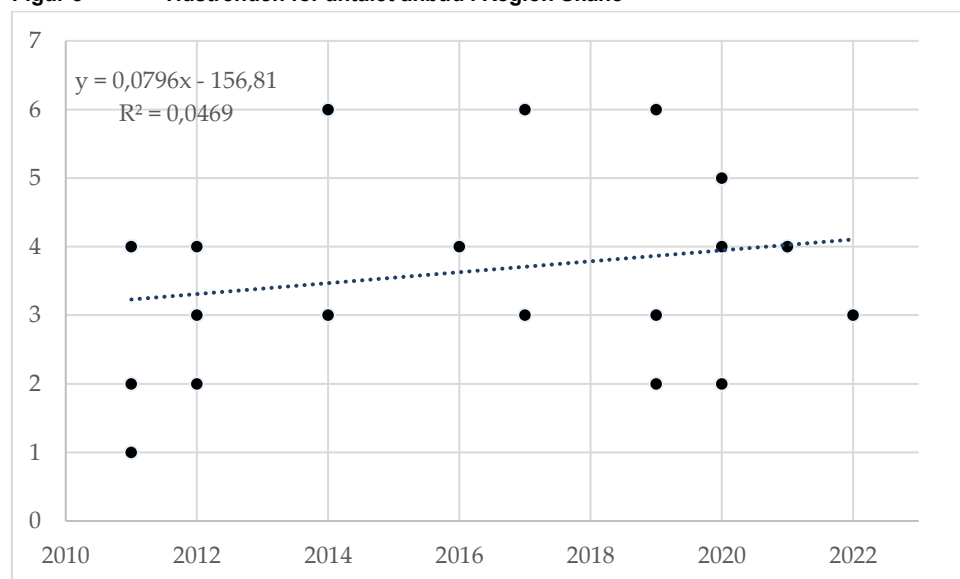
**Figur 4** Tidstrenden för antalet anbud i Region Stockholm



Källa: Trafikförvaltningen.

För Region Skåne uppger Skånetrafiken att de hade cirka 25 pågående bussavtal 2018 och kommer att ha 15 olika under de kommande åren. Detta indikerar att avtalsområdena ökat i storlek. Från Skånetrafiken fick jag uppgifter om 28 bussupphandlingar. Tio av dessa avser omupphandling av ett område som förekommer i listan. För de 28 upphandlingstillfällena är tidstrenden att antal anbud ökar något över tid (Figur 5) antalet anbud visar däremot liten korrelation med anbudspriset. Inget av dessa samband är statistiskt signifikant skilt från noll.

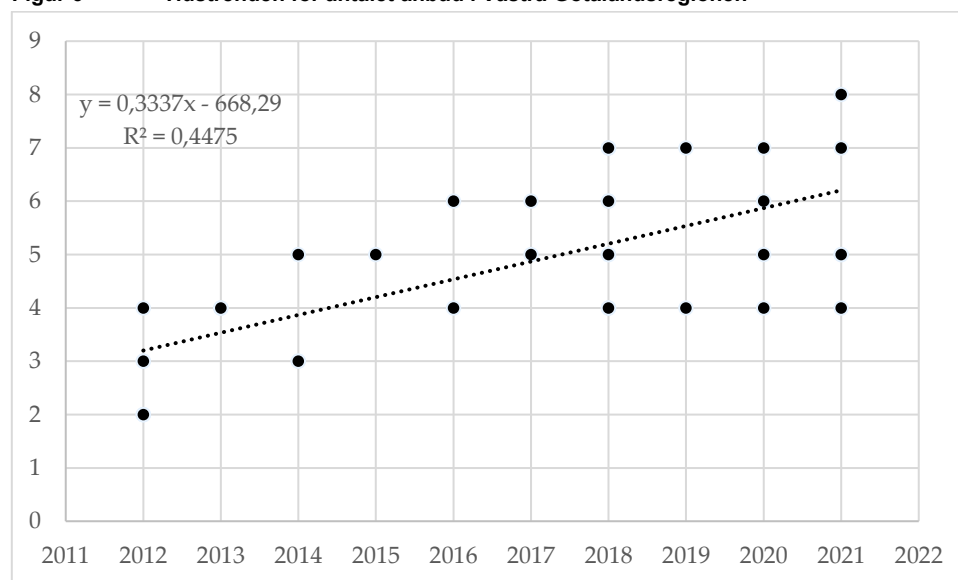
**Figur 5** Tidstrenden för antalet anbud i Region Skåne



Källa: Skånetrafiken.

För Västra Götalandsregionen fick jag uppgifter om 38 bussupphandlingar. Två av dessa avser omupphandling av ett område som förekommer i listan. I Trafikanalys material för 2015 fanns avtal för 34 olika pågående avtal i Region Västra Götaland. Detta indikerar att avtalsområdena minskat i storlek. För de 38 upphandlingstillfällena är tidstrenden att antal anbud ökar något över tid (Figur 6) antalet anbud visar däremot liten korrelation med anbudspriset. Tidstrenden är positiv och statistiskt signifikant skild från noll, vilket dock inte gäller för samvariationen med pris.

**Figur 6** Tidstrenden för antalet anbud i Västra Götalandsregionen



Källa: Västtrafik.

För att dra mer säkra slutsatser om hur kollektivtrafikmyndigheternas agerande bidrar till eller motverkar konkurrens skulle fler observationer (längre tidsserier) och data om flera faktorer som kan väntas påverka konkurrensen behövas.

Jag frågade också upphandlingschefer vid dessa tre kollektivtrafikmyndigheter om de analyserade konkurrensfrågor och om de utvecklade strategier för att stimulera konkurrens. Alla tre myndigheter uppgav att de gör förstudier där uppdragets storlek och beskrivning analyseras, och där den potentiella konkurrensen belyses. Gemensamt för dessa tre är också att de hänvisade till de dialoger med marknaden (vilket får förmodas vara kända trafikföretag) som förs inför nya upphandlingar.

Beträffande storlek på upphandlade avtal rör dessa myndigheter sig i olika riktningar. Trafikförvaltningen i Stockholm hade först slagit ihop och delar nu upp i något fall. Skånetrafiken uppgav att de för närvarande rör sig mot större avtal medan Västtrafik inte gav någon indikation i detta avseende. Ingen av dessa tre myndigheter uppfattade att det finns en trend mot mindre konkurrens vilket stöds av i ovan redovisade utfall.

Myndigheterna lyfte också fram att de:

- Förenklat anbudsprocess och kvalificering
- I samråd med varandra försöker undvika att lägga stora upphandlingar samtidigt.



Ingen av dessa tre kollektivtrafikmyndigheter hänvisade till en övergripande strategi för konkurrens eller bakgrundsanalys som motiverar valda strategier.

Sammantaget tyder inte dessa små urval av observationer på att konkurrensproblem behöver vara stora i busstrafiken i de största regionerna. Möjligen kan man undra om Region Stockholm lagt sig på rätt avvägning mellan skalfördelar av stora avtal och att stimulera långsiktig konkurrens. Detta verkar dock som om Trafikförvaltningen i Stockholm valt att hantera detta genom att försöka styra mot mer konkurrens i framtiden. För konkurrensen i mer glest befolkade områden diskuteras dessa i avsnitt 8.5.

## 5.4 Samhällsekonomisk nettonytta

En väl studerad fråga är om det kan vara samhällsekonomiskt motiverat att utöka kollektivtrafiken utöver den nivå som skulle komma till stånd på en fullständigt kommersiell kollektivtrafikmarknad. Den klassiska nationalekonomiska studien av Mohring visar att det i tätbebyggda områden med hög potentiell efterfrågan under mycket allmänna villkor finns en potential att öka samhällets nettonytta av kollektivtrafiken genom att subventionera fram ett ökat utbud jämfört med det kommersiella.<sup>34</sup> I Sverige är dock kollektivtrafiken som nämnts ovan redan i hög grad subventionerad. Därför blir frågan i stället om det fortfarande vid dagens nivå av subventioner är samhällsekonomiskt motiverat att ytterligare öka utbudet med skattesubventioner.

Den frågan behöver i bästa fall analyseras linje för linje och timme för timme. Det troliga resultatet av en sådan analys skulle då vara att på vissa platser kan det vara samhällsekonomiskt motiverat att öka utbudet och att det på andra platser i stället är minskning av utbudet som är motiverat. Tyvärr offentliggörs i dag inte sådana analyser av utbud på enskilda linjer av RKM:erna. Vi vet därför ytterst lite om när ökat utbud är samhällsekonomiskt lönsamt och inte.

I dag saknas även dessvärre etablerade enkla hjälpmedel för att åstadkomma indikationer för att bedöma samhällsekonomisk nettonytta. Detta innebär att även om RKM:er önskar göra samhällsekonomiska analyser så saknas det kompetens hos exempelvis konsultföretag för att utföra sådana analyser i stor utsträckning. Därutöver råder en hönan-ägget problematik då politiker och ledningar vid RKM:er saknar insikt om vad dessa analyser kan ge.

En studie av WSP från 2018 (som beställdes av Svensk Kollektivtrafik) argumenterar för att kollektivtrafiken i genomsnitt ger ett positivt samhällsekonomiskt netto.<sup>35</sup> Två andra forskningsstudier om svensk kollektivtrafik indikerar dock att den samhälleliga nettonyttan både kan öka och minska beroende på var och när i systemet kollektivtrafikutbudet ökas.<sup>36</sup> Denna

---

<sup>34</sup> Mohring, H (1972), Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation, *American Economic Review*, s. 591–604.

<sup>35</sup> Svensk Kollektivtrafik och WSP (2018), Kollektivtrafikens nytta för kommuner, landsting och regioner.

<sup>36</sup> Asplund, D. and Pyddoke, R. (2020), Optimal fares and frequencies for bus services in a small city, *Research in Transportation Economics*, Vol. 80, May 2020, 100796; Börjesson, M., Fung, C.M., Proost, S., and Yan Z. (2019), Do Small Cities Need More Public Transport Subsidies Than Big Cities? *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 53, Part 4, s. 275–298.

indikation reser farhågan att det kan finnas såväl för mycket som för litet utbud av kollektivtrafik på flera platser.

Ett problem för RKM:erna är att enkelt användbara metoder för att uppskatta samhällsnyttan av ett förändrat utbud saknas. Svensk Kollektivtrafik lät 2011 Jonas Eliasson ta fram en handbok och ett kalkylhjälpmedel genom Excel för att beräkna samhällsnyttan av ett förändrat kollektivtrafikutbud.<sup>37</sup> Det är okänt i vilken utsträckning detta hjälpmedel används av RKM:erna i dag.

Allmänt sett verkar insikten om skillnaden mellan vinstmaximerande utbud av kollektivtrafik och välfärdsmaximerande utbud inte vara väl känd. Fokus hos RKM:erna verkar ligga på en kombination av att öka resandet och att garantera ett minimum av tillgänglighet givet en viss budget.

## 5.5 Sammanfattning

Som vi såg i kapitel 2 har regionernas mål betonat resandeökning. I detta kapitlet visas att regionerna sammantaget i hög grad har uppnått detta. Det visas också att detta i hög grad har följts av en än snabbare kostnadsökning, om än i avtagande takt på senare år. En nygjord uppföljning av styrkan i konkurrensen för enskilda avtal i Sverige saknas (senast gjordes 2018). En miniundersökning av utvecklingen av antalet anbud i de senaste tio årens bussupphandlingar i de befolkningsmässigt största regionerna gjordes därför. Den ger ingen indikation om avtagande konkurrens. Dessa regioner uppger att de arbetar aktivt med att underlätta för konkurrens. Ingen av dessa regioner uppger dock att de har en uttalad strategi för detta arbete. Den yttersta frågan om kollektivtrafikens samhällsnytta lämnas närmast helt obesvarad av kollektivtrafikmyndigheterna. Forskning indikerar dock att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv förekommer såväl för mycket som för litet utbud.

---

<sup>37</sup> Eliasson, J. (2011), Kollektivtrafikens samhällsnytta – En vägledning, *Svensk Kollektivtrafik*. Vägledning Samhällsnytta (svenskkollektivtrafik.se).

## 6. Myndighetsperspektivet på god praxis i upphandling

### 6.1 Konkurrens i upphandling

I en tidigare uppdragsforskningsrapport från Konkurrensverket om konkurrens och offentlig upphandling allmänt sett författad av Andersson lyfts fyra huvudsakliga rekommendationer för att förbättra konkurrensen i upphandlingar.<sup>38</sup>

1. Höga kostnader för att förbereda och delta i en anbudsupphandling utgör en barriär för konkurrens. Upphandlande myndigheter kan underlätta deltagande genom öppenhet och att tillhandahålla information om uppdraget.
2. Ofullständig uppföljning av ställda krav skapar osäkerhet om vilka krav som beställaren faktiskt avser att genomdriva. Denna osäkerhet hämmar anbudsgivares benägenhet att delta i upphandlingar. Att fullt ut följa upp ställda krav är därför en förutsättning för god framtida konkurrens.
3. Fler anbudsgivare är en fördel för konkurrensen förutsatt att deltagarna lämnar in seriösa anbud.
4. Det är viktigt att fortlöpande utvärdera offentlig verksamhet och dess upphandlingar. Mer sådan utvärdering i kollektivtrafiken skulle också underlätta för myndigheter i andra regioner att jämföra sina verksamheter.

#### **Goda förfrågningsunderlag**

Ett av argumenten som Andersson använder är att bättre information om vad som efterfrågas kan underlätta för anbudsgivare som inte tidigare har levererat till den aktuella köparen att förbereda sitt anbud. Andersson pekar på att svåröversägliga upphandlingsprocesser och osäkerhet om uppföljningspraxis kan minska benägenheten att delta i upphandlingar.<sup>39</sup> För kollektivtrafiken kan det innebära enkla och tydliga beskrivningar av vilken trafik som man önskar upphandla. Bättre uppgifter om vad som presterats i och betalats för det föregående avtalet ingår i det som kan minska konkurrerande anbudsgivares kostnader för att förbereda ett anbud. Vidare noterar Andersson att hög grad av transparens kan bidra till att förhindra korruption.<sup>40</sup> En huvudslutsats blev därför att en upphandlande myndighet aktivt kan underlätta deltagande och därmed främja konkurrens genom transparens och information.<sup>41</sup>

#### **Uppföljning**

En andra huvudslutsats som Andersson drar är att ofullständig uppföljning av ställda villkor är ett konkurrensproblem.<sup>42</sup> Andersson påminner därför om att den viktigaste funktionen med uppföljning är att den ger drivkrafter för utföraren att anstränga sig för att leverera enligt ställda krav och utlovad kvalitet.<sup>43</sup> Andersson förklarar vidare att om

---

<sup>38</sup> Andersson, F. (2020), *Konkurrens och offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:2.

<sup>39</sup> Ibid, s. 31.

<sup>40</sup> Ibid, s. 25.

<sup>41</sup> Ibid, s. 6.

<sup>42</sup> Ibid, s. 6.

<sup>43</sup> Ibid, s. 36.

uppföljningen är knapp kan seriösa anbudsgivare börja frukta att de kommer att tävla mot anbudsgivare som spekulerar i att uppföljning inte kommer att ske och drar fördelar av det.

I likhet med flera tidigare observationer av upphandling i allmänt och i kollektivtrafiken betonas vikten av att uppföljning faktiskt genomförs.<sup>44</sup> Jag vill tillägga att resultatet av uppföljningen också bör dokumenteras, lagras som data och offentliggöras. Fram tills i dag har stora mängder uppföljningsinformation hemlighållits eller åtminstone av RKM:er gjorts praktiskt taget otillgänglig för allmänhet och forskare.

Det kan också vara så att vissa leverantörer erfarit att uppföljningen är knapp och att det därför kan löna sig att spekulera i utebliven uppföljning genom att underlåta att fullfölja delar av den avtalade leveransen. I Anderssons egen enkätundersökning svarar 69 procent av de som svarat på frågan om de avstått eller övervägt att avstå från att lämna anbud att de gjort så. En ytterligare möjlighet är att man lär sig att man kan ifrågasätta resultaten av uppföljningar och pruta på viten. Jag har flera gånger hört tjänstepersoner i RKM:er medge att deras organisationer har varit mjuka med viten och efterskänt dessa. Däremot har jag inte sett dokumentation av sådan praktik. Det finns dock ett dokumenterat fall rörande snöröjning från Stockholms stad.<sup>45</sup>

Ett ytterligare skäl till att i ökad utsträckning spara data, genomföra uppföljningar och att offentliggöra och lagra dessa uppföljningar lättåtkomligt är att det underlättar lärandet i den egna organisationen. Under de intervjuer som jag i tidigare projekt har gjort med tjänstepersoner i RKM:er har jag ofta frågat om de gjort någon dokumenterad analys av en fråga som vi diskuterat. De har då tämligen ofta sagt att de "tittat på" en fråga eller att de analyserat den. Däremot har det ytterst få gånger hänt att de kunnat eller velat ta fram en dokumentation. Vi vet att RKM:er ofta beställer konsultinsatser men att dessa varken redovisas eller görs sökbara på internet. Denna frånvaro av tillgänglig dokumentation leder till att RKM:ers lärande i stor utsträckning stannar i huvudet på den som beställt eller själv gjort en analys.

Detta är nu inte vare sig första eller enda gången bristen på uppföljning i kollektivtrafiken uppmärksammas. Därför behövs förmodligen ett starkt argument för att få politiska beslutsfattare att ta initiativ till förbättringar. Sådana starka argument skulle kunna vara att kostnaderna för en existerande trafik skulle kunna minskas och att därmed resurser skulle kunna frigöras för att förbättra kollektivtrafiken på andra ställen. Jag återkommer till dessa argument.

Ett sätt för rikspolitiken att göra något vore att revidera kollektivtrafiklagen (2010:1065) så att RKM:erna blir skyldiga att redovisa statistik till en statlig myndighet, exempelvis Trafikanalys, som ges ett utvidgat uppdrag och resurser för att löpande lagra och kontrollera denna statistik. Detta skulle dock kräva en uppgradering av kompetensen på RKM:erna och ökade resurser för att administrera denna datahantering.

---

<sup>44</sup> Nilsson (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*, Upphandlingsutredningen SOU 2013:12; Pyddoke, R. (2020), *Upphandling och kollektivtrafikavtal med incitament – Vilka effekter har de?* K2 Outreach 2020:6.

<sup>45</sup> Stockholms stad (2019), *Intern granskning vad gäller vintroväghållning av gata, trafikleder och cykeljour*. Stockholms stad.

## Flera anbud

Anderssons tredje huvudslutsats är att fler seriösa anbudsgivare i en upphandling ökar konkurrensen.<sup>46</sup> Jag ska här ta fasta på denna slutsats men tillämpa den på kollektivtrafik. Min bedömning är att den behöver kvalificeras något vid tillämning på kollektivtrafiken.

Det finns åtminstone fyra skäl till det:

1. Antalet möjliga anbudsgivare är vid varje tidpunkt begränsad.
2. RKM:erna i en del regioner har förmodligen bidragit till att minska antalet potentiella anbudsgivare i Sverige genom att öka storleken på de avtal som utlyses för upphandling.
3. Det är i dag mycket kostsamt att förbereda ett anbud för de största upphandlingarna.
4. En bidragande orsak till ökade kostnader för att förbereda anbud har varit en tilltagande praxis att upphandla på bästa kombination av pris och kvalitet.

När det gäller kollektivtrafik så innebär stora komplicerade avtal att ett nyinträdande företag antingen behöver anlita experter från etablerade företag eller lägga stora resurser på anbudet. Annars är det bara tillräckligt stora existerande företag som kan lämna anbud. Stora geografiska avstånd innebär också att en lokal marknad kan vara ytterligare begränsad. Detta återkommer jag till det i kapitel 8 om empiriska forskningsresultat.

I dag finns det en skyldighet för offentliga aktörer att pröva möjligheten att dela upp avtal.<sup>47</sup> Andersson pekar på bestämmelsen i LOU (4 kap 14 §) och LUF (4 kap 12 §) om motiverings-skyldighet för att inte dela upp en upphandling i delar. I en tidigare rapport från Konkurrensverket analyseras upphandlingar i ett urval av kommuner och man finner att tillämpningen av denna bestämmelse inte är tillfredställande och att den till och med glöms bort.<sup>48</sup>

Man kan också tänka sig att man går längre och accepterar att betala en högre kostnad för upphandlingar i delar om det krävs för att bevara flera konkurrenter.

## Tillräcklig konkurrens

Hur bör kollektivtrafikmyndigheter (och andra upphandlande myndigheter) förhålla sig till otillräcklig konkurrens? Det saknas vetenskaplig konsensus om vad tillräcklig konkurrens på en upphandlingsmarknad är. Optimistiska nationalekonomer vill tro att det kan räcka med två konkurrenter. Min bedömning är att två är för lite på sikt. När buden blir så få bör den upphandlande myndigheten jämföra kostnaderna i inkomna anbud med andra upphandlingar. Få anbud innebär inte automatiskt att den upphandlande myndigheten gör en dålig affär. Det kan vara så att företaget inte vill väcka misstankar och därför lägger ett blygsamt bud då är problemet för litet för den upphandlande myndigheten. Om de budgivande företagen i stället hoppats kunna utnyttja situationen och lagt överbud kan kollektivtrafikmyndigheten överväga att avbryta upphandlingen och börja om. Kanske till och med bedriva verksamheten i egen regi.

---

<sup>46</sup> Andersson, (2020), *Konkurrens och offentlig upphandling*, s. 6.

<sup>47</sup> *Ibid.*, s. 22.

<sup>48</sup> Konkurrensverket (2018a), *Dela upp eller motivera i upphandlingen. Rapport om motiverings-skyldigheten i LOU*. Konkurrensverkets rapportserie 2018:8.

Det finns mer att säga om att använda antalet anbud som indikator för konkurrens. Företagens subjektiva uppfattning av hur många som skulle kunna tänkas lägga anbud kan ju inte observeras direkt av utomstående. Det gäller även uppskattningar av om det är lönt att lämna in anbud eller inte. Vad som eventuellt kan observeras är hur många företag som lämnat anbud i en region vid tidigare upphandlingar samt för varje fall hur många olika företag som vunnit upphandlingar i regionen.

Om man förbereder en ny upphandling bör man undersöka om det finns lokala företag som skulle kunna vara villiga att delta. Myndigheten bör i så fall se över sina krav för att se om dessa kan förenklas och kraven göras tydligare. Andersson indikerar att kraven ibland kan vara för krångliga enligt företagen själva.<sup>49</sup> I exempelvis Australien används förhandlade kollektivtrafikavtal.<sup>50</sup> Det innebär att företaget och myndigheten gör en överenskommelse utan upphandling. Modellen påstås fungera väl om myndigheten kan hota med att då och då begära in anbud från konkurrerande företag. Denna modell är dock inte förenlig med europeisk lagstiftning.

### **Utvärdering**

Anderssons viktigaste slutsatser berör uppföljning. Andersson säger inte så mycket om utvärdering och inget om lärande. Det kan vara värt att göra en distinktion mellan uppföljning i ett kort och i ett längre tidsperspektiv. I ett kortsiktigt vardagsperspektiv handlar det om att veta om myndigheten fått den leverans som man avtalat om och som fakturerats. Det kan också handla om vilka viten som ska debiteras eller vilka bonusar som ska läggas på. I ett längre perspektiv handlar det om vilka sammantagna erfarenheter som myndigheten gjort med olika avtalsformer och olika leverantörer. Då behövs det mer av analys av större datamängder för att dra slutsatser om vad som i genomsnitt, över tid, ger olika effekter. Ett långsiktigt lärande kräver att sådana analyser genomförs, dokumenteras och publiceras.

### **Samverkan**

Ett tema som återkommer nedan är samverkan. Jag vill därför återge följande citat från Andersson:

*"... Det finns emellertid också anledning att hissa en varningsflagga ur ett konkurrensperspektiv. Samverkan med branschen kan öppna upp nya möjligheter och bidra till att involvera fler företag, men man kan inte bortse från att branschföreträdare har ett fundamentalt intresse i att begränsa konkurrensen och att samverkansorgan kan erbjuda möjligheter att agera i detta intresse".<sup>51</sup>*

### **Sammanfattning**

Jämför vi med Nilsson kan man notera att flera teman återkommer i Anderssons rapport.<sup>52</sup> Ett exempel är en stark betoning av vikten av uppföljning där Andersson betonar incitamentseffekterna av uppföljning och Nilsson betonar möjligheten till lärande.

---

<sup>49</sup> Andersson (2020), *Konkurrens och offentlig upphandling*; Svenskt Näringsliv (2021). Offentlig upphandling – därför deltar inte värmäländska företag.

<sup>50</sup> Hensher, D. och Stanley, J. (2010), Contracting regimes for bus services: What have we learnt after 20 years? *Research in Transportation Economics*, Vol. 29, Issue 1, s. 140–144.

<sup>51</sup> Andersson, (2020), *Konkurrens och offentlig upphandling*, s. 36.

<sup>52</sup> Nilsson, (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*.

Jag återkommer till frågan om storlek och avtalstid senare avsnitt 8,5 för att diskutera ytterligare mer svårbedömbara konsekvenser av stora och långa avtal.

Anderssons viktigaste rekommendationer är att:

- Anbudsförfrågningar och villkor bör förenklas och viktig relevant information tillhandahållas.
- Ofullständig uppföljning av prestationer och debitering av viten undergräver konkurrens.
- Upphandlande myndigheter bör ge akt på konkurrens i termer av antal anbud.

## 6.2 Rekommendationer från partsammansatta kommittéer

I detta avsnitt sammanfattas viktiga observationer i och om Partnersamverkans Vägledning av upphandling av kollektivtrafik.<sup>53</sup> Aktörer bakom Partnersamverkan är de nationella branschorganisationerna Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Tågföretagen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Trafikverket och Jernhusen. Det kan vara på sin plats att notera att detta inte är den första texten som kommer från samarbetet mellan tjänstepersoner vid kollektivtrafikmyndigheter och trafikföretag. Ringqvist är ett tidigt exempel och Sveriges lokaltrafikförening och Bussbranschens riksförbund är ett annat.<sup>54</sup>

I Ringqvist rapporteras resultaten av en nordisk arbetsgrupps arbete med att föreslå riktlinjer för utveckling av incitamentsavtal i kollektivtrafiken. Arbetet byggde i stor utsträckning på två rapporter av transportekonomen Bjørn Andersen som redovisas i bilagor till Ringqvists rapport. I rapporten beskrivs det att avreglering och upphandling leder till ett behov av nya kontraktsformer med incitament. En del av det arbetet utgörs av beskrivningar och diskussioner av existerande avtalsformer. Ingen kvantitativ uppföljning redovisas. Ett antal premisser för avtalskonstruktion presenteras utan större motivering:

- Målet för avtalen bör vara att öka resandet.
- Avtalen ska vara "marknads- och kundinriktade".
- De ska leda till rationaliseringar hos entreprenören.
- Ökad samverkan krävs.

Det konstateras att de beställande organen hade haft "... svårt att definiera övergripande målsättningar som samtidigt går att översätta praktiskt användbara (operationella) mål".<sup>55</sup> Samtidigt noteras att "... om man utgår från enkla mål finns det risk att dessa leder till önskad eller felaktig suboptimering".<sup>56</sup> I rekommendationerna för fortsatt arbete föreslås en

---

<sup>53</sup> Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik (2020), Vägledning upphandling av kollektivtrafik 2020. <https://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/partnersamverkan/bilder/vagledning/vagledning-upphandling-busstrafik-2020-slutlig.pdf>

<sup>54</sup> Ringqvist, S. (1994), *Incitamentsavtal i kollektivtrafik – Rapport från nordisk arbetsgrupp*, Svenska Lokaltrafikföreningen; Sveriges lokaltrafikförening och Bussbranschens riksförbund, (2006), *Rollerna spelar roll*.

<sup>55</sup> Ibid, s. 8.

<sup>56</sup> Ibid, s. 8.

systematisk kunskapsuppbyggnad om effekterna av incitament påbörjas. Såvitt jag har kunnat finna har inget publicerats av varken RKM:er, Svensk Kollektivtrafik eller Sveriges kommuner och regioner som kan beskrivas som en "systematisk kunskapsuppbyggnad om effekterna av incitament".

I den senaste vägledningen från Partnersamverkan betonas inledningsvis att kollektivtrafiken har stora utmaningar som måste omhändertas likt ökade krav på och behov av det kollektiva resandet, framkomlighetsutmaningar, teknikskiften, en allmänt snabb samhällsutveckling och ökade miljökrav.<sup>57</sup> Vidare betonas att målen för kollektivtrafiken behöver genomsyra hela upphandlingsprocessen som en röd tråd. Vägledningen handlar dock inte så mycket om hur myndigheten kan gå till väga för att formulera dessa mål och krav samt översätta dem in i avtalen.

I denna rapport har det konstaterats att en viktig del av att formulera relevanta krav är att förstå hur kollektivtrafiken har fungerat på senare år i såväl de enskilda avtalsområdena som i hela regionen. Detta kräver en god sammanställning av utfallet. Den kan avse exempelvis genomsnittligt antal men också variation i antalet resenärer på olika linjer, totala kostnader och kostnader per resenär linjevis. Till denna information kan läggas utfallet i termer av punktlighet och kundnöjdhet. Punktlighet och kundnöjdhet är utfall som flera RKM:er regelbundet följer och ibland redovisar i aggregerad form. Denna slags information är värdefull både för beställaren och för utförarna. Om alla kollektivtrafikmyndigheter tillhandahöll denna information lättillgängligt vore det också lättare att bedöma olika anbudsgivares prestationer i tidigare avtal i andra regioner. Denna argumentation sammanfaller därmed med Anderssons som vi sett ovan.<sup>58</sup>

På sista sidan i vägledningen konstateras dock att det tyvärr är "... alltför vanligt inom alla upphandlingsbranscher att kontraktuppföljningen blir eftersatt".<sup>59</sup> Om så sker uppges det riskera att konkurrensen "urvattnas". Ett sätt att säga detta i klartext är att om leverantören tror att denne utan påföljd kan leverera färre avgångar eller en lägre andel punktliga avgångar än avtalat utan att detta får konsekvenser så har man inte säkert tilldelat uppdraget till den som kan leverera rätt produkt till lägst kostnad. Därmed konkurrerar man inte säkert om att utföra samma uppgift. Någon lägger ett anbud för kostnaden att faktiskt leverera och någon annan kanske spekulerar i att inte behöva leverera allt.

Den viktigaste uppgiften för kollektivtrafikmyndigheten – att bli klar över vilka mål som politiken bör sträva efter och hur dessa mål ska översättas i krav på trafiken – behandlas kortfattat i vägledningen. I stället betonas att man bör vara lyhörda för trafikföretagens idéer. Till exempel betonas att kollektivtrafikmyndigheterna och trafikföretagen bör träffas löpande under förutsättningslösa former, för att det kan bidra till en bättre upphandlingsprocess och mer konkurrenskraftiga anbud.<sup>60</sup> Detta för att "... det kan finnas situationer då trafikföretag sannolikt kan ha mer praktisk adekvat kunskap och förslag eftersom de mer konkret och dagligen arbetar med olika moment och lösningar".<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik (2020), *Vägledning upphandling av kollektivtrafik 2020*.

<sup>58</sup> Andersson, (2020), *Konkurrens och offentlig upphandling*.

<sup>59</sup> Partnersamverkan, (2020), *Vägledning upphandling av kollektivtrafik*, s. 78.

<sup>60</sup> *Ibid*, s. 14.

<sup>61</sup> *Ibid*, s. 15.



Vägledningen nämner inte samhällsekonomisk effektivitet och att uppfyllelse av trafikförsörjningsprogrammets mål inte automatiskt leder till ett effektivt utbud. I stället finns indikationer att samhällsekonomiska metoder inte används i kollektivtrafikmyndigheterna.<sup>62</sup> I vägledningen upprepas det att tjänstepersoner bör lyssna på trafikföretagens syn. Det är dock viktigt att i denna rapport slå fast att kollektivtrafikmyndigheterna behöver en egen, väl uttänkt uppfattning om vilka mål som ska eftersträvas och att trafikföretagen inte är några auktoriteter på vare sig samhällsmål eller samhällsekonomi. De är däremot kunniga på vad det kostar att leverera trafik i olika omfattning och på olika platser som kan utgöra ett viktigt underlag för mer samhällsekonomiska beräkningar.

Vägledningen innehåller ett antal rekommendationer:

### **En stark betoning av samverkan**

Vägledningen definierar samverkan som att "... formellt självständiga organisationer arbetar tillsammans för att etablera, realisera och styra mot gemensamma mål inom det aktuella trafikområdet".<sup>63</sup> Det sägs också att "... alla upphandlingar bör resultera i ett partnerskap där parterna har samma målsättning och mål".<sup>64</sup> Vidare beskrivs det att "... för att kunna integrera och utveckla funktionella kollektivtrafiksystem ... krävs en kontinuerlig och aktiv samverkan".<sup>65</sup>

Redan innan förfrågningsunderlag tas fram, anser vägledningen, att "... kollektivtrafikmyndigheterna och trafikföretagen bör löpande träffas under förutsättningslösa former".<sup>66</sup> Detta kan då bidra till en bättre upphandlingsprocess och mer konkurrenskraftiga anbud.

### **Genomtänkta förfrågningsunderlag och kvalificeringskrav**

När förfrågningsunderlaget ska tas fram framhåller vägledningen att det är "... viktigt att säkerställa att tillräckliga kvalificeringskrav ställs på förmåga och kapacitet i förhållande till vad trafikuppdraget kräver".<sup>67</sup> Det är viktigt att förstå höga krav för kvalificering (alternativt uteslutning) också riskerar att begränsa konkurrensen. Vägledningen påminner om att "effektiv konkurrens" måste säkras.<sup>68</sup> Men effektiv konkurrens preciseras inte.

I en fotnot sägs att genom selektering kan en kollektivtrafikmyndighet "... säkra tillräcklig och rätt förmåga att utföra kontraktet".<sup>69</sup> Vidare argumenteras att ett "... underlättande för mindre trafikföretags deltagande inte innebär att myndighetens egna behov och mål ska åsidosättas".<sup>70</sup> Denna starka betoning av att kraven inte får sänkas kan ställas mot höga krav på konkurrens. I en verklig köpsituation kanske köparen behöver kompromissa mellan olika mål.

---

<sup>62</sup> Vgren, A. och Ljungberg A., (2018), Public Transport Authorities' use of cost-benefit analysis in practice. *Research in Transportation Economics*, 69, 560–567.

<sup>63</sup> Partnersamverkan, 2020, Vägledning upphandling av kollektivtrafik, s. 19.

<sup>64</sup> Ibid, s. 18.

<sup>65</sup> Ibid, s. 13.

<sup>66</sup> Ibid, s. 14.

<sup>67</sup> Ibid, s. 28.

<sup>68</sup> Ibid, s. 28.

<sup>69</sup> Ibid, s. 30.

<sup>70</sup> Ibid, s. 30.

I vägledningen konstateras att det inte finns någon skyldighet att ställa kvalificeringskrav, men att det däremot är det högst lämpligt att sådana finns.<sup>71</sup> Vägledningen uppmanar också beställaren att utforma kvalificeringskrav så att den efterfrågade förmågan upprätthålls under hela kontraktperioden. Vägledningen påstår också, med oklar empirisk grund, att kvalificeringskraven i kollektivtrafik varit få och oprecisa.<sup>72</sup> Den betonar också att det är viktigt att skilja på tillräcklig förmåga och bästa förmåga.<sup>73</sup> Dessa bör i så fall värderas separat. Bästa förmåga bör i första hand hanteras som mervärden.<sup>74</sup>

Vägledningen går vidare och exemplifierar ett lågt ställt kvalificeringskrav: trafikföretaget "ska ... ha utfört ett trafikuppdrag som är motsvarande det aktuella".<sup>75</sup> Detta, menar vägledningen, säger dock lite om *hur* uppdraget levererats. Ekonomisk teori indikerar att erfarenhetskrav hellre bör utformas så att den beställande myndigheten kan verifiera hur uppdraget genomförts. En ytterligare observation är att om den tidigare myndigheten hade dokumentation som beskrev utfallet av hela uppdragsperioder i kvantitativa termer skulle denna dokumentation kunna lämnas som referensmaterial. I dag saknas, såvitt jag kunnat finna, i hög grad sådan dokumentation.

Omsättningsmätt, exempelvis genom krav på tidigare omsättning, diskuteras som en indikation på om företaget har tillräckligt med kapacitet.<sup>76</sup> Det konstateras att bestämmelser begränsar kraven till två gånger det bedömda kontraktsvärdet. Därefter noterar vägledningen att detta kan "förmodligen ha en konkurrensbegränsande effekt".<sup>77</sup> Dock kan alla kvalificeringskrav begränsa konkurrensen. Om kvalificeringskraven i hög grad minskar risken för att olämpliga leverantörer väljs kan nyttan av att ha kravet överstiga kostnaderna av att begränsa konkurrensen. Problemet är att dessa nyttor och kostnader är svåra att uppskatta i förväg.

Höga krav på kvalificering diskuteras även i Indén och Lundberg.<sup>78</sup> De framhåller att höga krav på ekonomisk soliditet, kapacitet och kvalitet leder till mindre konkurrens. Till detta bidrar svårigheter med att omupphandla och stora konsekvenser av avbrott i leveranser av tjänsten. Sammantaget torde detta kunna bidra till att de få företag som blir kvar alltmer kommer att likna förvaltningar så till vida att de över tid kommer att få allt större ansvar och inflytande över produktionen. De offentliga beställarna kommer i så fall att bli mer beroende av dem och kommer inte att kunna göra mycket åt växande krav på ersättning. Om beställarna dessutom underkastar sig ökade krav på kvalitet kan detta bidra till ytterligare ökade kostnader. En tjänsteperson vid en kollektivtrafikmyndighet beskrev det så här:

*"Vi är medvetna om att våra allt högre krav på kvalitet i processer och leverans har lett till att enbart de största leverantörerna kan leva upp till dessa krav. Samtidigt önskar regionen att vi gör det lättare för små och medelstora företag att delta i upphandlingar."*

---

<sup>71</sup> Ibid, s. 41.

<sup>72</sup> Ibid, s. 41.

<sup>73</sup> Ibid, s. 42.

<sup>74</sup> Ibid, s. 43

<sup>75</sup> Ibid, s. 43.

<sup>76</sup> Ibid, s. 45.

<sup>77</sup> Ibid, s. 45.

<sup>78</sup> Indén, T. och Lundberg, J. (2018), *Offentlig upphandling, kvalificering och ekonomisk ställning*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2018:3.

Bara om beställarna sänker trösklarna eller lockar fram nya utmanare som uppfyller de höga kraven kommer de stora företagen att kunna utmanas.

Om en offentlig beställare närmar sig en situation med allt för lite konkurrens bör de politiska beslutsfattarna och förvaltningsledningen fundera på vad en privat köpare skulle göra. Om det är möjligt kan utländska anbudsgivare bjudas in. Williamson diskuterar ytterligare möjliga lösningar för privat sektor. En sådan lösning är fusion av köparbolaget och säljarbolaget.<sup>79</sup> En annan är ett långsiktigt samarbetsavtal. Långsiktiga samarbetsavtal är inte förenliga med de europeiska upphandlingslagarna och privata företag köper vanligtvis inte offentliga verksamheter. Återstår i sådana fall att staten köper en privat verksamhet eller startar en verksamhet i egen regi.

### **Ställningstagande för bästa förhållande mellan pris och kvalitet**

Vägledningen tar ställning för upphandling med bästa förhållande mellan pris och kvalitet. "Det är mycket lämpligt att utvärdera kvalitativa mervärden."<sup>80</sup> Då "... finns goda chanser att erhålla ett slutresultat som är mer kostnadseffektivt och kvalitativt än när bara pris avgör val av trafikföretag".<sup>81</sup>

### **Hantering av avvikelser och brister**

Vägledningen påminner om att "... kontraktsvillkoren behöver reglera hur eventuella brister och avvikelser ska hanteras".<sup>82</sup> Ett sätt att göra det kan vara med viten och bonusar. Men om man väljer den vägen är det viktigt att det kommer att påverka samspelet mellan beställaren och utföraren på flera sätt som till exempel vilket anbudspris det blir. Det påpekas också att dessa effekter kan vara svåra att överblicka, och att det "... kan finnas fördelar med färre antal viten som tydligt korrelerar mot uppdragets mål, däremot bör sådana i stället ges en tillräckligt kännbar effekt".<sup>83</sup>

### **Ställningstagande för resandeincitament**

Resandeincitament ses som en "stark drivkraft" för att öka resande och kostnadseffektivitet.<sup>84</sup> Nivån på ersättningen bör utgöra mellan 25 och 35 procent av den totala ersättningen.<sup>85</sup> För att lyckas och skapa rätt drivkrafter via incitamentsersättning är det viktigt att trafikföretaget får tillräckliga frihetsgrader och möjlighet att påverka utfallet och uppdragets utförande.<sup>86</sup>

### **Uppföljning**

Vägledningen betonar att "... kontraktsuppföljning måste och bör ... ses som ett uppenbart verktyg från både kollektivtrafikmyndighetens och operatörens perspektiv". Trots detta

---

<sup>79</sup> Williamson, O.E., (2005), *The Economics of Governance*, *American Economic Review*, 95, 2, 1–18.

<sup>80</sup> Partnersamverkan, (2020), *Vägledning upphandling av kollektivtrafik*, s. 13.

<sup>81</sup> Ibid, s. 13.

<sup>82</sup> Ibid, s. 13.

<sup>83</sup> Ibid, s. 19.

<sup>84</sup> Ibid, s. 21.

<sup>85</sup> Ibid, s. 22.

<sup>86</sup> Ibid, s. 22.

konstaterar den att det är "... allt för vanligt inom alla upphandlingsbranscher att kontrakts-uppföljningen blir eftersatt" för "... om tilldelat trafikföretag inte ... tvingas hålla vad det utlovat finns risk för att konkurrensen urvattnas".<sup>87</sup>

Vägledningen uppmärksammar följande spänningsförhållanden:

1. Mellan önskemålet om flexibla avtal och att önskemålet att förutsättningarna ska vara förutsägbara när anbudet ska utformas.
2. Mellan önskemålet om hög transparens om det vinnande anbudet och dess utfall och önskemålet om att bevara företagshemligheter.

Vägledningen uppmärksammar att utfall inte enbart påverkas av trafikföretag såsom punktlighet. Ekonomisk teori föreslår att i sådana situationer bör incitamenten om möjligt beakta andra orsaker och undvika viten och bonusar för sådant som trafikföretaget inte kan påverka.

### Sammanfattning

Vägledningen innehåller ett antal konkreta rekommendationer relaterade till upphandlingsprocedurer och avtal. Tidigare skrifter från Partnersamverkan har gett liknande rekommendationer. Inte så mycket sägs om mål och operationalisering i avtal. Vägledningen refererar inte till dokumenterade erfarenheter för att ge stöd åt rekommendationerna. I kapitel 8 går denna rapport igenom forskningsläget när det gäller flera av dessa managementrekommendationer.

## 6.3 Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndighetens vägledning Avtalsförvaltning syftar till att "... förklara grunderna i avtalsförvaltning och att underlätta för upphandlande myndigheter att skapa en grundläggande struktur ... för avtalsförvaltning".<sup>88</sup> Beskrivningen rör sig från en relativt hög abstraktionsnivå med diskussion av beskrivningar av *processen* för och *planeringen* av avtalsförvaltningen för att komma till uppföljningens genomförande. I avsnittet ges flera exempel på dimensioner som kan följas upp som leverantörens ekonomiska status och skattestatus och uppföljning av kvalificeringskrav.

För uppföljning av pris, volym och kvalitet görs följande observationer. När ersättningen till säljaren tillåts variera med prisökning på insatsvaror (indexklausuler) och volym är det särskilt viktigt att redovisa dessa kostnadsökningar. Även levererade volymer behöver följas upp om ersättningen varierar med volym. En uppföljning av volym behövs för att följa när eventuella förändringspriser ska tillämpas men också för att uppmärksamma eventuella bortfall av leverans.

Kvalitetsuppföljningen bör följa kraven i anbudsfrågan och avtal. Över tid kan kvalitetsuppföljning behöva skifta fokus mellan olika dimensioner. För att stimulera leverantören att

---

<sup>87</sup> Samtliga citat i detta stycke, ibid, s. 78.

<sup>88</sup> Upphandlingsmyndigheten (2016), *Avtalsförvaltning, Vägledning nr 2*.

uppnå ett önskat kvalitetsresultat kan den upphandlande myndigheten införa en målrelaterad ersättning.<sup>89</sup>

Vägledningen behandlar även sanktioner vid avvikelser. För att administrera avvikelser på ett ändamålsenligt sätt är det viktigt att ha en procedur för att döma av vilka avvikelser som ska ge sanktioner. Vidare bör avvikelserna dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt. I kollektivtrafiken är det ofta delegerat till trafikföretagen att själv uppmärksamma och rapportera förseningar och inställda turer. Den upphandlande myndigheten bör bedöma vilka kostnader som sanktionerna kan medföra för leverantören och väga leverantörens och medborgarnas risker mot de tänkbara incitamenten samt nyttan för medborgarna. Vägledningen behandlar även den beställande myndighetens interna styrning. För att kunna styra mot rätt aktiviteter bör den egna organisationens köpbeteende följas.

### **Några kommentarer till upphandlingsmyndighetens rekommendationer**

Myndigheten ger flera rekommendationer om kloka avvägningar. Vad som är kloka avvägningar överlämnas i hög grad till de upphandlande myndigheterna själva. Mitt intryck är att rekommendationerna kan tolkas som att kollektivtrafikmyndigheterna i högre grad borde följa upp och analysera än vad de gör i dag. Det skulle leda till högre kostnader för avtalsförvaltning. En viktig fråga för praktiker är därför vad som är lagom mycket uppföljning. För att svara på den frågan behövs mer kunskap om uppföljningens kostnader och effekter. Svaret på den frågan fås först när upphandlande myndigheter själva och eller genom utomstående iakttagare analyserar uppföljningen. Observationen att den egna organisationens eget beteende bör följas upp är en rimlig konsekvens om man strävar efter att lära sig av sina egna erfarenheter. Mitt intryck är att sådana analyser förekommer i kollektivtrafikmyndigheterna för exempelvis punktlighet och kundnöjdhet men att uppföljning av kontraktbetalningar över tiden så länge är rätt sällsynta.

## **6.4 Sammanfattning**

Detta kapitel sammanfattar rekommendationer från Indén och Lundberg<sup>90</sup> om förbättrad konkurrens, från Partnersamverkan om upphandling av kollektivtrafik och från Upphandlingsmyndigheten om avtalsförvaltning vid upphandling. Indén och Lundberg betonar i deras studie vikten av systematisk uppföljning för att konkurrenterna i upphandling ska ges rätt incitament att utföra uppdraget. Rapporten betonar även vikten av att undvika för komplicerade anbudsfrågningar samt vikten av att bevara konkurrens genom lagom stora avtal. Partnersamverkans upphandlingsvägledning för kollektivtrafik betonar även den vikten av uppföljning för att kunna ge incitament för önskade prestationer. Däremot sägs inte mycket i vägledningen om hur myndigheten bör förbereda sina krav mer än att de bör lyssna på trafikföretagen. Därutöver rekommenderar vägledningen nära samverkan med upphandlade företag, utvärdering enligt principen bästa förhållande mellan pris och kvalitet och resandeincitament. I Upphandlingsmyndighetens vägledning Avtalsförvaltning betonas hur en beställande myndighet bör förbereda sig för upphandling och hur uppföljning kan användas för att ta tillvara erfarenheter av avtal.

---

<sup>89</sup> Ibid, s. 19.

<sup>90</sup> Indén, T. och Lundberg, J. (2018), *Offentlig upphandling, kvalificering och ekonomisk ställning*.

## 7. Initiativ till uppföljning och utvärdering av kollektivtrafiken från utomstående aktörer

### 7.1 Övergripande utvärdering av kollektivtrafiken i Sverige under senare år

Dokumenterad uppföljning av enstaka avtal till vardags genomförs troligen månatligen för de flesta avtal. Det är för mig okänt i vilken grad dessa uppföljningar sammanställs vid kollektivtrafikmyndigheterna och görs till föremål för övergripande analyser.

När jag försökt finna senare studier av uppföljning, utvärdering och revision av kollektivtrafik har jag inte lyckats hitta mycket.

En rapport av Stjernborg och Nilsson sammanfattar ett projekt med syftet att studera hur kollektivtrafikens bidrag till samhällsutveckling förstås och utvärderas.<sup>91</sup> För denna rapport har jag valt att sammanfatta i vilken utsträckning som författarna funnit dokumentation av kvantitativa utvärderingar av kollektivtrafiken. Målen för kollektivtrafiken beskrivs som att "... stort fokus i dag ligger vid att öka marknadsandelen gentemot bilen".<sup>92</sup> "Numera beskrivs arbetet ha ett ökat fokus på hur kollektivtrafik kan bidra till samhällsnytta på ett mer övergripande plan."<sup>93</sup> Studien sammanfattar principiella diskussioner om planering av kollektivtrafik med kostnadsnyttoanalys med fokus på kritiken av kostnadsnyttoanalys. Den verkar dock inte göra något försök att sammanställa underlag för linje- och tidtabellsplanering. Inte heller diskuterar studien vilka åtgärder som kan tänkas öka kollektivtrafikens marknadsandelar. Därutom saknas det både en diskussion av hur olika policys kan ha påverkat kollektivtrafikresandet och en diskussion av den regionala revisionens betydelse för att skapa ett lärande om vilka policys som kan leda mot detta mål.

En rapport av Pyddoke sammanfattar ett projekt med syftet att utvärdera olika avtalsformer och incitament.<sup>94</sup> Ett avsnitt sammanfattar uppföljningar av kollektivtrafiken i Sveriges befolkningsmässigt tre största regioner (som stod för 84 procent av alla kollektivtrafikresor och 70 procent av alla personkilometer i kollektivtrafiken som gjordes under ett år i Sverige). Observationerna var att uppföljningarna i första hand tycks syfta till att följa upp mål i aggregerade termer, som exempelvis utveckling av totalt resande, total kundnöjdhet, total punktlighet, total genomförd trafik, totala kostnader. Redovisningarna syftar inte till att ge underlag för slutsatser om effektivisering av linjenät och turtäthet. De nationella organisationerna för regioner (Sveriges kommuner och regioner) och kollektivtrafikmyndigheter (Svensk Kollektivtrafik) har inte gjort mycket för att öka kunskaperna om hur kollektivtrafiken kan bli mer samhällsekonomiskt effektiv. Undantag finns dock.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Stjernborg, V. och Nilsson, D. (2018), *Kollektivtrafikens bidrag till samhällsutvecklingen*, K2 Research 2018:2.

<sup>92</sup> Ibid, s. 3.

<sup>93</sup> Ibid, s. 3.

<sup>94</sup> Pyddoke, R. (2020a), *Upphandling och kollektivtrafikavtal med incitament – Vilka effekter har de?* K2 Outreach 2020:3.

<sup>95</sup> Sveriges kommuner och regioner (2022), *Handbok för attraktiv kollektivtrafik*; Eliasson, J. (2011), *Kollektivtrafikens samhällsnytta – En vägledning*; Svensk Kollektivtrafik och Sandberg, L. (2017), *Mer kollektivtrafik och samhällsnytta för pengarna*, Svensk Kollektivtrafik.

## 7.2 Staten och EU

Kollektivtrafiken (likt sjukvården) är ett regionalt åtagande. Det innebär i första hand att det är regionernas och kommunernas ansvar att besluta hur mycket kollektivtrafik de vill ha och att finansiera åtagandet med sina egna skatter. De regionala och kommunala åtagandena har dock inte avhållit staten från att reglera verksamheterna. Kollektivtrafiken regleras exempelvis med kollektivtrafiklagen (2010:1065) och indirekt med kommunallagen (2017:725). Ökade krav på uppföljning och redovisning vore således i linje med hur staten har agerat tidigare. Det skulle inte behöva inskränka det kommunala självstyret att välja omfattning och inriktning av kollektivtrafiken.

EU har redan tagit initiativ till att öka kollektivtrafikens transparens genom kollektivtrafikförordningen 1370/2007. De årliga rapporterna som krävs enligt EU:s kollektivtrafikförordning verkar inte samlas in eller analyseras i Sverige. Kravet har dessutom av Sveriges kommuner och landsting tolkats så att det har ett begränsat värde för exempelvis anbudsgivare för att analysera utfallet i avtal som de avser att bjuda på.<sup>96</sup> Vid en sökning på Google med söksträngen "EU:s kollektivtrafikförordning årlig rapport" fann jag rapporter från cirka hälften av regionerna. Enligt Region Östergötlands rapport för 2020 har Transportstyrelsens tillsynsmandat utökats till att även omfatta efterlevnaden av artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning från och med den 1 januari 2017.<sup>97</sup>

De ökade krav som föreslås i denna rapport skulle exempelvis kunna knyta an till målen för EU:s kollektivtrafikförordning men gå utöver denna och föreslå mer ändamålsenlig uppföljning för att underlätta regionernas förvaltning av kollektivtrafiken och göra den mer transparent för medborgarna.

## 7.3 Exempel på regionrevisorers observationer

Ovan redovisades Nilssons kritik av det svaga uppföljningsarbetet och den svaga revisionen på regionnivå.<sup>98</sup> För att uppskatta dagens nivå på uppföljning och revision gjorde jag ett stickprov genom att söka nyligen gjorda revisionsrapporter i Google på (region, länets namn, revision, kollektivtrafik) i regionerna Stockholm, Västra Götaland och Stockholm. Jag fann tre rapporter i vardera Stockholm och Skåne. De mest intressanta ur ett uppföljningsperspektiv är två rapporter från revisorerna i Stockholm och Skåne.<sup>99</sup>

Utgångspunkter för granskningen i bägge fall är kommunallagens (5 kap 3 §) krav att: "Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp." Vidare i 9 § framgår att en region som sluter avtal med en privat utförare genom avtalet ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

---

<sup>96</sup> Sveriges kommuner och landsting (2013), *Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter – Begrepp och metoder för den årliga rapporten*.

<sup>97</sup> Region Östergötland (2021), *Allmän trafikplikt, regionala kollektivtrafikmyndigheten i Östergötland 2020*, s. 3.

<sup>98</sup> Nilsson (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*.

<sup>99</sup> Region Stockholm (2019), *Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning*, Regionrevisorerna; Region Skåne (2021), *Granskning av kollektivtrafiknämndens uppföljning av privata utförare*, Revisionsrapport.

## **lakttagelser i Region Stockholm**

Granskningen i Stockholm utfördes av regionens egna revisorer.<sup>100</sup> Revisionen syftade till att granska om tillräckliga förutsättningar kan säkerställas för en systematisk avtalsuppföljning av bland annat trafiknämndens driftavtal.

Slutsatserna var att regionstyrelsen behöver stärka sin uppsikt av hur beställarnämnderna lever upp till policy och riktlinjer för inköp i syfte att säkerställa avtalsuppföljningen. Redan 2016 rekommenderades förvaltningen att stärka samverkan inom förvaltningen för att följa upp avtal i syfte att sprida erfarenheter, utveckla metoder och återkoppla avvikelser. Revisionen bedömde att detta arbete fortsatt saknas och rekommendationen kvarstår därför.

För trafiknämnden kvarstod också att säkerställa tillräckliga förutsättningar för avtalsuppföljning. Revisionen hade tidigare rekommenderat nämnden att systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bland annat kostnader och kvalitet, i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor. Revisionen konstaterade att utvärderingar inte hade genomförts för alla av de ingående avtalen i granskade förstudier och den tidigare rekommendationen kvarstod därför.

I en senare revisionsrapport konstaterades att en modell för en strukturerad avtalsutvärdering gällande trafikavtal upprättats, men att den ännu inte fullt ut implementerad.<sup>101</sup> Vid tidpunkten för revisionen hade heller inget avtal hunnit igenom en hel livscykel och därför har ingen strategisk utvärdering redovisats.

## **lakttagelser i Region Skåne**

Granskningen utfördes av PWC.<sup>102</sup> Granskningens syfte var att bedöma om kollektivtrafiknämndens uppföljning och styrning av privata utförare bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen varit tillräcklig.

Slutsatserna som dras i revisionsrapporten är att kollektivtrafiknämndens uppföljning och styrning av privata utförare i allt väsentligt bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen i allt väsentligt varit tillräcklig. Revisorerna föreslår att:

- Det i avtalen beskrivs hur uppföljning av samtliga krav ska ske.
- Det i verksamhetsberättelser rapporteras en sammanfattande bedömning av uppföljningen, dess svårigheter och utvecklingen inom området.
- Det i månadsrapporter till nämnden rapporteras om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tidigare uppföljning.

Notera att granskningen inriktas på nämndens uppföljning och inte på om Skånetrafiken gör en tillräcklig uppföljning och en ändamålsenlig analys av uppföljningsinformationen. Därmed sägs inte heller något om vilken dokumentation och vilken förvaltning av data som är nödvändig för att fortlöpande analysera utfallen. Detta utelämnande innebär ett problem med utgångspunkterna, eftersom dessa avgränsar bort förvaltningens arbete. Det är inte nämnden som utför det direkta uppföljningsarbetet utan det görs av Skånetrafiken som är nämndens förvaltning. Styrningen av förvaltningen är utelämnad ur analysen liksom frågan

---

<sup>100</sup> Region Stockholm (2019), *Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning*.

<sup>101</sup> Region Stockholm (2022), Trafiknämnden, Diarienummer RK 2022-0033.

<sup>102</sup> Region Skåne (2021), *Granskning av kollektivtrafiknämndens uppföljning av privata utförare*, Revisionsrapport.



om förvaltningens uppföljning och analys av resultaten är tillräcklig. Detta är ytterst en fråga om den köpande förvaltningens ändamålsenliga inköpsrutiner.

### **Forskning och utredning**

Jag sökte även forskningsarbeten och utredningar om regionernas revisionsarbete med kollektivtrafik. Sökningar i Google Scholar på (region, revision, kollektivtrafik) respektive (region, revision, Sverige, kollektivtrafik). Detta gav ingen träff på vare sig forskning eller utredning som behandlat revisionens utvärderande funktion för övergripande måluppfyllelse.

## **7.4 Sammanfattning**

Detta kapitel redovisar några olika uppföljningsinitiativ från forskning, EU:s kollektivtrafikförordning och regionrevisorerna. Därutöver konstateras att initiativ från staten torde vara förenliga med det kommunala självstyret. Slutligen refereras ett par regioners revisionsrapporter som uppmärksammat uppföljningen i deras respektive organisationer för kollektivtrafikupphandling. Revisionsrapporten från Region Stockholm gjorde iakttagelser som innebär att tillgänglighet till data försvårar uppföljning och att utvärderingar av avtalen inte gjorts.

## 8. Den empiriska forskningen om upphandling och avtalsförvaltning av kollektivtrafik

Som nämnts ovan har kollektivtrafikens organisationer flera gånger starkt rekommenderat upphandlingsförfaranden och avtalskonstruktioner. Detta kapitel syftar till att sammanfatta forskningsläget beträffande managementrekommendationer som förekommit beträffande upphandling allmänt och i svensk kollektivtrafik.

De första stegen mot upphandling av svensk kollektivtrafik togs redan i slutet av 1980-talet och därefter skedde skiftet från trafik på koncessionsbasis och i egen regi till upphandlad trafik i rask takt under 1990-talet.<sup>103</sup> Detta ledde också till tidiga försök att undersöka hur stor effekt detta hade haft på kostnader för landsting och kommuner.<sup>104</sup> Senare studier har försökt kvantifiera hur stora effekter olika slags upphandlingsmetoder och avtalskonstruktioner har haft på kostnader och utfall.

Denna forskningssammanställning börjar med forskning om de mest rekommenderade managementmetoderna från framför allt Partnersamverkan. Dessa är samverkan, bästa kombination av pris och kvalitet, resandeincitament och kvalitetsincitament. En rapport från K2 har sammanfattat fler av bidragen till dessa teman.<sup>105</sup>

### 8.1 Samverkan

Samverkan är en managementterm som används frekvent för att beskriva en påstått eftersträvansvärd praxis internt i organisationer, mellan offentliga organisationer och mellan beställande offentliga organisationer och privata utförare. I en trivial mening är samverkan nödvändigt i alla dessa sammanhang. Det behövs självklart kommunikation mellan organisationer som gemensamt ska åstadkomma resultat genom att de utför sina respektive uppgifter.

Det som inte är trivialt är om en specifik form av samverkan verkligen levererar ett ytterligare nettovärde som är större än om arbetet organiserades på ett annat sätt. För att ta reda på om så är fallet skulle kontrollerade experiment behövas. Detta kan dock vara kostsamt och tidskrävande. För att inte låta den bästa metoden bli de goda metodernas fiende skulle enklare uppföljning kunna användas. Ett sätt är att låta delar av organisationen arbeta med en mer ambitiös verksamhetsform (mer samverkan) och låta en annan del av organisationen arbeta med en enklare, mindre ambitiös, verksamhetsform, och sedan jämföra resultat och kostnader.

I en studie av kollektivtrafik i Västra Götalandsregionen och Skåne av Pyddoke och Thoresson gjordes en uppföljning av bussavtal som ansågs vara särskilt framgångsrika exempel på samverkan i busstrafik.<sup>106</sup> I dessa regioner jämfördes kostnader och resultat

---

<sup>103</sup> Alexandersson, G. och Pyddoke, R. (2003), *Bus Deregulation in Sweden Revisited: Experiences from 15 years of Competitive Tendering*, presenterad vid 8th International Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport, Rio de Janeiro.

<sup>104</sup> Alexandersson, G., Hultén, S. och Fölster, S. (1998), The Effects of Competition in Swedish Local Bus Service, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32, Part 2, s. 203–219.

<sup>105</sup> Pyddoke, R. (2020a), *Upphandling och kollektivtrafikavtal med incitament – Vilka effekter har de?* K2 Outreach 2020:3.

<sup>106</sup> Pyddoke, R. och Thoresson, K. (2023), Has collaboration contributed to goal achievement in Swedish public transport? Research in *Transportation Economics* 99, 101293.

under en period när båda myndigheterna ansåg att de i ökande utsträckning tillämpat samverkan med en period med mindre grad av samverkan, i såväl busstrafiken i sin helhet som i två enskilda avtal. Formerna för samverkan beskrevs som gemensamt bemannade grupper för analys av utfall och beredning av förslag till justering av utbudet (lägre tjänstepersoner) och för beslutsfattande (högre chefer). Högre chefer i kollektivtrafikmyndigheterna hade svårt att precisera vilka konkreta fördelar som de förväntade sig. Däremot var dessa högre chefer övertygade om att en positiv samverkansanda skulle leda till ökad kreativitet.

För tjänstepersoner på lägre nivå i organisationerna var perceptionen av samverkansformen skarpare. Dessa tjänstepersoner ansåg att det främst handlade om att flytta kapacitet från linjer med mindre efterfrågan till linjer med högre efterfrågan. Det konstaterades dock att dessa möjligheter över tid kunde minska och att möjligheterna att flytta kapacitet inom ett avtal kunde vara begränsade. Samtidigt beskrev dessa tjänstepersoner att samverkan tolkats som att en större grad av planering skulle delegeras till utförarna. Detta hade lett till utebliven koordination mellan avtal.

En ytterligare innebörd i samverkan som har framförts av tjänstepersoner är att det handlar om att hantera dagliga störningar i trafiken där varken trafikföretaget eller RKM:er kan ingripa. Det kan ha att göra med att åtgärda tillfälliga hinder i trafiken som exempelvis byggarbetsplatser som breder ut sig på gator och där kommunen kan ingripa.

Uppföljningen av statistiken från de båda myndigheterna visar att resandet i Västra Götaland fortsatt att öka (om än med reservation för underskattningar i tidigare mätningar av påstigande) och i Skåne något mindre. Detta åtföljdes dock även av än snabbare kostnadsökningar i både regioner. Det senare väcker tvivel om såväl den samhällsekonomiska riktigheten i och hållbarheten i utvecklingen. Kundnöjdhet och punktlighet som låg på eller över målsatta nivåer stagnerade. En tidigare studie indikerar att avtalen med ökad emfas på samverkan och införda resandeincitament inte i genomsnitt kan visas ha ökat resandet.<sup>107</sup>

Sammantaget drogs slutsatserna i studien att tillämpningen av begreppet samverkan inte var oproblemiskt. Även om inte kausala slutsatser kan dras av uppföljningen så indikerar den att resandet ökat under den studerade perioden. Detta kan inte tillskrivas samverkan. Kostnaderna har ökat snabbare än resandet.

## 8.2 Bästa förhållande mellan pris och kvalitet

Sedan 2014 rekommenderar EU att medlemsstaternas upphandlande myndigheter tillämpar tilldelningsmetoden Bästa förhållande mellan pris och kvalitet (BFPK) hellre än lägsta pris. Detta har också fått effekt i ökad tillämpning i såväl Sverige som övriga Europa.<sup>108</sup>

En teoretisk fördel med BFPK är att om beställaren kan ge budgivare incitament att offerera ytterligare kvalitet så länge kostnaden understiger ett visst värde. Om beställaren vet hur mycket en kvalitetsdimension är värd men inte vad det kostar att producera den, så kan beställaren förklara hur offererad kvalitet kommer att medföra kostnadsavdrag i anbuds-

---

<sup>107</sup> Vigren, A. och Pyddoke, R. (2020), The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport, *Transport Research Part A*, 135, s. 144–159.

<sup>108</sup> Ridderstedt (2023), The Wild West of Public Procurement: A review of Award Mechanisms use for Swedish Public Bus Service, Essay 3 i Ridderstedts avhandling *Improving the Efficiency of Public Procurement*.

utvärderingen. Då ges utföraren incitament att i anbudet offerera kvalitet så länge kostnaden underskrider den utlovade kostnadsminskningen. När kostnaden överskrider värdet lönar det sig att inte erbjuda mera kvalitet. Detta kan tillämpas vid utvärdering av anbud om anbudsgivaren utfäster sig att leverera önskad kvalitet över en viss nivå. Därutöver kan en bonus lika med användarnas värdering för varje ytterligare enhet av kvalitet som levereras utlovas.

I en kartläggning av BFPK-villkor i kollektivtrafikavtal som gällde 2015 sammanfattar Ridderstedt de villkor som tillämpades.<sup>109</sup> Ridderstedt konstaterar att det finns ont om den empiriska litteraturen om hur BFPK-krav tillämpas i konkreta upphandlade avtal. I ett av få andra exempel, konstaterades att BFPK-krav tillämpades på många olika sätt bland annat på sätt som sannolikt inte skulle fungera på avsett sätt.<sup>110</sup> Utgångspunkten även för Ridderstedts kartläggning är att ekonomisk kontraktsteori karaktäriserar hur väl fungerande BFPK-krav kan förväntas behöva vara utformade för att ge önskat resultat.

Ridderstedts huvudresultat är, i likhet med Bergman och Lundbergs, att kraven i gällande avtal uppvisar stora skillnader i hur BFPK-krav utformats och att dessa delvis är oförenliga med rekommendationerna från ekonomisk teori. Viktiga implikationerna från ekonomisk teori, enligt Ridderstedt, är att kvalitetsdimensionerna som görs till föremål för BFPK-krav bör vara få hellre än många, att de bör värderas i en monetär skala, att de behöver kunna observeras tillräckligt väl för att parterna ska vara överens om utfallet, och att observationen kan ske till rimliga kostnader. I kontrast till detta observerar Ridderstedt att flera av RKM:erna använder sig av flera skalor, stort antal kvalitetsdimensioner och att de använder vaga kriterier som avser budgivarnas planer och interna processer.

Ridderstedt menar att dessa omständigheter kan försvåra möjligheten att uppnå en effektiv måluppfyllelse. I stället, kan många luddiga krav leda till ökade kostnader för att förbereda och utvärdera anbud. Dessutom kan det skapa en tävlan i att beskriva kvaliteter och processer som svårt kan verifieras och därmed inte kan användas för att kräva förändringar. Detta riskerar att försvaga incitamenten för att eftersträva den kvalitet som medborgarna och resenärerna ytterst önskar. Han konstaterar att ett stort antal kvalitetskrav kan leda till liten vikt på vardera och att krav på organisationskvalitet inte nödvändigtvis påverkar prestationskvalitet. Ridderstedt drar därför slutsatsen att offentliga upphandlare behöver bättre vägledning för när och hur de bör använda BFPK-krav för att nå myndighetens mål och för hur resultat och väl fungerande metoder kan spridas.

Ytterst lite kvantitativ empirisk forskning finns om de relativa fördelarna med att använda BFPK-metoden. I en studie av Ridderstedt och Pyddoke analyseras både bussavtal upphandlade till lägsta pris och med BFPK i Västra Götaland där BFPK-kraven bland annat varit på organisationskvalitet.<sup>111</sup> Den empiriska frågan som analyseras är om de varianter av BFPK som det tillämpas i 18 uppdrag och som var giltiga under 2015 gav ett bättre resultat i termer av uppmätt försening än motsvarande uppdrag på lägsta prisformen.

Studien använde månatliga punktlighetsdata från 15 avtal som avsåg 18 uppdrag, sammanlagt 540 observationer. Forskningsfrågan var om BFPK-avtalen ledde till högre kvalitet i

---

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Bergman, M. och Lundberg, S. (2013), Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 19, s. 73–83.

<sup>111</sup> Ridderstedt I. och Pyddoke R. (2024), Evaluating bids on price and quality, K2 Working paper 2021:7, accepterad för publicering i *Journal of Transport Economics and Policy*.

bemärkelsen högre punktlighet än lägsta prisatalen. Det ska noteras att båda typerna av avtal använde sig av viten. Ett antal kontrollvariabler användes för att göra jämförelsen så rättvis som möjligt. Resultaten var att ingen signifikant skillnad i punktlighet kunde uppmätas. Detta är således ett exempel där en första forskningsstudie indikerar att en rekommenderad managementmetod inte fungerar och där dokumenterade erfarenheter av att metoden fungerar saknas.

Några ytterligare reflektioner är dessa. BFPK har tillämpats under en längre tid. Lunander och Andersson beskriver insamlade anbudsfrågor men anger inte när de äldsta annonserades.<sup>112</sup> I studien ges ingen deskriptiv statistik beträffande de 106 frågorna om typ av vara eller tjänst eller vilken period som avtalen skulle avse. Att det förekom frågor som innehöll krav på kvalitet och sammanvägning verkar dock klart. Det har således förekommit BFPK-liknande upphandlingar sedan åtminstone början av 2000-talet i Sverige. Trots att det verkar som om de tidiga tillämpningarna kan ha varit förenade med betydande problem, verkar denna upphandlingsform endast i begränsad utsträckning blivit föremål för systematisk analys. Att problemen med subjektiva och luddiga krav levat kvar länge indikeras också av förvaltningsrätten i Jönköpings läns dom 2018-05-25 (6154-17 m.fl.):

*“... Mot bakgrund av vad som sagts ... avseende tilldelningskriteriet kvalitet finner förvaltningsrätten att bolaget förmått göra sannolikt att beställaren brutit mot ÄLUF genom att uppställa tilldelningskriterier – d.v.s. tilldelningskriteriet kvalitet med dess underliggande kvalitetskriterier, underkriterier och delkriterier – som inte uppfyller de tydlighetskrav som följer av de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § ÄLUF.”<sup>113</sup>*

Nationalekonomiska studier av kontrakt pekar ut ett antal tumregler. En första är att prestationsuppföljning bör grundas på prestationer som kan observeras till låga kostnader och vara sådana att parterna kan bli överens om observationerna. En andra är att man, om möjligt, bör fokusera på ett fåtal kvalitetsdimensioner. En observation från kollektivtrafikupphandling vid SL i Stockholm tillämpande ett stort antal kvalitetsincitament var att varje incitament taget för sig och summan av incitamenten var blygsam.<sup>114</sup> Intervjuer med tjänstepersoner vid SL och kvantitativa utfall indikerade att somliga trafikföretag lade en liten vikt vid dessa incitament. Artikeln föreslog därför att beställaren skulle pröva att använda färre incitament (viten eller bonusar) och öka betalningarna för att öka trafikföretagens drivkrafter. En tredje är ”equal compensation principle” (även om termen inte används i ursprungsstudien) som innebär att två dimensioner som värderas lika högt bör belönas lika.<sup>115</sup> Om den ena är svår att observera och därför inte belönas riskerar den att bli försummad. Här behövs en ökad förståelse för denna problematik då risken finns att man inför starka incitament på enbart lätt observerbara prestationer och förbiser viktiga och svårobserverbara prestationer.

---

<sup>112</sup> Lunander, A., och Andersson, A. (2004), *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling*. Konkurrensverkets rapportserie 2004:1.

<sup>113</sup> Förvaltningsrätten i Jönköpings läns dom 2018-05-25 (6154-17 m.fl.) s. 18. ÄLUF tidigare lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

<sup>114</sup> Jansson, K. and Pyddoke, R. (2010), Quality incentives and quality outcomes in procured public transport – Case study Stockholm, *Research in Transport Economics*, 29, s. 11–18.

<sup>115</sup> Holmström, B. and Milgrom, P. (1991), Multitask Principal Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, *J. Law, Econ., Organ.*, 7: special issue, s. 24–52.

## 8.3 Resandeincitament

Även incitament för ytterligare resande har rekommenderats av Partnersamverkan sedan länge. Dessa resandeincitament har analyserats i flera studier av svensk kollektivtrafik.<sup>116</sup> Dessa studier analyserar data från avtal med och utan resandeincitament för att utröna resandeincitamentens effekter på resande. Det genomgående resultatet är att de inte finner statistiskt signifikant högre resandeökningar i avtal med resandeincitament.

Det finns flera tänkbara skäl till att resultat uteblir. Ett viktigt är att ökat resande i ett visst område eller en viss linje kan kosta mer än incitamentet ger. En studie har resultat som indikationer, beräknade med då färskas genomsnittliga kostnader, att kostnaden för att öka resandet i ett antal svenska städer skulle ha varit betydligt högre än den tidens resandeincitament.<sup>117</sup> Resandeincitament där incitamentet gånger antalet påstigande motsvarar 30 procent av intäkterna skulle därför endast leda till små öknings av resande.

Att flytta kapacitet inom ett avtal kostar inte mer om samma kapacitet kan ge en utväxling i ökat resande. Detta kräver i så fall att det finns en möjlighet (frihet) för trafikföretaget att faktiskt flytta kapacitet. En sådan vinst kan dock bara hämtas en gång, om inte en potentiell vinst uppstår igen, exempelvis genom att bostäder byggs eller arbetsplatser etableras. Analytiker har påpekat att, om ett trafikföretag har flera avtal, så kanske trafikföretaget skulle acceptera neddragning i ett avtal om samma trafikföretag fick ett utökat uppdrag i ett annat avtal om nettot var positivt.

Det kan således finnas enstaka avtal där resandet ökat, utan att det totala resandet ökat. Studierna fokuserar på att undersöka ifall statistiska skillnader finns och inte på de tänkbara orsakerna till avsaknad av genomsnittlig skillnad. Det kan dock tänkas finnas flera orsaker till att effekterna har uteblivit. Som nämnts ovan, indikerade en studie att de flesta incitament är för små för att täcka trafikföretagets kostnader för att öka resandet.<sup>118</sup> Ett annat skäl som nämnts är om avtalen hindrar trafikföretagen att förändra utbudet.

## 8.4 Kvalitetsincitament

Kvalitetsincitament har förekommit för flera olika kvalitetsdimensioner exempelvis: kundnöjdhet, punktlighet, inställda turer, bemötande, körstil, städning i fordon, men också i olika former exempelvis: bonusar vid överträffande av målnivåer, viten för försenade och inställda turer. Konstruktionerna av incitamenten har varierat en hel del men genomgående är att kvalitetsincitamenten är lite systematiskt analyserade.

---

<sup>116</sup> Pyddoke, R. and Swärdh, J.-E. (2017), *The influence of demand incentives in public transport contracts on patronage and cost in medium sized Swedish cities*, K2 Working papers 2017:10; Alexandersson, G., Hultén, S. & Jardón, J. J. (2020), *Hybrid markets in public transport – contract design, performance and conflicts*. *Research in Transportation Economics*, 83, 100897; Vigren, A. och Pyddoke, R. (2020), *The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport*, 135, s. 144–159.

<sup>117</sup> Wika Haraldsen K. och Norheim, B. (2018), *Designing ridership incentives*. K2 Working paper 2018:8, K2-INCEPT.

<sup>118</sup> Ibid.

Ett fåtal forskningsstudier av kvalitetsincitament i kollektivtrafik och allmänt finns dock däribland en utländsk studie.<sup>119,120</sup> Dessa analyser pekar på att det inte varit lätt att pricka rätt med kvalitetsincitamenten. Om beställaren inte vet hur resenärerna värderar olika kvalitetsdimensioner riskerar incitamentet att hamna på fel nivå. Om nivån blir för låg fås inte tillräckliga åtgärder och därmed blir kvalitetsutfallet för lågt. I det motsatta fallet, om nivån blir för hög, riskerar man att trafikföretaget gör mer än önskvärt och kostnaderna kommer överstiga resenärernas värdering av förbättringen. Ett annat fel som påtalas är risken för att man debiterar viten och betalar ut bonusar för utfall som operatören inte kan påverka. Då kan operatören bara lägga på eller dra av från anbudet för att täcka förväntade utgifter respektive räkna av förväntade bonusar, utan att utfallet i trafiken påverkas. Implikationen är att beställaren därför bör hålla sig väl underrättad om vad operatören kan påverka och ungefär vad det kostar, samt att undvika viten och bonusar för utfall som utföraren inte kan påverka.

Givet att man inkluderar ett incitament i avtalet är det också viktigt att operatören tror att beställaren kommer att verifiera kvaliteten och faktiskt debitera vitena. Om det finns grund att tro att det går att "snacka bort" vitena så kan incitamenteffekten av dessa undermineras. Det saknas större studier som kartlägger vitesdebitering.

En studie av Pyddoke analyserade viten för kvalitet i busstrafik i regionerna Stockholm och Skåne med data i varierande förekomst från 2007 till 2017.<sup>121</sup> Studien fann lite i form av muntliga eller skriftliga förklaringar vid kollektivtrafikmyndigheterna av de tänkta effekterna av de former av viten och bonusar som valts. Intervjuerna visade på att tjänstepersonerna trodde att resandeincitament skulle minska behovet av kvalitetsincitament och återstående kvalitetsincitament var nödvändiga för att säkra tillräcklig kvalitet. Studien presenterade också observationer som indikerar att icke-debitering kan ha varit omfattande. Båda kollektivtrafikmyndigheterna bokför avtalsbetalningar men ingen av dem uppger att de bokför vites- eller bonusbetalningar per typ. Om det är stämmer innebär det att de inte kan studera sambandet mellan kvalitet och debiterade viten.

Studien fann att kvalitetsutfallen förändrades litet under den studerade perioden. I städerna minskar dock punktligheten. Denna försämring tros bero på mer trängsel till följd av bland annat ökad trafik, byggverksamhet och därmed ökad trängsel. Pyddoke drog följande slutsatser:

1. Avtalsvillkoren avseende viten bör vara offentliga.
2. Redovisning av kvalitetsutfall och vitesbetalningar bör vara offentliga och vara föremål för regelbunden revision.
3. Regelbundna utvärderingar bör göras av viten baserade på ovan nämnda data. När uppsatsen skrevs verkade inget av detta vara uppfyllt i de studerade regionerna.

---

<sup>119</sup> Jansson, K. and Pyddoke, R. (2010), Quality incentives and quality outcomes in procured public transport – Case study Stockholm, *Research in Transport Economics*, 29, s. 11–18; Pyddoke, R. (2020b), Penalties as incentives for punctuality and regularity in tendered Swedish public transport, *Research in Transportation Economics*, 83, 100948; Bergman, M. (2021), *Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet*, Upphandlingsmyndigheten 2021:2.

<sup>120</sup> Batarce, M. och Avila, F. (2020), Misguided quality incentives: The case of the Santiago bus system, *Transportation Research Part A*, s. 376–399.

<sup>121</sup> Pyddoke, R. (2020b), *Penalties as incentives for punctuality and regularity in tendered Swedish public transport*.

## 8.5 Fler empiriska resultat

### Kostnader kan minska med flera anbud

Det finns förhållandevis mycket publicerad forskning om hur antalet anbudsgivare påverkar priset för köparen, liksom hur storleken på avtalen påverkar det vinnande anbudets nivå. En studie av Amaral m.fl. visar att fler anbud är korrelerade med lägre kostnader i data från bussupphandling i London.<sup>122</sup> Aarhaug m.fl. visade även på lägre kostnader i norska bussupphandlingar när fler anbud lagts.<sup>123</sup>

För svenska förhållanden saknas det dock sådana resultat. Pyddoke analyserade data från upphandlade bussavtal i Sverige som gällde under 1994.<sup>124</sup> Ett slumpmässigt stratifierat urval på 150 avtal efterfrågades och 106 svar erhöles. Av dessa kunde cirka 50 användas. Resultaten var att ingen stabil, stark eller statistiskt signifikant effekt av konkurrens, i form av antal anbud, kunde påvisas. Däremot indikerade studien att avtal för fler busskilometer kostade mindre än avtal för färre busskilometer.

Ett år senare kunde dock Alexandersson, Hultén och Fölster visa att konkurrensutsättning hade sänkt kostnaderna för busstrafik.<sup>125</sup> Den senare uppföljningen av Nilsson konstaterade dock att kostnaderna därefter ökat snabbt och senare uppföljningar bland annat i kapitel 5 i denna rapport visar att denna snabba kostnadsökning fortsatt.<sup>126</sup>

### Större avtalsstorlekar (fler busskilometer) minskar kostnader

Pyddoke fann resultat som indikerade att avtal för fler busskilometer kostade mindre per busskilometer i svenska avtal.<sup>127</sup> Vigren skattade en modell för 269 observationer av svenska bussavtal som var aktiva under 2010, 2011 och 2012.<sup>128</sup> Vigren fann ju lägre kostnader per kilometer ju fler fordonskilometer ett avtal avser.

### Längre varaktighet för avtal minskar inte kostnader

Vigren analyserade även effekterna av avtalets varighet men fann ingen statistiskt signifikant effekt på kostnader.<sup>129</sup>

### Effekter av avtalsstruktur på antalet anbud

Två studier har analyserat data från kollektivtrafikmyndigheternas upphandling av busstrafik med avtal gällande 2015.<sup>130</sup> Därefter har ingen såvitt jag vet gjort en sammanställning av avtalen.

---

<sup>122</sup> Amaral, M., Saussier, S. och Yvrande-Billon, A. (2013), Expected Number of Bidders and Winning Bids – Evidence from the London Bus Tendering Model, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 47, January, s. 17–34.

<sup>123</sup> Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F.A. Bjørnøy Norseng, R. (2018), 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry, Vol. 69, s. 97–105.

<sup>124</sup> Pyddoke, R. (1997), The competition effects on costs in tendering of bus contracts in Sweden, paper presented at Thredbo conference in Leeds.

<sup>125</sup> Alexandersson, G., Hultén, S. och Fölster, S. (1998), The Effects of Competition in Swedish Local Bus Service, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32, Part 2, s. 203–219.

<sup>126</sup> Nilsson J.-E. (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*.

<sup>127</sup> Pyddoke, R. (1997), *The competition effects on costs in tendering of bus contracts in Sweden*.

<sup>128</sup> Vigren, A. (2015), *Costs for Swedish Public Transport Authorities, uppsats i licentiatavhandling*.

<sup>129</sup> Ibid, Paper 1 s. 19.

<sup>130</sup> Vigren, A. (2018), How many want to drive the bus? Analyzing the number of bids for public transport bus contracts, *Transport Policy*, Vol. 72, 138–147 och Trafikanalys (2018), *Avtal för upphandlad kollektivtrafik 2015*.



Vigrens studie studerar faktorer som kan påverka antalet anbud i en upphandling. Analysen använder följande variabler ur anbudsfrågan: fordonskilometer, antal linjer, linjernas medianlängd, avtalets varaktighet, kombinatorisk budgivning, BPK (utvärdering enligt bästa kombination av pris och kvalitet), förekomst av incitament för resande respektive kvalitet, förekomst av miljökrav på bränsle, om beställaren tillhandahåller depå som får användas respektive måste användas, om beställaren kräver att vinnaren övertar personal eller andra resurser, antalet potentiella anbudsgivare i regionen (länet), antal anbudsfrågningar som pågick samtidigt och befolkningstäthet.

I det studerade urvalet bussavtal från 17 RKM:er (ej Västmanland, Kronoberg, Västerbotten och Norrbotten) hade det lämnats i genomsnitt 3,41 anbud och medianantalet av anbud var 3. I den skattade modellen uppges att antalet anbudsgivare kan påverkas med mellan 0,1 och 0,5 stycken av de ovan angivna variablerna. Genom att variera de studerade förutsättningarna skulle – i något fall antalet anbud kunnat ökas med i förväntan 0,5 bud.

De estimerade effekterna beskrivs nedan i Tabell 6:

**Tabell 6 Sammanfattning av effekter av olika faktorer på antalet anbud**

Förändring av variabel	Ger
Antal beställda fordonskilometer med 10 %	0,76 % ökning av antalet bud
Antal samtidiga anbudsfrågningar från 2 till 15	Minskar antalet anbud med cirka 1,6
Om avtalets varaktighet ökar från 2 till 5 år	Ökar antalet anbud med cirka 1,7 bud
Därefter har ökad varaktighet	Liten effekt
Förekomst av resandeincitament	Minskade antalet anbud med 12 procent
Förekomst av kvalitetsincitament	Ökade antalet anbud med 19 procent.

Källa: Vigren, A. (2018). "How many want to drive the bus? Analyzing the number of bids for public transport bus contracts", *Transport Policy*, Vol. 72, 138–147.

När analysen endast fokuserade på de stora operatörerna finner Vigren att förekomst av resandeincitament kan ha minskat kostnaderna per kilometer.<sup>131</sup> Om man kombinerar förändringar i flera beroende variabler blir inte totaleffekten nödvändigtvis summan av de enskilda estimaten.

Alla extra krav på operatörer, det vill säga förekomst av miljökrav på bränsle, om beställaren tillhandahåller depå som får användas respektive måste användas, om beställaren kräver att vinnaren övertar personal eller andra resurser minskar antalet anbud. Kraven minskar antalet anbud med ungefär 0,4 vardera. Tillämpas samtliga dessa krav uppgavs antalet anbud minska med 0,8.

### Antal anbud i glest befolkade områden

I Vigrens studie rapporteras att cirka 30 procent av samtliga 268 studerade bussupphandlingar i Sverige hade upphandlingen genomförts med ett eller två anbud.<sup>132</sup> Enligt Vigrens karta verkar många av dessa upphandlingar ha ägt rum i Dalarna och regionerna norr därom. Detta indikerar att de glesare befolkade regionerna hade klara svårigheter att uppnå tillräcklig konkurrens.

<sup>131</sup> Vigren, A. (2015), *Costs for Swedish Public Transport Authorities*, s. 19.

<sup>132</sup> Vigren, A. (2018), *How many want to drive the bus?*

### Konkurrens på längre sikt

De långsiktiga effekterna av olika managementstrategier i upphandling är betydligt svårare att analysera och här finns följaktligen inte lika mycket empirisk forskning. Iossa och Waterson beskriver Transport for Londons (TfL) strategi för upphandling som systematiskt arbete med mindre avtalsområden (som andel av hela regionen) för att underlätta konkurrens.<sup>133</sup> Strategin innebar också att korta avtalsperioder och en hög grad av transparens med avseende på kostnadsutfall tillämpades för att senare kunna analysera utfallet av kostnadsdrivare. Författarna bedömer att denna strategi kan ha bidragit till att upprätthålla konkurrens över tid. De kan dock vare sig visa att strategin hade den avsedda effekten eller utesluta att den inte hade det.

I likhet med Schumpeter formulerar Iossa och Waterson antagandet att konkurrensen på en upphandlingsmarknad kan väntas avta.<sup>134</sup> Med utgångspunkt i ekonomisk teori kan det tänkas att de som vinner upphandlingar ackumulerar kostnadsfördelar, till följd av exempelvis inlärning och anpassat kapital, gentemot nyinträdare. Detta indikeras också av att ett något avtagande antal anbud över tid i London och ökande avtalskostnader jämfört med Transport for Londons kostnadsindex.

Iossa och Waterson argumenterar för att den historiska delningen av offentliga operatörer kan ha bidragit till att upprätthålla konkurrens. De menar också att om det kunskapsför-språng som en vinnande operatör kan erövra är litet och/eller om räntan är låg kan en rimlig grad av konkurrens upprätthållas över tid. Då menar de att stegvis utlysning av upphandlingar är bäst, då det maximerar konkurrenstrycket. Omvänt menar de att om upphandlingsvinnarnas möjlighet att skaffa sig kostnadsfördelar är stora och räntan är hög så kommer högre marknads-koncentration att vara svår att undvika. I sådana fall kan samtidig upphandling vara att föredra. Även en väl vald avtalsperiod kan bidra till att upprätthålla god konkurrens.

Detta väcker frågor om vilken effekt på framtida konkurrens och kostnader det får om:

- avtalsstorlekar växer över tid?
- avtalens varaktighet ökar över tid?
- upphandlingslagen underlättar för omförhandling?

Vilken effekt på framtida konkurrens har det om man som exempelvis Region Stockholm gjort låter avtalsområdena öka och därmed storleken på avtalen? Det verkar vara en rimlig hypotes att större avtal kan leda till lägre kostnader på kort sikt genom att operatören kan utnyttja skalfördelar. Större avtal kan också leda till att färre operatörer kan vara med och konkurrera. Det kan också resultera i en strukturomvandling som innebär att mindre operatörer lämnar marknaden. I så fall kan den långsiktiga effekten bli mindre konkurrens.

Eftersom det är svårt att både visa att större avtal har den ovan nämnda effekten eller att den inte har det, kan det leda till en tendens till ökade avtalsstorlekar. I lagen om offentlig upphandling (LOU 4 kap. 14 § och LUF 4 kap. 12 §) finns därför (som nämnts ovan) en bestämmelse som ålägger upphandlande offentliga organ att motivera varför de inte delar upp den

---

<sup>133</sup> Iossa, E. and M. Waterson (2019), Maintaining competition in recurrent procurement contracts: A case study on the London bus market. *Transport Policy*, Vol 75, s. 141–149.

<sup>134</sup> Ibid.

avsedda upphandlingen i delar. Om detta bromsar tendensen till ökande avtalsstorlekar och om detta leder till lägre kostnader är såvitt jag vet inte känt.

Eftersom antalet konkurrenter på marknaden påverkas av alla kollektivtrafikmyndigheters upphandlingar kan det vara värt att överväga en nationell eller en europeisk reglering av maximal avtalsstorlek för att på det viset stimulera konkurrensen.

I Beuve och Saussier diskuteras tänkbara effekter av omförhandling.<sup>135</sup> Möjligheterna för omförhandling är begränsade i europeisk upphandlingslagstiftning. Författarna pekar på såväl tänkbara risker för köparen som tänkbara vinster. Författarna refererar studier som pekar på att omförhandling kan möjliggöra för säljaren att reducera sina åtaganden och öka ersättningen. De pekar också på att väl genomförd omförhandling kan innebära fördelar för både köpare och säljare. Ett problem med omförhandlingar är att drivkrafterna för de offentliga företrädarna att ta tillvara medborgarnas intressen kan vara svaga. En del författare som refereras av Beuve och Saussier pekar också på att omförhandlingar kan utgöra en öppning för att korrumpere upphandlingar.<sup>136</sup> Beuve och Saussier refererar även till litteratur om att väl genomförda justeringar av avtalsvillkor kan vara fördelaktiga för båda parter.<sup>137</sup> Poängen är att förändrade priser och nya teknikmöjligheter kan medföra att det kan finnas ömsesidiga vinster av att justera avtalen. Det är dock inte helt fritt att genomföra omförhandlingar enligt europeisk upphandlingsrätt.

## 8.6 Sammanfattning

Detta kapitel har sammanfattat empirisk forskning om konkurrens och upphandling av kollektivtrafik. Resultat från tidigare forskning indikerar att flera omhuldade idéer om förvaltning och avtal har svagt empiriskt stöd. Intressanta resultat berör hur en upphandling kan utformas så att benägenheten att delta i upphandlingen ökar respektive minskar antalet anbud samt effekter på kostnader. Exempelvis ökade både antalet anbud med beställda busskilometer och förekomst av kvalitetsincitament och om avtalets varaktighet ökade från 2 till 5 år. Däremot minskade antalet anbud med antalet samtidiga upphandlingar och förekomst av resandeincitament. Det finns få studier av effekter av exempelvis avtalsstorlekar på konkurrensen på längre sikt.

---

<sup>135</sup> Beuve J. och Saussier, S. (2021), Renegotiations of public contracts: A blessing in disguise, uppsats i *Procurement in focus – Rules, discretion and emergencies*, utgiven av Centre for Economic Policy Research.

<sup>136</sup> Guasch, J-L (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concession: Doing It Right*, The World Bank., Ryan, N. (2020), Contract Enforcement and Productive Efficiency: Evidence From the Bidding and Renegotiation of Power Contracts in India, *Econometrica* 88(2): 383–424. och Brogaard, J., Denes, M. och Duchin R. (2021), Political Influence and the Renegotiation of Government Contracts, *Review of Financial Studies* 34(6): 3095–3137.

<sup>137</sup> Williamson, O.E. (2005), The Economics of Governance, *American Economic Review*, 95, 2, 1–18. DOI: 10.1257/000282805774669880. Grossman, S J and O Hart (1986), The cost and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy* 94(4): 691–719. och Frydlinger, D, O Hart and K Vitasek (2019), A new approach to contracts, *Harvard Business Review*, Sept–Oct.

## 9. Nödvändig sekretess?

Det finns indikationer om att det råder en anda som innebär att mycket kvantitativ information om utfallet av enskilda kollektivtrafikavtal bör vara hemlig.<sup>138</sup> Förvaltningsdomstolar verkar också godkänna sekretessbeläggning av ekonomisk information. Jag har inte undersökt förvaltningsdomar systematiskt så diskussionen i detta avsnitt bygger på ett begränsat antal observationer. Min bedömning är dock att indikationerna kan motivera en fördjupad analys. Från nationalekonomisk synvinkel är den observerade praxisen tveksam. Det råder inget tvivel om att operatörernas interna organisation och metoder för att schemalägga personal och cirkulera fordon utgör företagshemligheter. Däremot är det inte uppenbart att kontraktsbetalningar och prestationsutfall (antal påstigande, punktlighet med mera) bör vara hemliga.

En central del i sekretessbestämmelserna utgörs av bedömningen av vilken information som skulle kunna skada utföraren genom att utförarens företagshemligheter avslöjas och därmed skada beställaren genom att denne skulle få färre anbud i framtiden. I dag förekommer dock sekretessbeläggning av information som svårligen kan avslöja något om utförarens metoder eller kostnader.

Ett ställningstagande av regeringsrätten (Regeringsrättens dom mål nr 4753-06) uttalar att den hade "... att ta ställning till är om uppgifterna om à-priser ger uttryck för något om en säljares affärs- eller driftförhållanden som medför att det av särskild anledning kan antas att säljaren lider skada om uppgifterna röjs". Regeringsrätten fann att så var fallet.

Min bedömning efter att ha läst förarbetena för denna bestämmelse är att lagen i denna del vilar på en svag nationalekonomisk grund. Det är svårt att se hur à-priser skulle kunna bära på information om affärshemligheter. Visserligen formuleras anbudspriserna baserat på strategiska överväganden och hemlig information om företagets kostnader. Det är dock svårt att föreställa sig den matematiska algoritm som skulle kunna både fånga strategiska överväganden eller kostnadssamband från à-priser.

Exemplet i regeringsrättsdomen gäller främst underprissättning av vissa prestationer. Visserligen indikerar nollpriser eller negativa priser att anbudsgivaren bedömt att beställaren överskattat behovet av en kvantitet. Detta är dock snarare en signal om otillräcklig kompetens vid myndigheten än någon kostnadsfördel i själva utförandet av tjänsten. Om anbudsgivaren ges incitament att skaffa sig underrättelser om sådana misstag vid myndigheten är det knappast affärshemligheter som bör uppmuntras. À-priser avslöjar dock inget om hur anbudsgivaren erhållit denna information. Jag bedömer därför att regering och riksdag bör se över regelverket för att underlätta ökad transparens om betalningar för prestationer och tillsätta en utredning med nationalekonomisk expertis för att undersöka om det finns skäl att hemlighålla à-priser. Exempel på information som borde gå att tillhandahålla ur sekretesssynpunkt är linjevis redovisning per månad av: antal fordonskilometer i trafik, antal påstigande, antal förseningsminuter, antal inställda turer, totala avtalsutbetalningar.

---

<sup>138</sup> Hausel Heldahl, E. och Laurent B. (2019), Upphandlare struntar ofta i offentlighetsprincipen, *Upphandling 24*, 2019-03-25.

## 10. Sviktande strävan att göra en bra affär för det allmänna – En form av korruption?

### 10.1 För nära samverkan?

I detta kapitel vill jag uppmärksamma praktiker som riskerar att leda till ett mindre fördelaktigt samhällsekonomiskt utfall vilket här tolkas som en viktig del av allmänintresset. Tre omständigheter i dagens kollektivtrafik ökar risken för avvikelser från goda samhällsekonomiska utfall. En är den starka betoningen av samverkan. En andra är en låg transparens i upphandlingarna. En tredje är beställarnas svaga drivkrafter att kräva att avtalen följs.

Den gemensamma nämnaren för dessa praktiker är att de uppstår i något som kan vara beställarens tjänstepersoners för nära relationer med representanter för utförande företag. Konkurrensverket formulerar det som "otillbörlig påverkan på upphandlingsprocessen".<sup>139</sup> Jag vill tolka det som att det innebär att beslut fattas som gynnar en viss entreprenör eller flera, utan att goda samhällsekonomiska utfall eftersträvas och utan att detta gynnar tjänstepersoner i form av pengar eller gåvor, annat än genom "bekvämare och trevligare" samvaro med utförarens representanter. Jag påminner därför också om den distinktion mellan mutor och "vänskapskorruption" som görs av korruptionsforskare exempelvis Holmes och Konkurrensverket.<sup>140</sup> Konkurrensverket konstaterar också att "vänskapskorruptionen" är mer utbredd och är svårare att motverka.<sup>141</sup>

En första källa till risken för sämre samhällsekonomiska utfall är förenklade politiska mål. Att vid varje utbudsnivå ha som mål att utöka utbudet kan komma i konflikt med god samhällsekonomi. Flera kollektivtrafikmyndigheter har mål om ökat resande. Tanken är att ett ökat utbud ska leda till ett ökat resande. Om resandeökningen avtar med ökande utbud kommer ökat utbud vid någon nivå att leda till att kostnaderna ökar mer än den tillkommande samhällsnyttan. Det finns i dag några forskningsstudier som tyder på att överutbud av kollektivtrafik förekommer i Sverige.<sup>142</sup> Denna konflikt blir inte mindre av att mål om ökad kollektivtrafik är både demokratiskt legitima eller av att de förespråkas av olika intressenter.

En andra källa till risken för sämre samhällsekonomiskt utfall är att aktiebolag regleras av andra lagar än offentliga förvaltningar. Enligt aktiebolagslagen (SFS 2005:551) är det primära målet i ett aktiebolag att skapa vinster och värdestegring för aktieägarna. Det är också en självklar rätt för aktieägarna att företaget inte behöver avslöja produktionstekniker eller kostnader. I en offentlig förvaltning finns, å andra sidan, långtgående krav på transparens

---

<sup>139</sup> Konkurrensverket (2020), *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapportserie 2020:1.

<sup>140</sup> Holmes, L. (2015), *Korruption – A very short introduction*, Oxford University Press och Konkurrensverket (2018), *Korruption som begränsar konkurrensen*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:10.

<sup>141</sup> *Ibid.*, s. 25.

<sup>142</sup> Asplund, D. and Pyddoke, R. (2020), Optimal fares and frequencies for bus services in a small city, *Research in Transportation Economics*, Vol. 80, May 2020, 100796 och Börjesson, M., Fung, C.M., Proost, S., and Yan Z. (2019), Do Small Cities Need More Public Transport Subsidies Than Big Cities? *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 53, Part 4, s. 275–298.

bland annat för att säkerställa möjligheterna för ett demokratiskt ansvarsutkrävande och effektivitet men också för att minska risken för korruption.

I dag är det en utbredd föreställning att ett nära samarbete mellan representanter för upphandlande myndigheter och upphandlade företag kan bidra till ökad effektivitet. Föreställningen omfattar ibland både arbetet med att precisera vad som ska göras och arbetet med att följa upp utförda prestationer. Ytterst sällan har jag, i mina tidigare genomförda forskningsprojekt, stött på tanken att arbetet att översätta övergripande politiska mål till konkreta prestationer som den offentliga sektorn ska tillhandahålla kan vara en svår uppgift. I stället har jag flera gånger hört resonemang på formen "entreprenörerna är bättre på att planera". Det är helt rimligt att tänka sig att entreprenörerna är bättre på att disponera sina egna resurser givet att uppgiften är bestämd. Däremot är det inte givet att entreprenörerna är lämpade att avgöra hur mycket av olika slags tjänster och hur långtgående kvaliteten bör vara när den ska betalas av skattemedel. Särskilt inte om samhällets kostnader och nyttor inte är proportionella mot företagets ersättning. I sådana fall behövs tjänstepersoner som kan omsätta de politiska målen i konkreta prestationer utan att påverkas av företagets vinstintresse.

Att det behövs kommunikation i ett avtal är självklart. Att det därutöver ökar måluppfyllelsen att beställare och utförare tillbringar tid i frekventa möten är inte självklart. I exempelvis Västtrafik har man etablerat ett sätt att arbeta kallat Västtrafikmodellen. Modellen beskrivs genom betoning av att skapa "en gemensam värdegrund", "gemensamt uppsatta mål" och "fatta beslut tillsammans". Betoningen på tillsammans blir så stark att distinktionen mellan myndighetens mål och utförarens mål blir otydlig. En central term är partnerskap som definieras som tillsammans, transparens, ömsesidighet och förståelse för varandra. Denna intensiva gemenskap gäller mellan tjänstepersoner i de olika organisationerna, för transparensen tillämpas inte på ett sätt som inkluderar medborgarna. Dessa är kunder vars nöjdhet ska värnas. Men kunderna har inte hittills kunnat ta del av organisationernas data som beskriver utfallet av verksamheten. Västtrafik har tvärtom hållit mycket av verksamhetsutfallet hemligt för allmänheten.

Om politikerna och tjänstepersonerna förlorar allmänintresset ur sikte finns därför en risk att beställningen i stor utsträckning kommer att förenklas på ett sätt som är bekvämt för myndighetens och entreprenörens tjänstepersoner. Detta kan, men behöver inte, smörjas av otillbörliga belöningar. Det kan räcka långt med det trevliga i att "ha goda relationer". Dessa goda relationer är dock ingen stark drivkraft för goda samhällsekonomiska utfall.

Allmänintresset behöver definieras både politiskt och av olika professioner som vet något om vad som är möjligt och vad detta kan kosta. Dessa professioner behöver därför kunna utföra sitt beställningsarbete utan ett allt för nära samröre med entreprenören. Beställningsarbetet kan i någon mån justeras inför en upphandling om någon av entreprenörerna får chansen att berätta att offentliga sektorns förutsättningar var fel. Om inte behöver man vänta till nästa upphandling.

Jag är osäker på vad jag ska kalla avvikelserna från allmänintresset. Jag tvekar att kalla det för korruption eftersom det är så starkt förknippat med att tjänstepersonerna erhåller någon form av förmån (pengar, resa, middag). I dag saknas indikationer för att det skulle förekomma mutor i kollektivtrafiken. Den enda drivkraften som jag kan se är att tjänstepersonernas arbete blir "trevligare" och "bekvämare".

## 10.2 Omförhandling av avtal

En påtaglig risk vid upphandling är att den vinnande operatören inte får täckning för de kostnader som denne behöver bära för att utföra sina åtaganden. Om så sker kan myndigheten hamna i ett dilemma. Operatören kan säga att om den inte får täckning för sina kostnader så måste de dra sig ur avtalet och eventuellt betala ett skadestånd för uppsägning (alternativt gå i konkurs). Om den styrande majoriteten (och myndigheten) bedömer det politiska priset för detta som högt, såsom att den offentliga tjänsten inte skulle kunna tillhandahållas under en period, kan den frestas att söka en kompromiss med tveksamt stöd i lagen och gå med på att öka ersättningen utöver anbudet. Detta kan i så fall innebära en konflikt med upphandlingslagstiftningen genom att den utgör en väsentlig förändring av avtalet. Detta är i så fall inget som vare sig den politiska ledningen eller myndigheten vill basunera ut. Notera att jag inte har konkret kännedom om att det har gått till på detta sätt, och om något sådant har skett är svårt att observera.

Ett väl belagt exempel på väsentlig förändring av avtalet finns dock i en studie av Alexandersson, Hultén och Henriksson.<sup>143</sup> Där beskrivs hur ett stort antal busstrafikavtal omförhandlats under pandemin. Författarna lyfter att det kan vara i strid med gällande rätt. Trots detta har ingen rättslig prövning av denna praktik kommit till stånd. Det verkar som om politiska ledningar och kollektivtrafikmyndigheter ansett att, på kort varsel, på nytt upphandla dessa kontrakt, vilket vore det legala alternativet skulle ha blivit för arbetskrävande och kostsamt.

En tredje form av trolöshet mot medborgarna är om företag gynnas genom att politiska lösningar blir onödigt kostsamma. Om en majoritet av väljarna röstar för partier som säger sig vilja öka kollektivtrafikresandet innebär det troligen att väljarna accepterar ökade kostnader för kollektivtrafiken. Om utbudet ökar utöver de ramar som ges av avtalen kan det vara ett problem. Om politiker dessutom ger väljarna intrycket att det inte går ut över andra verksamheter och döljer kostnaderna kan man hävda att väljarna blir bedragna. Tjänstepersoner som hjälper politiken att dölja detta är lojala mot de folkvalda, men inte mot väljarna.

## 10.3 Bristande transparens och analys

Transparens kan minska av flera skäl. Ett är att förvaltningsdomstolar har etablerat prejudikat som innebär en avvägning mellan företagsintresset av hemlighet och allmänintresset av offentlighet, där det finns indikationer om att förvaltningsdomstolar accepterar att upphandlande myndigheter lägger en allt större vikt på företagsintresset. Detta görs då med hänvisning till att det skulle skada allmänintresset av fungerande konkurrens om ett enskilt företags hemligheter avslöjas.

Att så är fallet kan jag inte påvisa annat än genom enstaka exempel. Dessa exempel är av arten att myndigheter döljer mer än som är nödvändigt i avtal för att skydda företagshemligheter och att detta schablonmässigt godkänns av förvaltningsdomstolar. En sådan rättspraxis underlättar för förvaltningar att försiktigtvis hellre hemlighålla än offentliggöra. Flera gånger har jag varit med om att utlämning av trivial information om utfall av exempelvis kundnöjdhet, förseningar och inställda turer förhalats eller förnekats med hänvisning till

---

<sup>143</sup> Alexandersson, G., Hultén, S och Henriksson, L. (2023), *Covid-krisen och omförhandlade busstrafikkontrakt i Sverige*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:3.

sekretess. I mina egna forskningsprojekt har jag också kunnat konstatera att det kan vara svårt att få ut månadsvisa totala betalningar i avtalen från kollektivtrafikmyndigheter. Det är än svårare att få ut summerade transaktioner motsvarande olika delposter i avtalen exempelvis vitesbetalningar. Vid ett tillfälle blev jag uppmanad av en hög chef i en kollektivtrafikmyndighet att inte forska om vitesbetalningar för att dessa granskas av regionens revisorer. När jag senare begärde ut granskningar från samma regions revisorer fann jag inte någon granskning av vitesbetalningar.

Det verkar också som om kollektivtrafikmyndigheter lägger lite kraft på att följa upp och analysera hur kostnadsutfallet för avtalen blir i förhållande till avtalen. Som nämnts ovan verkar uppföljning hämmas av att verksamhetssystem för hantering av data saknas. Ett tänkbart bidragande skäl till den bristande viljan att konfrontera entreprenörer med viten och uppsägningar kan vara att kommuner och regioner brister i uppföljning av avtalen. I en studie av Karlsson Westergren presenteras tidigare forskning och en ny enkätstudie av kommuners uppföljning av offentligt upphandlade avtal.<sup>144</sup> Rapporten visar att kommunernas avtalsuppföljning har varit och fortsatt är svag, trots att flera kommuner påstår att uppföljning har fått "ett större fokus". De kommuner som arbetar med avtalsuppföljning uppger att de nått goda resultat i form av avtalstrohet. Bristande uppföljning hänförs i stor utsträckning till resursbrist och bristande förståelse för behovet av uppföljning. En orsak som inte nämns är ideologisk bias. Det finns en tendens att tro att det faktum att något görs av privat sektor automatiskt leder till bättre resultat. Den viktigaste slutsatsen är att förbättrad avtalsuppföljning troligtvis kan bidra till ökad effektivitet. Slutsatsen stöds av de faktum att kommuner som arbetar aktivt med avtalsuppföljning uppger att det leder till kostnadsbesparingar.

Det verkar finnas en oro för att hård konkurrens i anbudsupphandlingar skulle kunna leda till att de budgivande företagen skulle förlora intresset för att delta i framtida upphandlingar. I linje med detta redovisar Andersson att en del företag avstår ifrån att lägga anbud när de bedömer att de inte kan vinna med ett lönsamt bud.<sup>145</sup>

Det bör rimligen vara så att tjänstepersonerna i första hand strävar efter att ge så enkla och tydliga förutsättningar som möjlighet för budgivarna så att de kan konkurrera på lika villkor. Om det leder till så hård konkurrens att lönsamheten blir så låg att anbudsgivare avstår i en nästa omgång är det en nackdel för den köpande myndigheten. Då blir konkurrensen sämre och lönsamheten för vinnande anbud högre än den kunde ha blivit. Å andra sidan öppnar det för att konkurrensen kan bli bättre nästa gång. Att öka lönsamheten för en enskild utförare genom eftersänkta viten är ingen långsiktig metod för att säkra framtida konkurrens. Den beställande organisationen bör därför inte heller ha ambitioner att lönsamheten ska vara på någon särskild nivå. Lönsamheten blir vad den blir vid väl fungerande konkurrens.

---

<sup>144</sup> Karlsson Westergren, C. (2023), *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:1.

<sup>145</sup> Andersson, F. (2020), *Konkurrens och offentlig upphandling*.



## 10.4 Svaga incitament att upprätthålla avtalade krav och viten

En omständighet som är någorlunda lätt att få syn på är att kollektivtrafikmyndigheter sällan säger upp avtal och att de ibland verkar avstå ifrån att kräva in viten.<sup>146</sup> Jag har vid mer än ett tillfälle hört tjänstepersoner vid kollektivtrafikförvaltningar säga att "... förut var vi slappare med vitesdebiteringar för vi ville ha en bra relation till operatören". Därför tror jag inte att sådan praxis är ovanlig. Att detta innebär en risk för att deras strävan att åstadkomma bästa möjliga resultat för medborgarna och resenärerna kan minska har inte dykt upp i intervjuer. Detta är inte ett fenomen som inskränker sig till kollektivtrafik. Jämför resultaten av en granskning av snöröjning i Stockholms stad där uppger två av de tre intervjuade handläggare vid de utförande företagen att de inte erhållit viten för brister i snöröjning.<sup>147</sup> Indikationer finns också på att tjänstepersoner prioriterade andra aktiviteter än leveranskontroller.

Ett sådant beteende skulle kunna tänkas försvaras med ett argument på följande form. En uppsägning eller en kraftig vitesdebitering leder till att upphandlingen måste tidigareläggas. Om den sammantagna kostnaden för tidigareläggning jämfört med att fullfölja avtalet är högre så blir det ett skäl till att fortsätta utan att kräva in viten. Denna kalkyl inkluderar dock inte en eventuellt därpå följande beteendeanpassning.

Betrakta följande hypotetiska exempel. En entreprenör som går in i en avtalsrelation med en kollektivtrafikmyndighet med föreställningen att myndigheten kommer att debitera alla viten som förekommer i avtalet. Antag nu att entreprenören har "otur" och hamnar i ett läge med omfattande vitesgrundande förseningar. Antag vidare att kollektivtrafikmyndigheten väljer att inte debitera en del av dessa viten. Kanske med ovanstående motivering. Detta skickar i så fall en signal till entreprenören att det finns tillfällen när myndigheten väljer att inte debitera viten. Upprepas detta bekräftas föreställningen. Bekräftas den ytterligare genom rykten om hur andra entreprenörer hanterats behöver entreprenören uppenbarligen justera sin initiala föreställning att myndigheten debiterar alla viten. Någon entreprenör, kanske flera, kan i detta läge frestas att justera sina förväntningar om vitesbetalningar och därmed såväl budget för underhåll som vitesbetalningar i framtida anbud. Det kan således gå att vinna anbud genom att spekulera i att man kan komma undan med undermåliga prestationer. Detta är innebörden i ett av Anderssons resonemang.<sup>148</sup>

Ett problem för medborgare och politiker som vill motverka detta beteende är att det kan vara ett sluttande plan där bristande avtalsefterlevnad tilltar om det inte uppmärksammas. Ett annat är att de fulla konsekvenserna av bristande vitesdebitering i form av spekulation i budgivning tar tid att mogna. När problemet blommar ut kan de som ställde till det ha slutat på myndigheten. Sveket mot allmänintresset ligger i att kostnaderna för den slappa avtalshanteringen kan bli betydligt större än värdet av tjänstepersonernas kortsiktiga bekvämlighet. Ett slags trolöshet mot huvudman såldes. Det är dock inte uppenbart att denna form av trolöshet mot huvudman kan beivras rättsligt.

---

<sup>146</sup> Pyddoke, R. (2020b), Penalties as incentives for punctuality and regularity in tendered Swedish public transport, *Research in Transportation Economics*, 83, 100948.

<sup>147</sup> Stockholms stad (2019), *Intern granskning vad gäller vinterväghållning av gata, trafikleder och cykeljour*.

<sup>148</sup> Andersson, F. (2020), *Konkurrens och offentlig upphandling*, s. 6 och 36.

## 10.5 Bekvämlighetskorrupktion

I det hypotetiska exemplet i föregående avsnitt förekommer inga mutor. Inte heller någon hänvisning till släktskap, vänskap eller annan form av jäv. Agerandet kan bygga på "vi vill ha goda relationer"-filosofin. I flera intervjuundersökningar hänvisar tjänstepersoner till att de agerar för att "ha goda relationer". Vad ska vi kalla detta fenomen? Det går i varje fall inte in under mutbrott eller det som Konkurrensverket och Statskontoret kallar "vänskaps-korrupktion".<sup>149</sup> Jag väljer här att kalla det för "bekvämlighetskorrupktion". Den kortsiktiga fördelen för tjänstepersonen och myndigheten är att det som uppfattas som de totala kostnaderna blir lägre, de undviker risken att entreprenören säger upp avtalet eller inte deltar i nästa upphandling och att de slipper ha en "jobbig relation" till entreprenören. Nackdelen är att denna praxis skapar osäkerhet om vad som gäller i upphandlingar och ger incitament till aktörer att spekulera i fortsatt släpshänthet.

Hur vanligt är det med bekvämlighetskorrupktion? I en utredning från Statskontoret görs en presentation av empiriska studier av medborgares perception av korrupktion.<sup>150</sup> Måttliga förändringar över tid av medborgarnas uppfattade korrupktion rapporteras. I dessa studier verkar det som om korrupktion har använts i den snävare bemärkelsen mutor och vänskaps-korrupktion. Det som jag ovan kallat "bekvämlighetskorrupktion" verkar inte ingå i Statskontorets studie.

En omständighet som kan bidra till risk för "bekvämlighetskorrupktion" är den starka betoningen av samverkan mellan beställare och utförare i dagens upphandlingsmanagement. Allmänt sett verkar det finnas en föreställning att ju mer samverkan mellan beställare och utförare desto bättre resultat för det allmänna. I dessa sammanhang nämns sällan att ju mer tid man tillbringar med en motpart och ju mer man strävar efter gemensamma mål desto kan man tendera att fokusera på parternas intressen vilket kan leda till att allmän-intresset riskerar att te sig avlägsnare. Detta förstärks av en ojämn fördelning av status och kompetens. Flera tjänstepersoner säger spontant i diskussioner om förvaltning av kollektivtrafikavtal att entreprenörerna är "bättre på att planera" och att därför en ökad grad av delegering av planering bör ske till dem. En alternativ slutsats vore att öka beställarens kompetens och insikt om vilken roll beställaren har i att förmedla samhällsintresset i beställningen.

En påtaglig omständighet är att managementuttryck och tänkande från privat sektor tränger undan medvetenheten om att hälften eller mer av kostnaderna för kollektivtrafiken betalas av medborgare som inte alla är "kunder" i kollektivtrafiken. De skattemedel som används i kollektivtrafiken motiveras av samhällsmål. Allt prat om kunder, gemensam affär, gemensamma mål skymmer det faktum att kollektivtrafiken både behöver nöjda resenärer och vara ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att nå samhällets mål. Det är också viktigt att komma ihåg att aktiebolagslagen (2005:551,3 kap §3) anger att syftet med ett aktiebolag, om inte annat anges i bolagsordningen, är "... att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna". Även om detta "glöms" av offentligt anställda tjänstepersoner så glöms det sällan av ledningarna i aktiebolag. Allt prat om att aktiebolaget strävar efter offentliga mål är således bara möjligt om det ger tillräcklig vinst till aktieägarna.

---

<sup>149</sup> Konkurrensverket (2018), *Korrupktion som begränsar konkurrensen*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:10 och Statskontoret (2023), *Nya utmaningar och gamla problem – Om korrupktion i kommuner och regioner*.

<sup>150</sup> Statskontoret (2023), *Nya utmaningar och gamla problem – Om korrupktion i kommuner och regioner*.

## 10.6 Sammanfattning

Flera omständigheter kan försvaga kollektivtrafikmyndigheters drivkrafter att eftersträva bästa möjliga samhällsekonomiska utfall och därmed för allmänintresset. En är risken för sammanblandning av allmänintresse och vinstintresse till följd av för nära samverkan mellan kollektivtrafikmyndigheter och trafikföretag. En annan är den bristande transparensen i kollektivtrafikverksamheten. En tredje är svaga incitament att upprätthålla upphandlade avtal. Till sist lanseras begreppet bekvämlighetskorrruption som innebär att tjänstepersoners drivkrafter för att upprätthålla avtal försvagas.

## 11. Åtgärder för att stimulera ökad måluppfyllelse och konkurrens i kollektivtrafikupphandlingar

Så här långt utgör denna rapport en genomgång av flera tänkbara effektivitetsproblem. Flera av dessa har uppmärksammats flera gånger tidigare. Därför har också flera av de åtgärder jag föreslår också föreslagits tidigare vilket också framgått ovan.

I exempelvis utredningen SOU 2013:12 diskuterades behovet av utbildning, kompetensutveckling och forskning på upphandlingsområdet.<sup>151</sup> Utredningen konstaterar att kritik riktats mot upphandlingskompetensen i offentlig verksamhet i remissyttranden till dess delbetänkande. Utredningen konstaterar vidare att dess "... analyser visar att kompetensbrister av olika slag leder till allvarliga problem och brister inom den offentliga upphandlingen".<sup>152</sup>

Utredningen föreslog därför en rad olika åtgärder exempelvis:

1. En kvalificerad utbildning i offentlig upphandling på universitetsnivå.
2. Rekryteringen av upphandlare med en mer ämnesöverskridande kunskap. Kollektivtrafikmyndigheterna behöver en egen, väl uttänkt uppfattning om vilka mål som ska eftersträvas. Trafikföretagen är inte några auktoriteter på vare sig samhällsmål eller samhällsekonomi.
3. Ökad samverkan mellan olika upphandlande myndigheter och enheter. För att "... dra nytta av den samlade kompetensen hos personer med olika bakgrund och erfarenheter för att möta de olika behov som upphandlingar av olika slag kräver".<sup>153</sup>
4. Inrätta fler professurer som ansvarar för och leder forskning och forskarutbildning i olika ämnen inom området offentlig upphandling.

Här följer nu en utvidgad lista med något reviderade förslag till åtgärder grupperade som i) Mer precisa beställningar, ii) Stimulera ökad kompetens, iii) Stimulans för ökad konkurrens, iv) Stimulera konkurrens, v) Stimulera uppföljning för ökat lärande, vi) Statliga initiativ. Nedan följer en mer detaljerad beskrivning av åtgärderna.

### **Mer precisa beställningar**

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör:

1. Se över sina målformuleringar för att inkludera samhällsekonomisk effektivitet.
2. Fortsatt arbeta med förenkling och tydlig operationalisering av målen.

### **Stimulera ökad kompetens för beställning**

3. Stärka kollektivtrafikmyndigheternas tjänstepersoners kunskaper och medvetenhet om vad samhällsnyttan är. Utvecklingen av tjänstepersonernas kompetens bör ske fristående från operatörerna.

---

<sup>151</sup> SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.

<sup>152</sup> Ibid, s. 208.

<sup>153</sup> Ibid, s. 209.

4. Överväga formerna för samverkan och hur de kan undvika risken för bekvämlighetskorrup­tion.

#### **Stimulera uppföljning för ökat lärande**

5. Överväga stärkta rutiner för uppföljning och analys av sina egna uppföljningsdata.

#### **Stimulera konkurrens**

6. Formulera en strategi för att stärka konkurrensen.
7. Förenkla förfrågningsunderlag och avtal samt förbättra informationen om utfall i tidigare produktion. Undvik att ha många kriterier och många slags incitament. Välj de viktigaste och överväg att inte använda incitament som kan förväntas ha små effekter. Genom förenkling och förbättrad information kan nya anbudsgivare ges bättre förutsättningar att konkurrera.
8. Kvalificering baserad på prestationer i tidigare avtal. Möjligheterna för att göra detta är dock begränsade i gällande rätt. På sikt kan det därför vara motiverat att europeiska lagstiftare överväger denna möjlighet.
9. Överväg att acceptera högre kostnader på kort sikt för att ha mindre avtalsområden för att på det sättet stimulera mindre och medelstora företag att inträda och vara kvar på marknaden. Förändrad storlek på avtal och eventuellt begränsningar i hur många avtal som får tilldelas en operatör. Därför bör försök göras med olika avtalsstorlekar och begränsningar i tilldelning göras och utvärderas.
10. Egenregiproduktion. Detta kan göras i begränsad utsträckning för att skapa referensfall för vad kostnaderna kan bli. Syftet bör i första hand vara att stärka konkurrensen i upphandling.

#### **Statliga initiativ**

Eftersom förslag som liknar de ovanstående formulerats tidigare av exempelvis Nilsson är sannolikheten kanske inte så stor att detta förändras framöver.<sup>154</sup> Därför kan det vara motiverat att staten driver på för att utvecklingen ska gå snabbare.

Staten kan överväga att:

11. Låta en statlig expertgrupp bestående av flera olika slags experter på upphandling (exempelvis juridik, nationalekonomi, ingenjörer med inriktning på kollektivtrafikoptimering, redovisning, statsvetenskap) gå igenom nuvarande riktlinjerna för upphandling och uppföljning av kollektivtrafik och typavtal och föreslå revidering. En av de nya riktlinjerna bör vara att resultaten av uppföljningar sammanställs och offentliggörs. En annan bör vara att föreslå konkurrensfrämjande riktlinjer. Finansiera framtagandet av en prototyp för ett systemstöd för uppföljning av kollektivtrafikavtal.
12. Utveckla en metod för att uppskatta samhällsnytta och kostnader för ökat kollektivtrafikutbud.

---

<sup>154</sup> Nilsson (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*.

13. Finansiera en forskningsstudie av vilken upphandlingskompetens som finns vid kollektivtrafikmyndigheterna. En hypotes är att det finns för få planerare med samhällsekonomisk och ingenjörskompetens.
14. Finansiera en forskningsstudie av kollektivtrafikmyndigheternas uppföljning av kostnader och prestationer.
15. Initiera en upphandlingsutbildning vid något av Sveriges universitet, liksom utbildningar om avtal i offentligt upphandlade kontrakt och uppföljning av upphandlade kontrakt. En utgångspunkt bör vara att upphandling kräver kunskaper från flera discipliner.
16. Inrätta fler professurer som ansvarar för och leder forskning och forskarutbildning i olika ämnen inom området offentlig upphandling.
17. En statlig myndighet bör föreslå en standard för redovisning av upphandlingar och uppföljning av kollektivtrafikens utfall på avtalsnivå. Regionala kollektivtrafikmyndigheter bör åläggas att redovisa utpekade utfallsvariabler på kontaktnivå enligt denna standard till myndigheten. En särskild redovisning av viten och bonusar bör ingå i denna standard. Standarden bör samordnas med redovisnings-skyldigheten enligt EU:s kollektivtrafikförordning och samma myndighet bör ges uppdraget att samla in och kvalitetsgranska informationen. I utredningsarbetet för denna standard bör myndighetens och kollektivtrafikmyndigheternas kostnader för att följa denna standard beaktas. Uppföljningen bör även omfatta hur många företag som blir kvalificerade i svenska upphandlingar och hur många som har aktiva kontrakt varje år på riksnivå. Analysera i vilken utsträckning olika stora avtal (i busskilometer) och i olika regioner lockar nya trafikföretag till att delta i upphandlingar, att vinna dem och i vilken utsträckning som det innebär att beställaren kan realisera skalfördelar.
18. En tänkbar lösning vore om en centraliserad stödfunktion med upphandlingskompetens för mindre kollektivtrafikmyndigheter kunde inrättas. Detta är kanske i första hand en uppgift för Sveriges kommuner och regioner.
19. En av de nya riktlinjerna bör vara att resultaten av uppföljningar sammanställs och offentliggörs. Se över rättspraxis för sekretess. Publicera så mycket som möjligt av kontraktsvillkor och utfall.
20. Försöka få till stånd ett fullskaligt försök med busstrafik i egen regi. Detta kan i så fall fungera som ett referensfall för att jämföra prestationer och kostnader.

## 12. Slutsatser och rekommendationer

Denna rapport undersöker vad regionala kollektivtrafikmyndigheter och rådgivande myndigheter kan göra för att öka måluppfyllelsen genom att i högre utsträckning använda konkurrens i upphandlingen i kollektivtrafiken. Rapporten sammanfattar också senare års forskning om effekterna av managementrekommendationer om samverkan, upphandling med tilldelningsgrunden bästa kombination av pris och kvalitet, resande- och kvalitetsincitament liksom av faktorer som påverkar deltagande i upphandlingar. Rapporten redovisar utvecklingstendenser som kan vara förknippade med förändringar i konkurrens. För flera av dessa förändringar är forskningskunskaperna begränsade.

### 12.1 Viktiga observationer

Under lång tid ökade kostnaderna för upphandlad kollektivtrafik snabbt. Rapporten visar att denna utveckling bromsats in något på senare år. Orsakerna till denna utveckling har än så länge endast analyserats i begränsad utsträckning.

Ett begränsat material som samlats in från regionerna med störst befolkning för att analysera hur antalet anbud i bussupphandlingar utvecklats under perioden 2011 till 2021 indikerar att antalet anbud i upphandlingarna inte har minskat det senaste decenniet. Längre tidsperspektiv, fler myndigheter och fler variabler skulle vara önskvärt för att kunna kontrollera för fler omständigheter som kan ha påverkat detta utfall. Exempelvis vet vi att i områden med gles befolkning kan det vara svårt att ens få två anbud.

Ett par stora kollektivtrafikmyndigheter har slagit samman eller ökat storleken på upphandlade kontrakt. Större kontrakt kan ge skalfördelar genom att kollektivtrafikmyndigheterna kan realisera lägre utgifter för trafiken. Samtidigt kan större kontrakt bidra till att operatörsmarknaden koncentreras och att detta på sikt leder marknadsstyrning och högre kostnader för myndigheterna. Även detta har endast studerats i en liten utsträckning.

Existerande rekommendationer om upphandling exempelvis samverkan, bästa kombination av pris och kvalitet, resandeincitament och kvalitetsincitament saknar i stor utsträckning evidens.

Forskning om **samverkan** indikerar att samverkansavtal har liten effekt på resande. Resandet har ökat betydligt i de studerade regionerna under de studerade perioderna, men detta kan inte, med säkerhet, tillskrivas samverkan. Kostnaderna har också ökat kraftigt och mer än resandet i samma regioner och perioder. Ingen slutsats kan dock dras om effekter av samverkan på kostnader. Kvaliteten har stagnerat men detta kan bero på att kollektivtrafikmyndigheterna inte har prioriterat ökad kvalitet.

Forskning om upphandling med tilldelningsgrunden **bästa kombination av pris och kvalitet** visar att kvalitetskriterierna uppvisar en stor variation och att de rimmar illa med rekommendationer från ekonomisk teori. Den hittills enda svenska kvantitativa empiriska studien av effekter av bästa kombination av pris och kvalitet på punktlighet i bussavtal kan inte visa på att denna tilldelningsmetod ger bättre utfall i punktlighet.

Den högt rekommenderade metoden – **resandeincitament** – har studerats i flera svenska forskningsstudier med olika data. Ingen av dessa studier har kunnat påvisa några statistiskt signifikanta effekter av resandeincitamenten på resande. Detta indikerar att hittillsvarande

utformning av resandeincitamenten varit verkningslösa gentemot de uttalade målen. Detta utesluter dock inte att sådana incitament i en alternativ utformning skulle kunna vara verkningfulla. Dessutom utesluter det inte heller att resandeincitament kan ha andra effekter, till exempel ett minskat behov av kvalitetsincitament. Detta har dock inte analyserats.

Forskning om **kvalitetsincitament** indikerar också osäkra effekter. En besvärande omständighet för möjligheten att göra analyser är att separat redovisning av betalningar av enskilda viten och bonusar har saknats. Det innebär att statistisk analys som kopplar betalningar till utfall inte låtit sig göras. En slutsats av svenska erfarenheter är att många olika kvalitetsincitament i avtal verkar ha lett till svaga drivkrafter. Färre men högre nivå på incitamenten var en rekommendation.

Kollektivtrafikmyndigheterna arbetar med att förenkla anbudsfrågningar och kvalificeringskrav. Trafikförvaltningen i Stockholm har börjat att dela upp tidigare avtalsområden för att möjliggöra för fler trafikföretag att vara aktiva samtidigt.

Sett i ett längre tidsperspektiv har flera kollektivtrafikmyndigheter förbättrat sin datafångst. Det är dock bekymmersamt att myndigheterna trots detta inte i någon betydande grad ökat antalet offentliggjorda analyser av uppföljningsdata.

Denna och tidigare analyser har konstaterat att ökad transparens, det vill säga bättre information om det kvantitativa utfallet av föregående avtal i termer av prestationer och betalningar, kan underlätta inträde och främja konkurrens. Den påbörjande utvecklingen av offentligt tillgängliga databaser bör ledas och regleras nationellt och tidsordningen för vilka data som först ska göras tillgängliga prioriteras. På sikt bör alla utfallsdata inklusive totala avtalsutbetalningar från varje avtal vara offentligt tillgängliga.

Rapporten lyfter också risken att för nära samverkan kan leda till bekvämlighetskorrupcion. En viktig slutsats är att kollektivtrafikmyndigheterna behöver en egen, väl uttänkt uppfattning om vilka mål som ska eftersträvas. Eftersom förutsättningar ständigt förändras behöver beställaren veta vad olika varianter av pris och utbud ger för effekter. Beställaren behöver veta hur olika utbud värderas av resenärer och medborgare. Det är beställarens uppgift att anpassa sin beställning till dessa förutsättningar. Trafikföretagen inte är några auktoriteter på vare sig samhällsmål eller samhällsekonomi. De är däremot kunniga på vad det kostar att leverera trafik i olika omfattning och på olika platser.

## 12.2 Rekommendationerna för hur konkurrens kan stimuleras är följande

I kapitel 11 sammanfattades rekommendationerna till åtgärder. De grupperades i åtgärder vid kollektivtrafikmyndigheterna för mer precisa beställningar, ökad kompetens för beställning, ökat lärande vid myndigheterna, ökad konkurrens och statliga initiativ för att stimulera alla dessa områden. De första åtgärderna syftar till att åstadkomma så bra beställningar som möjligt. Med felaktig beställning kan aldrig ökad konkurrens leda rätt. För att fullt ut dra nytta av konkurrensen behöver beställningen vara rätt.



Förbättrade beställningar kan åstadkommas genom att:

- Se över befintliga målformuleringar och att inkludera ett samhällsekonomiskt perspektiv.
- Utveckla enkla metoder för att bedöma samhällsekonomiskt motiverade priser och utbud. Rekrytera och utbilda i samhällsekonomi vid kollektivtrafikmyndigheterna. Detta bör ske oberoende av trafikföretagen.
- Överväga formerna för samverkan och hur de kan undvika risken för bekvämlighetskorrupcion.
- Förbättra uppföljningen med bättre datafångst, lagring och analys.

Sedan en tid tillbaka gör de största kollektivtrafikmyndigheterna förstudier där trafiken i kommande avtal analyseras. Dessa har dock kritiserats för att de inte fullt ut analyserat tidigare utfall. Ansatsen med förstudier är dock ett steg i rätt riktning.

Konkurrens kan stimuleras genom:

- Enklare förfrågningsunderlag och avtal samt bättre information om utfallet i tidigare produktion.
- Kvalificering baserad på prestationer i tidigare avtal. Möjligheterna för att göra detta är dock begränsade i gällande rätt.
- Förändrad storlek på avtal och eventuellt begränsningar i hur många avtal som får tilldelas en operatör. Därför bör försök göras med olika avtalsstorlekar och begränsningar i tilldelning göras och utvärderas.
- Egenregiproduktion.

Eftersom förslag som liknar de ovanstående formulerats tidigare av exempelvis Nilsson är sannolikheten kanske inte så stor att något händer till följd av denna rapport.<sup>155</sup> Därför kan det vara motiverat att regeringen driver på för att utvecklingen ska gå snabbare. Flera slags initiativ kan vara motiverade: reglering av uppföljning och offentliggörande, en statlig sammanställning och analys av regionernas uppföljningsstatistik samt statlig finansiering av forskning och utbildning om kollektivtrafikens resultat. För statlig nivå är rekommendationerna bland annat att:

1. En oberoende expertgrupp ges uppdraget att ta fram evidensbaserade riktlinjer för förfrågningsunderlag, kvalificering, avtal, och incitament.
2. Initiera en upphandlingsutbildning vid något av Sveriges universitet, liksom utbildningar om avtal i offentligt upphandlade kontrakt och uppföljning av upphandlade kontrakt. En utgångspunkt bör vara att upphandling kräver kunskaper från flera discipliner. Inrätta fler professurer som ansvarar för och leder forskning och forskarutbildning i olika ämnen inom området offentlig upphandling.

---

<sup>155</sup> Nilsson J. E. (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*.

3. Särskilda forskningsmedel bör avsättas för kvantitativ forskning om utfallen mot trafikförsörjningsprogram och avtalsmodeller. Förslagsvis kan Trafikverket åläggas att använda en del av sina forskningsmedel för detta ändamål.
4. En statlig myndighet bör föreslå en standard för redovisning av upphandlingar och uppföljning av kollektivtrafikens utfall på avtalsnivå. Genom en förbättrad redovisning enligt ovan ges anbudsgivare förutsättningar för prestationsbaserad kvalificering och bättre information till anbudsgivare att räkna på sina anbud vilket möjligen kan minska kostnadsosäkerhet och därmed bättre anbud.
5. En oberoende organisation ges i uppdrag att ta fram en prototyp för ett systemstöd för uppföljning. Om så inte redan sker bör **alla** kontraktbetalningar inklusive vitesbetalningar bokföras separat och en analys av graden av vitesdebitering genomföras.
6. Genom att bättre uppföljning av avtal kan ett lärande komma till stånd om vilka faktorer som driver kostnader, fungerar bäst för att attrahera anbudsgivare, säkrar att budgivarna är seriösa och kompetenta. För att få till stånd detta lärande inom kollektivtrafikmyndigheterna som blir synlig för alla relevanta medarbetare vid kollektivtrafikmyndigheten men även för utomstående behövs mera av dokumenterade och offentliggjorda analyser av utfallen inom myndigheterna.
7. Överväg att starta väl förberedd produktion i egen regi för att kunna jämföra kostnader i upphandlingar.
8. I dag råder i hög grad en anda som innebär att kvantitativ information om utfallet av enskilda kollektivtrafikavtal är svårtillgänglig på grund av aktuell tolkning av sekretesslagen. Rättspraxis innebär att ekonomisk information förblir hemlig. Från nationalekonomisk synvinkel är denna praxis tveksam. Det finns anledning att se över detta regelverk.

## Referenser

Aarhaug, J., Fearnley, N. Gregersen, F.A. Bjørnøy Norseng, R. (2018). 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry, *Research in Transportation Economics*, Vol. 69, s. 97–105.

Aktiebolagslagen (SFS 2005:551).

Alexandersson, G., Hultén, S. och Fölster, S. (1998). The Effects of Competition in Swedish Local Bus Service, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32, Part 2, s. 203–219.

Alexandersson, G. och Pyddoke, R. (2003). Bus Deregulation in Sweden Revisited: Experiences from 15 years of Competitive Tendering, presenterad vid 8th International Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport, Rio de Janeiro och publicerad i Alexanderssons avhandling *The Accidental Deregulation*.

Alexandersson, G., Hultén, S. och Jardón, J. J. (2020). Hybrid markets in public transport – contract design, performance and conflicts. *Research in Transportation Economics*, Vol. 83, 100897.

Alexandersson, G., Hultén, S. och Henriksson, L. (2023). *Covid-krisen och omförhandlade busstrafikkontrakt i Sverige*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:3.

Amaral, M., Saussier, S. och Yvrande-Billon, A. (2013). Expected Number of Bidders and Winning Bids – Evidence from the London Bus Tendering Model, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 47, January, s. 17–34.

Andersson, F. (2020). *Konkurrens och offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:2.

Asplund, D. and Pyddoke, R. (2020). Optimal fares and frequencies for bus services in a small city, *Research in Transportation Economics*, Vol. 80, May 2020, 100796.

Batarce, M. Avila, F. (2020). Misguided quality incentives: The case of the Santiago bus system, *Transportation Research Part A*, s. 376–399. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.07.014>.

Bergman, M. (2021). *Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet*, Upphandlingsmyndigheten 2021:2.

Bergman, M. och Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 19, s. 73–83. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.02.003>.

Beuve J. och Saussier, S. (2021). Renegotiations of public contracts: A blessing in disguise, uppsats i *Procurement in focus – Rules, discretion and emergencies*. Centre for Economic Policy Research.

Brogaard, J., Denes, M. och Duchin R. (2021). Political Influence and the Renegotiation of Government Contracts, *Review of Financial Studies* 34(6): s. 3095–3137.

- Börjesson, M., Fung, C.M., Proost, S., and Yan Z. (2019). Do Small Cities Need More Public Transport Subsidies Than Big Cities? *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 53, Part 4, s. 275–298.
- Eliasson, J. (2011). Kollektivtrafikens samhällsnytta – En vägledning, *Svensk Kollektivtrafik*. samhällsnytta-2011.pdf (svenskkollektivtrafik.se).
- Eriksson, T., Betanzo, M., Johansson, M. och Norheim, B. (2017). *Hur får vi mer kollektivtrafik för pengarna?* Ekonomisk analys av perioden 2000–2015 av svensk upphandlad kollektivtrafik, Urbanet rapport 118/2017.
- Frydlinger, D, Hart, O., and Vitasek, K. (2019). A new approach to contracts, *Harvard Business Review*, Sept–Oct.
- Förvaltningsrätten i Jönköpings läns dom 2018-05-25 (6154-17 m.fl.).
- Grönlund, A. och Westerberg, B. (2020). Klimatsmart resande efter pandemin kräver åtgärder nu, *Aktuell Hållbarhet* 2020-11-25.
- Grossman, S J and O Hart (1986). The cost and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy* 94(4), s. 691–719.
- Guasch, J-L (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concession: Doing It Right*, The World Bank.
- Hausel Heldahl, E. och Laurent B. (2019). Upphandlare struntar ofta i offentlighetsprincipen, *Upphandling* 24, 2019-03-25.
- Hensher, D. och Stanley, J. (2010). Contracting regimes for bus services: What have we learnt after 20 years?, *Research in Transportation Economics*, Vol. 29, Issue 1, s. 140–144. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2010.07.018>.
- Holmes, L. (2015). Corruption – A very short introduction, *Oxford University Press*, <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199689699.001.0001>.
- Holmström, B. and Milgrom, P. (1991). Multitask Principal Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, *J. Law, Econ., Organ.*, 7: Special issue, s. 24–52.
- Indén, T. och Lundberg, J. (2018). *Offentlig upphandling, kvalificering och ekonomisk ställning*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2018:3.
- Iossa, E. and M. Waterson (2019). Maintaining competition in recurrent procurement contracts: A case study on the London bus market. *Transport Policy*, Vol 75, s. 141–149.
- Jansson, K. and Pyddoke, R. (2010). Quality incentives and quality outcomes in procured public transport – Case study Stockholm, *Research in Transport Economics*, 29, s. 11–18.
- Karlsson Westergren, C. (2023). *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:1.
- Kollektivtrafiklagen (2010:1065).

Kommunallagen (2017:725).

Konkurrensverket (2018). *Korruption som begränsar konkurrensen*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:10.

Konkurrensverket (2018a). *Dela upp eller motivera i upphandlingen. Rapport om motiveringsskyldigheten i LOU*. Konkurrensverkets rapportserie 2018:8.

Konkurrensverket (2020). *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapportserie 2020:1.

Lunander, A., och Andersson, A. (2004). *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling*. Konkurrensverkets rapportserie 2004:1.

Lunke, E.B., Fearnley, N. och Aarhaug, J. (2022). The geography of public transport competitiveness in thirteen medium sized cities, *Urban Analytics and City Science* 2022, Vol. 0(0) s. 1–16.

Mohring, H. (1972). Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation, *American Economic Review*, Vol. 62, No. 4 (Sep., 1972), s. 591–604.  
<https://www.jstor.org/stable/1806101>.

Nilsson J-E. (2011). *Kollektivtrafik utan styrning*, ESO-rapport 2011:6.

Nilsson, J-E., Bergman, M., Mandell, S., Nyström, J. och Pyddoke, R (2012). *Vart tar pengarna vägen? Om behovet av bättre uppföljning för ökad effektivitet i offentlig sektor*, VTI notat 7-2012.

Nilsson, J-E. Pyddoke, R. och Andersson, M. (2013). *Kollektivtrafikens roll för regeringens mål om fossiloberoende fordonsflotta*, VTI rapport 2013:19 och Underlagsrapport 23 till SOU 2013:84.

Nilsson, Odolinski, Nyström, Swärdh och Liss, (2013). *Regelförändringar i transportsektorn effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*, VTI rapport 774.

Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik (2020). *Vägledning upphandling av kollektivtrafik. Svensk Kollektivtrafik*.

Portinson Hylander, J. och Hultén, J. (2022). *Kollektivtrafikens organisering och finansiering – En kunskapsöversikt*, K2 och Rådslaget.

Proposition 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*.

Pyddoke, R. (1997). *The competition effects on costs in tendering of bus contracts in Sweden*, paper presented at Thredbo conference in Leeds.

Pyddoke, R. (2020). *Upphandling och kollektivtrafikaavtal med incitament – Vilka effekter har de?* K2 Outreach 2020:6.

Pyddoke, R. (2020a). *Upphandling och kollektivtrafikaavtal med incitament – Vilka effekter har de?* K2 Outreach 2020:3.

- Pyddoke, R. (2020b). Penalties as incentives for punctuality and regularity in tendered Swedish public transport, *Research in Transportation Economics*, 83, 100948.
- Pyddoke, R., Nilsson J-E. och Eriksson, T. (2009). *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625. Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- Pyddoke, R. and Swärdh, J.-E. (2017). *The influence of demand incentives in public transport contracts on patronage and cost in medium sized Swedish cities*, K2 Working papers 2017:10.
- Pyddoke, R. and Thoresson, K. (2023.) Has collaboration contributed to goal achievement in Swedish public transport? *Research in Transportation Economics*, 99, 101293.  
<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2023.101293>
- Regeringens skrivelse 2017/18:265 *Miljömålen – med sikte på framtiden*.
- Region Skåne (2021). *Granskning av kollektivtrafiknämndens uppföljning av privata utförare*, Revisionsrapport.
- Region Stockholm (2019). *Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning*, Regionrevisorerna.
- Region Stockholm (2022). *Trafiknämnden*, Diarienummer RK 2022-0033.
- Region Östergötland (2021). *Allmän trafikplikt, regionala kollektivtrafikmyndigheten i Östergötland 2020*, Diarienummer: RÖ 2021-780.
- Ringqvist, S. (1994). *Incitamentsavtal i kollektivtrafik – Rapport från nordisk arbetsgrupp*, Svenska Lokaltrafikföreningen.
- Ridderstedt (2023). The Wild West of Public Procurement: A review of Award Mechanisms use for Swedish Public Bus Service, Essay 3 i Ridderstedts avhandling *Improving the Efficiency of Public Procurement*.
- Ridderstedt I. och Pyddoke R. (2024). Evaluating bids on price and quality, K2 Working paper 2021:7, accepterad för publicering i *Journal of Transport Economics and Policy*.
- Ryan, N (2020). Contract Enforcement and Productive Efficiency: Evidence From the Bidding and Renegotiation of Power Contracts in India, *Econometrica* 88(2), s. 383– 424.
- Schumpeter, J.A. (1934). *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*, Oxford University Press, New York.
- Stjernborg, V. och Nilsson, D. (2018). *Kollektivtrafikens bidrag till samhällsutvecklingen*, K2 Research 2018:2.
- Sandberg, L. (2017). *Mer kollektivtrafik och samhällsnytta för pengarna*, Svensk kollektivtrafik.
- SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.
- SOU 1991:82 *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*.

- Statskontoret (2023). *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner*.
- Stockholms stad (2019). *Intern granskning vad gäller vinterväghållning av gata, trafikleder och cykeljour*.
- Svensk Kollektivtrafik och WSP (2018). *Kollektivtrafikens nytta för kommuner, landsting och regioner*.
- Svenskt Näringsliv (2021). Offentlig upphandling – därför deltar inte varmländska företag, *Svenskt Näringsliv*. [https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/varmland/offentlig-upphandling-darfor-deltar-inte-varmlandska-foretag\\_1164658.html](https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/varmland/offentlig-upphandling-darfor-deltar-inte-varmlandska-foretag_1164658.html)
- Sveriges kommuner och landsting (2013). *Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter – Begrepp och metoder för den årliga rapporten*.
- Sveriges kommuner och regioner (2017). *Kollektivtrafikens kostnadsutveckling – en överblick*.
- Sveriges kommuner och regioner (2022). *Handbok för attraktiv kollektivtrafik*.
- Sveriges lokaltrafikförening och Bussbranschens riksförbund (2006). *Rollerna spelar roll*.
- Tamsons, K., Frick, U. och Levinsson, T. (2021). Kollektivtrafiken klarar inte miljardförlusterna, *Svenska Dagbladet* 2021-09-23.
- Theil, P. (2014). Competition is for losers, *The Wall Street Journal* 2014-09-12.
- Trafikanalys (2014). *En bättre kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer*, Rapport 2014:13.
- Trafikanalys (2015). *Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken 2013*, Rapport 2015:13.
- Trafikanalys (2018). *Avtal för upphandlad kollektivtrafik 2015*, Rapport 2018:11.
- Trafikutskottets betänkande 2014/15:TU13.
- Upphandlingsmyndigheten (2016). *Avtalsförvaltning, Vägledning nr 2*.
- Vigren, A. (2015). *Costs for Swedish Public Transport Authorities*, uppsats i licentiatavhandling.
- Vigren, A. (2018). How many want to drive the bus? Analyzing the number of bids for public transport bus contracts, *Transport Policy*, Vol. 72, s. 138–147. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.08.008>.
- Vigren, A. och Ljungberg A., (2018). Public Transport Authorities' use of cost-benefit analysis in practice. Research in *Transportation Economics*, 69, s. 560–567.
- Vigren, A. and Pyddoke, R. (2020). The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 135, s. 144–159.
- Wika Haraldsen K. och Norheim, B. (2018). *Designing ridership incentives*. K2 Working paper 2018:8, K2-INCEPT.

Williamson, O.E. (2005). The Economics of Governance, *American Economic Review*, 95, 2, s. 1–18, DOI: 10.1257/000282805774669880.



## Bilaga 1

### Datatabeller för de tre största regionernas bussupphandlingar

Tabell A1 Bussupphandlingar för Skånetrafiken i Region Skåne

År	Kostnad mkr	Antal anbud
2011	60	4
2011	123	4
2011	39	2
2011	105	2
2011	69	1
2012	305	4
2012	43	4
2012	18	2
2012	37	3
2012	63	3
2014	72	6
2014	64	6
2014	97	3
2014	8	3
2016	70	4
2017	111	6
2017	67	3
2019	98	6
2019	218	2
2019	13	3
2020	111	5
2020	71	4
2020	77	5
2020	84	2
2020	106	2
2020	28	5
2021	90	4
2022	37	3

**Tabell A2 Bussupphandlingar för Västtrafik i Västra Götalandsregionen**

År	Kostnad mkr	Antal anbud
2012	96	2
2012	270	3
2012	96	2
2012	43	2
2012	53	3
2012	146	4
2013	33	4
2013	46	4
2013	55	4
2014	79	3
2014	116	3
2014	94	5
2015	40	5
2016	32	6
2016	36	4
2017	428	5
2017	550	6
2018	141	4
2018	184	4
2018	132	6
2018	104	5
2018	315	4
2018	58	7
2018	55	7
2018	24	5
2018	126	6
2018	55	7
2019	50	7
2019	21	4
2020	129	5
2020	221	4
2020	111	7
2020	62	6
2021	58	7
2021	42	8
2021	89	5
2021	149	5
2021	217	4

**Tabell A3 Bussuphandlingar för Trafikförvaltningen i Region Stockholm**

År	Kostnad mkr	Antal anbud
2013	979	3
2014	609	2
2015	195	3
2015	234	3
2018	238	3
2018	156	5
2020	439	5
2020	230	4
2021	562	2
2021	738	2



*Adress* 103 85 Stockholm  
*Telefon* 08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)