



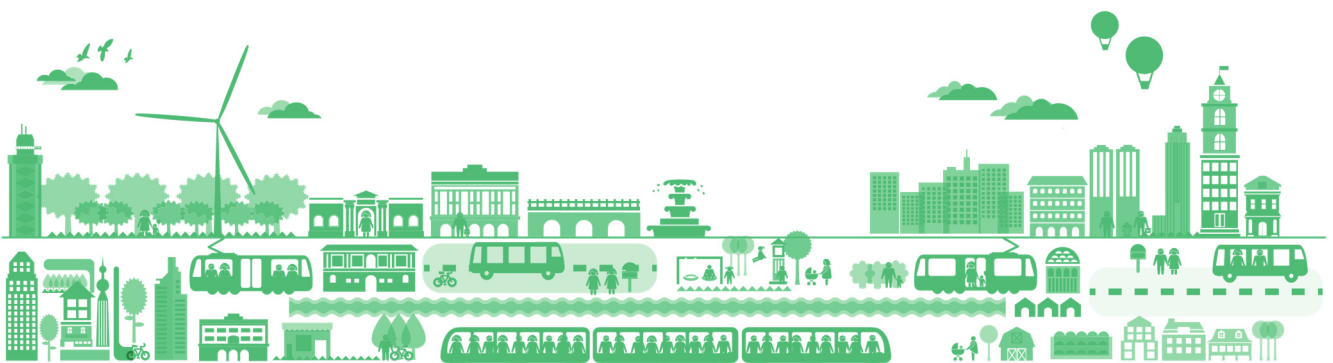
---

K2 OUTREACH 2020:2

# Hur organiseras kollektivtrafikens marknader?

Om standarder, barriärer och överprövningar

**Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam, Stig Westerdahl och Anders Wretstrand**



Datum: februari 2020  
ISBN: 978-91-986001-5-5  
Tryck: Media-Tryck, Lund

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

K2 OUTREACH 2020:2

# **Hur organiseras kollektivtrafikens marknader?**

Om standarder, barriärer och överprövningar

**Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam, Stig Westerdahl  
och Anders Wretstrand**



# Innehållsförteckning

Förord .....	5
Sammanfattning.....	6
<b>1. Introduktion .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Standardisering av kontrakt.....</b>	<b>8</b>
2.1. Erfarenhet avgör användning.....	8
2.2. Varför görs avsteg?.....	9
<b>3. Att övervinna inträdesbarriärer.....</b>	<b>10</b>
3.1. Vad krävs för att övervinna inträdesbarriärerna? .....	11
3.2. Avtalsportföljen .....	11
3.3. Geografi och kontext.....	11
3.4. Upphandlingen och dess processer.....	12
<b>4. Överprövningar och dess följder .....</b>	<b>13</b>
4.1. Kalkylerbarhet – kalkylativ praktik .....	13
4.2. Vanligt på tågsidan, men inte bussidan .....	14
<b>5. Summering och slutsatser .....</b>	<b>16</b>
<b>6. Vidare läsning .....</b>	<b>17</b>



# Förord

Kollektivtrafikmarknaden präglas av ett dynamiskt förhållande mellan utbud och efterfrågan och av att en betydande del av utbudet finansieras med skattemedel. Marknad och finansiering är ett prioriterat forskningsområde inom K2. I den här populrvetenskapliga rapporten summeras forskningsprojektet *Kollektivtrafikmarknader bortom kontrakt* som har löpt mellan 2019 och 2020 inom ramen för K2. I projektet har fem forskare medverkat: Alexander Paulsson (Lunds universitet), Stig Westerdahl (Malmö universitet), Anders Wretstrand (Lunds universitet), Malin McGlinn (Malmö universitet) samt Birgitta Vitestam (Malmö universitet). Forskningsprojektet har genomförts i dialog med representanter från Trafikförvaltningen Region Stockholm, Västtrafik, Skånetrafiken samt Svensk kollektivtrafik främst genom dialog med Ewa Rosén, som lett arbetet i Kollektivtrafikens avtalskommitté (Kolla).

Dialog har huvudsakligen ägt rum under de tidiga och sena skedena av forskningsprojektet. Under våren 2018 satt Alexander Paulsson på Skånetrafiken i Hässleholm och arbetade cirka en dag varannan vecka för att få en fördjupad inblick i verksamheten och samtidigt kunna sprida kunskap och intresse om såväl K2 som forskningsprojektet. Under slutet av år 2019 arrangerades en workshop på K2 i Lund. På denna workshop diskuterades resultat från forskningsprojektets olika delstudier. Flera av de reflektioner som då kom upp har arbetats in i denna rapport. Utöver dessa aktiviteter har forskningsprojektet, samt resultat från de olika delstudierna, presenterats vid vetenskapliga konferenser och branschkonferenser. En lista över dessa finns mot slutet av rapporten.

Författarna vill uttrycka ett stort tack till de cirka 25 personer från regionala kollektivtrafikmyndigheter, trafikföretag och konsultföretag som ställt upp på intervjuer. Utan dessa personers engagemang och intresse för att bidra till forskningen hade projekter inte kunnat genomföras. Författarna vill även tack undertecknad samt Claus Hedegaard Sørensen, forskningsledare på K2, för givande diskussioner under projektets gång.

Lund, februari 2020

John Hultén  
föreståndare K2

# Sammanfattning

Bussar och tåg ska gå i tid, vara snabba och trygga att resa med, och relativt billiga för att ses som attraktiva färdmedel. Idag säkerställs mycket av detta genom marknadsrelationer och via kontrakt mellan olika offentliga och privata aktörer. Ett vanligt antagande är att ett stort utbud av aktörer är viktigt för en välfungerande marknad. Ökad konkurrens antas leda till utveckling och innovation till lägre kostnad. På kollektivtrafikmarknaderna är utbudet av aktörer begränsat, upphandlingsprocesserna riskerar att överprövas och de olika upphandlande myndigheterna ställer olika krav när de upphandlar trafik.

Forskningsprojektet *Kollektivtrafikmarknader bortom kontrakt* syftade till att utvärdera hur kollektivtrafikens marknader fungerar avseende hur standarder organiserar marknader, hur konkurrensen organiseras, samt hur överprövningar formar marknaderna. Utgångspunkten för forskningsprojektet har varit att marknader, i bred mening, består av mer än enbart kontraktrelationer. I lika hög grad som kontraktliga relationer ligger bakom utbytena mellan köpare och säljare, mellan beställare och leverantörer, finns även idéer och värderingar - ibland motstridiga sådana - om hur en marknad ska fungera, hur avtal ska utformas, hur anbud ska utvärderas och vilka följder olika val får för verksamheten.

I detta forskningsprojekt har vi intresserat oss för hur marknaden är organiserad bortom kontraktrelationerna på marknaden. Detta har inneburit att vi inte direkt intresserat oss för huruvida särskilda typer av avtalsformer leder till avsedda effekter, eller huruvida marknadslösningar är effektiva eller ej. Istället har vi byggt vidare på den rika forskning som genererats kring dessa frågeställningar, men rört oss bortom dem i så motto att vi intresserat oss för de utom-kontraktliga relationer som bidrar till att organisera kollektivtrafikens marknader.

Våra resultat pekar på behovet av att förstå hur modellavtalen, som är tänkta att användas vid upphandling av trafik, standardiserar utbytena på marknaden. Dessutom pekar våra resultat på hur inträdesbarriärer på marknaden produceras i interaktionen mellan de etablerade trafikföretagen och de upphandlande myndigheterna. Lika så visar våra resultat att överprövningar av upphandlingsbeslut tar sikte på transparensprincipen i utvärderingsmodellerna samt likabehandlingsprincipen i det förhandlade förfarandet.

Det finns ett fortsatt behov av att forska om kollektivtrafikens marknader. Av särskild vikt är då frågan om hur upphandlingsprocesserna kan anpassas efter de nya behov som kommer att uppkomma i och med utvecklandet av ny digital teknologi och nya tjänstelösningar. Såväl upphandlande myndigheter som trafikföretag har intresse av att marknaden kan inkorporera ny teknologi och därigenom erbjuda resenärerna en bättre upplevelse och bättre service på sikt. För att detta ska kunna uppnås krävs dock ny kunskap, både om hur ny teknologi påverkar marknaderna och hur avtalen kan anpassas för att gynna innovation och utveckling.



# 1. Introduktion

När en ny kollektivtrafiklag trädde i kraft 2012 var syftet bland annat att vidga utbudet av aktörer på kollektivtrafikmarknaderna, stärka konkurrensen och öka andelen resenärer som åker kollektivt. De regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) fick i uppdrag att upprätta marknadsanalyser samt definiera och besluta om allmän trafikplikt. Konkurrensen inom kollektivtrafiken skulle därmed gynnas och nya kommersiella linjer även kunna introduceras. Efter drygt sju år med lagen är utbudet av aktörer begränsat och antalet anbud per avtal är relativt litet. Ett stort utbud av aktörer antas vara ett villkor för en sund konkurrens och en välfungerande marknad.

Det har forskats mycket om upphandling av kollektivtrafik. Tidigare forskning har bland annat studerat kontraktsdesign och utvärderat hur väl de uppnår uppsatta mål. Det finns även en rik forskning om konkurrensen på marknaden (t ex Vigren, 2018), vilket även Konkurrensverket regelbundet följer upp. Kollektivtrafikens marknader kan klassificeras som en "bidding market". Enligt OECD (2003) präglas en sådan marknad av långa intervall mellan upphandlingarna, att värdet på varje upphandling är omfattande, samt att endast en aktör går vinnande ur konkurrensen.

I praktiken innebär detta att den som vinner budgivningen vinner hela kontraktsvärdet, att varje upphandling representerar en potentiellt sett stor del av budgivarens försäljning (eller omsättning) under kontraktets löptid, samt att ingen har möjlighet att dra fördel av att ha vunnit tidigare upphandlingar. Dessutom finns inga egentliga inträdesbarriärer, bortsett från de krav som uppställs i själva upphandlingsunderlaget, samt den kostnad som själva anbudet representerar. Just frågan om förekomsten av inträdesbarriärer är dock omtvistad. Eftersom kontraktsvärdet representerar en stor del av budgivarens totala omsättning finns det, åtminstone teoretiskt sett, ekonomiska drivkrafter att överpröva en förlorad budgivning.

Med inspiration från ny ekonomisk sociologi och organisationsteori har vi studerat 1) standardiseringen av kontrakt på den svenska kollektivtrafikmarknaden för upphandlad busstrafik, 2) lyckat marknadstillträde på lokaltrafiks- och regionalstågssidan samt 3) överprövningarnas följder på den upphandlade kollektivtrafiken. I resten av rapporten kommer vi att fördjupa oss i de resultat som producerats kopplat till dessa tre studier.

## 2. Standardisering av kontrakt

Marknader och standarder är nära sammankopplade. Det är genom standardisering av såväl teknik som avtal som utbyte på marknader organiseras. Det är mot denna bakgrund vi vill förstå vikten av standarder i kollektivtrafiken. Standarder ska uppfattas som en av de många praktiker vilken formar kollektivtrafikens marknad och därigenom skapar förutsättningarna för upphandlingarna – ytterligare en praktik. I branschen är det till och med så att själva upphandlingsprocessen i sig kan sägas vara standardiserad, eftersom det finns modellavtal att utgå från som formas i något som benämns *Kollektivtrafikens avtalskommitté, Kolla*, vilken i sin tur utgör en del av *Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik*. Båda dessa är partsammansatta grupperingar med representanter för leverantörer och beställare.

Standardiserade avtal reglerar i detalj en mängd olika aspekter av den upphandlade trafiken, alltifrån själva processen i sig, vidare över vilka handlingar som är tänkta att användas i själva upphandlingsförfarandet fram till hur trafiken ska bedömas när det väl har startat. En viktig del utgörs av index-konstruktionerna i avtalet, som reglerar prisförändringar under avtalsperioden, något som blir allt viktigare med tanke på de långa kontraktstiderna. Avtal som sträcker sig över en period av tio år är inte ovanliga.

Kollektivtrafiken är inte unik, utan standarder finns i de flesta branscher och är så vanliga att vi normalt inte märker dem. Standarder kännetecknas av att vara en särskild form av regler som formellt är frivilliga men ändå är tänkta att användas av alla. Forskare delar upp standarder i tekniska eller icke-tekniska, att de kan antingen reglera processer eller utfall och att de kan vara av två slag: antingen fastlagda i officiella, branschrelaterade, organ och därmed nedskrivna eller också framkomna som ett faktum: våra QWERTY-tangentbord har till exempel aldrig varit föremål för formell standardisering, men är ändå en given standard.

### 2.1. Erfarenhet avgör användning

Våra studier har riktats in på den betydelse standarder har för kollektivtrafiken och deras genomslagskraft i branschen. Några resultat har vi särskilt noterat. De modellavtal som arbetats fram finns för både rena produktionsavtal och avtal med incitament. Det slående är att genomslaget för båda dessa avtal är begränsade, eftersom de inte anses användbara i sin helhet av de myndigheter som lägger ut trafiken på anbud. Ändringar och justeringar i anbuden har gjort att vi beskrivit situationen som ett smörgåsbord, där det plockas en del medan annat tas bort ur modellavtalen, när slutliga avtal sedan skrivs fram. De större regionerna tycks särskilt ovilliga att använda modellavtalen. Istället formar dessa större regioner snarare en ny praxis genom sina avtalskonstruktioner. De har erfarenhet och upphandlar trafik regelbundet, varför kompetensen inte försvinner mellan upphandlingarna. Mindre regioner med färre upphandlingar framstår däremot som mer

beroende av de standardiserade avtalen. Det finns däremot delar av modellavtalen som anses närmast oundgängliga, och det är indexeringen av olika kostnader. Detta system innebär att trafikföretag är garanterade ersättning om deras kostnader ökar, exempelvis för löner eller bränsle, utifrån olika index som mäter prisstegringar. Genom indexkorgar, där olika typer av kostnader ges olika vikt, kan affärsrisker i avtalen undanröjas. Efter en initial tveksamhet kring indexen utgör dessa en självklar roll i avtalsprocessen.

## 2.2. Varför görs avsteg?

Den bristande upplutningen kring modellavtalen har flera orsaker. En viktig anledning är de snabba tekniska förändringarna, exempelvis införande av el-bussar, vilket innebär att avtalen snabbt upplevs som föråldrade och uppdateringarna inte hänger med. Likaså finns en vilja att testa nya lösningar föra in inslag av experimenterande. Detta hänger också samman med att de upphandlande kollektivtrafikmyndigheterna vill producera anbudsunderlag som det är attraktivt för trafikbolagen att lägga anbud på.

Det är viktigt att se hur standardiseringar mer allmänt inom kollektivtrafiken uppfattas som viktiga positiva inslag, trots att genomslaget för dem är varierat. Förklaringen till detta är att själva processen att arbeta fram standarder, som modellavtal och dess uppdateringar, skapar en arena för samverkan mellan parterna. Parterna lär känna varandra och kan bygga tillit, detta har i sig positiva följder. Det är således lika mycket formeringen *Partnersamverkan* i sig som spelar roll, samt de resonemang som förs där och möjligheten att byta erfarenheter, som den kunskapsöverföring som sker i form av branschgemensamma standarder. I och med att modellavtalen bygger på kunskap om framgångsrika eller fungerande lösningar, så blir modellavtalen i praktiken standarder som för över kunskap mellan olika parter och olika områden. De stora och erfarna kollektivtrafikmyndigheter för på så vis över kunskap om fungerande lösningar till de mindre kollektivtrafikmyndigheter, som ju mer sällan upphandlar trafik.

### 3. Att övervinna inträdesbarriärer

På den svenska kollektivtrafikmarknaden, som ofta beskrivs som mogen, råder konkurrens. I en internationell jämförelse är möjligheten för privata aktörer att bedriva trafik i Sverige relativt stor. Därför ser vi en närvaro av flera stora internationella företag som de senaste decennierna gjort entré på marknaden. De konkurrerar både om kontrakt för att få bedriva lokal- och regional kollektivtrafik, och om långväga resenärer som väljer att åka interregionalt med buss eller tåg. Att företagen är stora är en indikation på att det finns vissa typiska hinder för tillträde på kollektivtrafikmarknaden; kan det vara en fördel att vara stor? Detta avsnitt ska försöka illustrera dessa s.k. *inträdesbarriärer*, dels genom att kort beskriva vad det i allmänhet kan handla om, dels genom en fallstudie av den skandinaviska marknaden för upphandlad trafik.

Inom ekonomisk teori dyker frågan om inträdesbarriärer upp i samband med att monopol eller oligopol diskuteras. Inträdesbarriärer antas påverka marknader negativt, men monopol kan vara resultat av en medveten politik. Staten kan välja att reglera en marknad, t.ex. genom statliga monopol som Systembolaget, eller genom att via patenträttigheter garantera att ett läkemedelsföretag får exklusiv rättighet att sälja en viss kemisk substans under en viss tid. Inträdesbarriärer behöver dock inte vara resultat av myndighetsreglering eller statlig inblandning. Monopol kan uppstå naturligt. Företag som kontrollerar viktiga resurser har försprång på marknaden, t.ex. via egna gruvor, unik personell expertis, eller plattformar som Google och Facebook. I de fall då det finns stordriftsfördelar, kommer de (få) företag som verkar på dessa marknader också ha ett försprång.

Inom sociologisk marknadsforskning studeras bl.a. marknadsformering, dock inte med uttalat fokus på just hinder för tillträde. Vårt bidrag inom detta forskningsfält är att vi tar sikte på hur konkurrensen på kollektivtrafikmarknaden organiseras och hur denna organisering förhåller sig till inträdesbarriärer. Detta görs genom att studera relationerna mellan anbudsstrategier, marknadstillträde och marknadens formering. Data utgörs av relevanta dokument, men baseras framför allt på intervjuer av ett antal personer med erfarenhet i trafikföretag. Analys sker med hjälp den teori som mycket översiktligt beskrivs i detta kapitel. I rapporten av Paulsson med flera (2020) *Konkurrensens organisering* ges exempel på ett internationellt företag (Go-Ahead) och dess försök att etablera sig på marknaden. Go-Ahead utgör den bärande berättelsen i denna delstudie om marknadstillträde, som vi anser tillför förståelse för hur konkurrensen organiseras på den skandinaviska, upphandlade kollektivtrafikmarknaden.

I litteraturen finns olika definitioner och modeller, men i regel nämns sju typer av inträdesbarriärer (för referenser, se rapporten av Paulsson med flera (2020) *Konkurrensens organisering*). Bland dem som är kopplade till *ekonomi*, förekommer *Skalfördelar* oftast, men därtill kommer *Omfattande initiala investeringsvolym*. Dessutom kan *Marknadsföring och produktdifferentiering* sägas utgöra en barriär, inte minst om kunder är obenägna att ändra konsumtionsmönster. *Transaktionskostnader* (t.ex. kostnaden för säljaren att ta fram ett anbud och för köparen att utvärdera detta) är en annan typ av barriär som omnämns i litteraturen.

Utöver dessa finns det även *icke-ekonomiska barriärer*. Hit räknas exempelvis begränsad tillgång till gemensamma *Distributionskanaler och access till nätverk*. Vidare är de etablerade företagen ofta strategiskt *Geografiskt placerade* och har *Upparbetade organisatoriska kunskapspraktiker* som nya aktörer kan sakna.

### 3.1. Vad krävs för att övervinna inträdesbarriärerna?

Hur sker organiseringen av konkurrensen baserat på relationerna mellan anbud, tillträde och marknadsformering? Vilken kunskapsmassa och kunskapssyn framträder i organisationens upphandlingsprocesser och anbudsförfarande? Vilka strategier, arbetsmetoder och verktyg tillämpas i dessa processer? Nedan sammanfattas vad vi kommit fram till avseende företagens anbudsstrategier, tillträde till marknaden, samt formeringen av marknaderna. Våra slutsatser är att konkurrensen på den skandinaviska kollektivtrafikmarknaden tycks organiseras i tre dimensioner: i) genom anbudsstrategier och portföljvalstänkande; ii) genom geografisk strategisk tillgång och erfaren personell resurs; iii) genom upphandling som medfört etablerade avtalskonstruktioner, liknande kalkylativa praktiker där finansiell styrka är en konkurrensfördel när det gäller större kontrakt.

### 3.2. Avtalsportföljen

Ett företag måste identifiera de för företaget attraktiva, kommande trafikupphandlingarna där chanserna att vinna anses goda. Sedan krävs särskild kompetens för att kalkylera framtida produktionskostnader (och intäkter om det finns en betydande incitamentsdel) för att åstadkomma konkurrenskraftiga anbud. Kommer man utifrån, från en annan marknad, måste både interna och externa nyckelpersoner involveras eller rekryteras. Varje anbud, och därmed det framtida potentiella avtalet, bör passa in i företagets totala portfölj av avtal för balanserad riskspridning. Hög risk utgör ett upplevt hinder för marknadstillträde. Kalkylerna utförs i regel på samma sätt i de olika företagen, men skillnader i anbudspris är dels kopplade till ”innovation” kring effektivitet, och dels till hur väl avtalet passar portföljen. Vilken riskpremie som företaget vill ha i samband med prissättning är kopplat till företagets övriga kontrakt, löpande intjäning och total omsättning i förhållande till det aktuella anbudets volym.

### 3.3. Geografi och kontext

Ägandet av geografiskt, strategiskt viktiga resurser kan vara centralt, t.ex. tillgång till egen bussdepå. Detta är dock inte så betydelsefullt på tågsidan, där i regel varken ägande av fordon eller depåer har betydelse för anbudskalkylen. Samarbetsrelationer och tidigare erfarenhet av att ha jobbat tillsammans, utgör faktorer för hur attraktivt det är att lägga ett anbud. Detta utgör en inträdesbarriär så till vida att tidigare erfarenhet är begränsat till dem som har det. Marknaden i Sverige karakteriseras av att ett antal aktörer väljer att

finnas på lokala marknader man känner till. De aktörerna har ett försprång framför dem som helt eller delvis saknar erfarenhet och inte kan kompensera för detta. Ett sätt att skaffa sig lokal kompetens och erfarenhet är genom företagsförvärv, något som tycks ske kontinuerligt.

### 3.4. Upphandlingen och dess processer

Upphandling i sig skapar inträdesbarriärer. Upphandling av kollektivtrafik innebär att anbudsgivarna tävlar om att vinna kontrakt. Ingen anbudsgivare betalar för att vinna ett kontrakt, utan vill istället ha ersättning för att bedriva viss trafik. Därmed kommer vinstdrivande företag ytterst sällan att besluta sig för att bedriva trafik där intäkterna endast skulle komma från resenärerna och deras köp av biljetter. Visserligen är det tillåtet att helt kommersiellt bedriva lokal och regional kollektivtrafik, men eftersom den upphandlade trafiken i genomsnitt bara till hälften finansieras via biljettintäkter, innebär detta en massiv barriär för rena marknadsinitiativ.

Upphandling är en formaliserad process, men med en informell praxis i botten. För det första är kvalificeringskriterierna i upphandlingsprocessen en sorteringsmekanism. Om anbudsgivarna inte uppfyller uppställda krav på soliditet, lånegarantier, bevisad erfarenhet av att bedriva liknande trafik med mera, faller de i regel bort. För det andra är själva publicerandet av kommande upphandlingar ett sätt för företagen att kunna sondera terrängen: passar de in i portföljen? Därmed kan man säga att både köpare (myndigheter) och säljare (trafikföretag) gemensamt bidrar till att organisera konkurrensen på marknaden.

Det som kännetecknar det man kallar ”bidding markets” är normalt att anbudsgivare inte ska ges fördelar av att ha vunnit tidigare upphandlingar (s.k. easy entry). Denna bild motsägs delvis av vår studie, inte minst eftersom tidigare erfarenhet av att ha bedrivit liknande trafik ofta ställs som ett kvalificeringskrav för att kunna gå vidare i upphandlingen. Andra implicita krav, bortom de rent ekonomiska, som t.ex. kunskap om praxis vid övertagande, vilka kalkylverktyg och modeller som används vid anbudskalkylering, hur lokalt regelverk ska tillämpas osv., framstår som centrala för marknadstillträde. Troligen utgör de hinder då de även påverkar den riskpremie som företaget anser sig behöva räkna in.

En aspekt av frågan om inträdesbarriärer är att dominerande aktörer inte bara bidrar till regelutvecklingen, utan de sätter de facto reglerna och formerar därigenom marknaden. Beställarna påverkas av de dominerande trafikföretagens struktur, intressen, samt önskemål om specifika regler eller krav, vilket kan leda till svårigheter för nya aktörer att komma in på marknaden. Ett sätt att överbrygga dessa inträdesbarriärer är via förvärv av företag som redan finns etablerade.

## 4. Överprövningar och dess följder

Det cirkulerar en rad oklarheter kring olika frågor och föreställningar avseende överprövningar i samband med upphandling av kollektivtrafik. Med syfte att utforska hur överprövningar formar kollektivtrafikens marknader undersöker vi därför hur ofta upphandlingsbeslut överprövas i kollektivtrafiken och vad det faktiskt är som överprövas, samt vilka följder detta får framgent på marknaden.

När kollektivtrafik i Sverige upphandlas är det en marknad präglad av konkurrens i anbudsfordrandet. En sådan anbudsmarknad präglas av att (1) den som vinner budgivningen får hela kontraktsvärdet, (2) varje upphandlingsprocess representerar en potentiellt sett stor del av budgivarens (dvs utförarens) försäljning eller omsättning under kontraktets löptid, (3) ingen har någon fördel av att ha vunnit tidigare upphandlingar, samt (4) det finns inga egentliga inträdesbarriärer<sup>1</sup>. Punkt fyra diskuterade vi i kapitel 2.2. om inträdesbarriärer.

Vi kartlade i stort sett alla överprövningar i Sverige mellan 2010 och 2018. Vi samlade in vårt material genom att kontakta alla kollektivtrafikmyndigheter i Sverige, något som är komplicerat då dessa är organiserade på olika sätt. I de fall kollektivtrafikmyndigheterna inte kunde hjälpa oss har vi vänt oss direkt till Förvaltningsdomstolarna. Vi har utöver denna insamling också genomfört en workshop och tre intervjuer.

### 4.1. Kalkylerbarhet – kalkylativ praktik

I studien har vi använt oss av kunskap om hur marknader skapas av kalkyl- och översättningspraktiker. Tanken att marknaden är ett resultat av praktiken att kalkylera får till följd att fokus riktats mot de modeller och formella antaganden som används för att kalkylera. Att marknaden påverkas av modeller och beräkningsmetoder som formar utbytet på marknaderna och gränserna för marknadens funktionssätt, benämns performativitet. En kalkylativ praktik utformar marknaden i en viss riktning eftersom det finns ett oändligt antal sätt att kalkylera på och först genom att studera olika marknader på nära håll går det att förstå hur de formas. Kalkyl och pris (dvs, pengar) har en översättningsfunktion för jämförelse. Kalkyleringen är både kvantitativ och kvalitativ och det krävs en speciell organisering för att den ska kunna ske. Genom kalkyleringen framkommer ett pris (i pengar) som en jämförande översättningsfunktion.

Dessa teoretiska begrepp menar vi är användbara när det gäller anbud inom kollektivtrafik eftersom bedömningen av anbud innehåller kalkylativa praktiker i flera steg och av olika

---

<sup>1</sup> OECD (2006). Competition in Bidding Markets. DAF/COMP(2006)31, <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/38773965.pdf>

aktörer. Bedömning av anbuderna består av en översättningsprocess. Förutbestämda parametrar (t ex kvalitetsparametrar) transformeras till kvantitativa parametrar. Dessa översättningsprocesser leder till jämförbarhet och bidrar på så sätt till att forma marknader där varor och tjänster blir kalkylerbara.

## 4.2. Vanligt på tågsidan, men inte bussidan

Av alla kollektivtrafikavtal som upphandlas är ca 90 procent busstrafik. Bussavtal löper mellan 8 och 10 år, med option på förlängning i två år och upphandlas löpande, åtminstone sett till hela landet.

När det gäller tågtrafik finns det endast 17 avtal i hela Sverige. Anbudsmarknaden är kopplad till ett fåtal aktörer och ett fåtal stora regioner. Av dessa avtal är 11 upphandlade med incitamentsinslag och 6 är tjänstekoncessioner. Det är främst inom tågtrafiken överprövningar sker och anledningen till detta tror vi är att varje sådan upphandling representerar en stor andel av utförarens försäljning eller omsättning under kontraktets löptid. En förlorad upphandling betyder mycket för det enskilda företagens ekonomi.

Det visar sig i vår undersökning att överprövningar är relativt sällsynta, då det under de åtta år vi undersökt varit ca 15 överprövningar (undantaget skolskjutsar). Därför uppskattar vi att kostnaderna i samband med överprövningar totalt sett är relativt låga för RKM:erna. Det utesluter i och för sig inte att en överprövning kan upplevas som kostsam i det enskilda fallet.

Vi koncentrerade oss på fyra överprövningar som pekats ut som viktiga under workshop och intervjuer. Det var Region Stockholms pendeltågstrafik som överprövades av SJ AB 2016, Krösatågsupphandlingen från 2018 som överprövades av Transdev samt ett antal överprövningar gällande Västtrafiks bussupphandlingar. Det är svårt att direkt uttala sig om följderna för dessa överprövningar. I diskussioner vid workshop och intervjuer framkom en viss tendens, snarare än orsakssamband som är otvetydigt klarlagda. Det finns en utbredd föreställning om att överprövningar som tar sikte på bedömnings- och utvärderingsmodeller av kvalitet innebär att RKM:er övergår till "lägsta-pris" som urvalskriterium.

Vid en upphandling jämförs olika anbud och RKM:en använder sig av olika sätt för att göra anbuderna numeriskt jämförbara där "mjuka" parametrar ska omsättas till summor som påverkar anbudets pris. Företagen som ska lägga anbud försöker på olika sätt anpassa sina anbud till det. Det är ofta just osäkerheten i samband med kalkylerbarheten dvs. förutsättningar och möjlighet att kalkylera som överprövas. Just poängsättning som används för att göra kvalitetsaspekter kalkylerbara och prissätta olika mjuka faktorer är exempel på där osäkerhet uppkommer. Vidare handlar omprövningar om oklarheter som ändrade förutsättningar, oklarhet i förutsättningarna, brist på transparens och likabehandling.

Studien pekar på en önskan bland såväl RKM:er som trafikföretag att undvika överprövningar. Samtidigt framkommer att de överprövningar som gjorts lett till ett förändrat upphandlingsarbete hos de RKM:er som varit föremål för överprövning. Överprövningar verkar emellertid inte enbart handla om hur det påverkar den enskilda



affären, utan det påverkar också hur marknaden i stort påverkas framgent. Det finns nämligen farhågor om att överprövningar på sikt leder till en återgång till sådana upphandlingar, där endast lägsta pris fungerar som avgörande utvärderingskriterie. Vilka kriterier som utvärderas skickar signaler till marknads aktörer – anbudsgivarna – om vad som bedöms vara viktigt. Det råder dock oklarhet kring de långvarig följderna av överprövningarna de senaste fem-sex åren. Detta pekar på att det finns behov av fördjupad kunskap angående hur överprövningar formar både buss- och tågmarknaderna över tid.

## 5. Summering och slutsatser

I den här rapporten har vi redogjort för tre sammanlänkade studier. Den första studien pekade på hur modellavtalen som används vid upphandling fungerar. Likt standarder organiserar de utbyten på marknaden på ett enhetligt sätt. Då standarder är frivilliga att anamma behöver de underhållas och uppdateras för att inte överges. Samtidigt är dessa modellavtal ett sätt att gemensamt hantera hur risk fördelas mellan upphandlare och beställare.

Den andra studien riktade in sig på konkurrens och inträdesbarriärer. Som framkom där organiseras konkurrensen på följande sätt: genom liknande anbudsstrategier och portföljvalstänkande; genom geografiskt strategiskt placerade tillgångar; genom erfarna personella resurser; genom upphandling som medfört etablerade avtalskonstruktioner. Finansiella muskler är då en konkurrensfördel, inte minst när det gäller större kontrakt.

Den tredje delstudien handlade om överprövningar. Hur vanligt är det med överprövningar, vad riktar de in sig på och vilka är konsekvenserna? Dessa frågor utforskades under perioden 2010 och 2018. Mycket pekar på att antalet överprövningar minskat något, inte minst inom bussmarknaden. Detta hänger i sin tur samman med att marknaden förändrats. Då avtalen vuxit i omfattning har många mindre, lokalt verksamma bussföretag gått under. Kvar blir ett antal större, dominerade aktörer som tävlar om avtalen. Eftersom varje avtal då endast representerar en viss begränsad del i företagets omsättning, är ett eller två ”förlorade” avtal inga avgörande förluster för dessa företags framtid.

Sammantaget innebär detta att kollektivtrafikmarknaderna organiseras genom upphandlingsavtalens standardisering i en partsammansatt kommitté, genom de inträdesbarriärer som uppkommer som en konsekvens av den kunskap, de personella resurser och den kontroll av strategiska tillgångar som krävs för att arbeta fram ett anbud, samt genom de regelbundna överprövningarna av tilldelningsbeslut.

## 6. Vidare läsning

Alexander Paulsson & Stig Westerdahl (2018) Price indexing and calculations of procurability: public transport markets in the making. *Extended abstract for Market Situations – Situated Markets*. 5th Interdisciplinary Market Studies Workshop, Copenhagen Business School, June 6 – 8, 2018

Alexander Paulsson, Stig Westerdahl & Anders Wretstrand (2019) ”Varför följs inte de branschgemensamma modellavtalen i kollektivtrafiken?” Abstract till *Transportforum* 7-8 januari 2019

Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam, Stig Westerdahl & Anders Wretstrand (2020). ”Varför överprövas tilldelningsbeslut i kollektivtrafiken?” Abstract till *Transportforum* 8-9 januari 2020

Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam, Anders Wretstrand och Stig Westerdahl (2020) *Överprövningar och dess följder på marknaden för upphandlad kollektivtrafik*. K2-rapport under färdigställande

Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam, Stig Westerdahl & Anders Wretstrand (2019) “Calculative epistemologies in regional public transport markets: oligopoly-formation, bid-management strategies and entry barriers.” Abstract till *Nationella transportforskningskonferensen* 22-23 oktober 2019 i Linköping

Alexander Paulsson, Stig Westerdahl & Anders Wretstrand (2020) *Konkurrensens organisering: om anbud och tillträde på kollektivtrafikens marknader*. K2-rapport under färdigställande

Malin McGlinn, Alexander Paulsson, Stig Westerdahl & Anders Wretstrand (2019), *Marknader och kollektivtrafik - En litteraturöversikt av teorier och begrepp*. K2 Working Papers 2019:2

Malin McGlinn, Alexander Paulsson, Stig Westerdahl & Anders Wretstrand (2020), “Shaping contracts, shaping markets: standardization and procured bus traffic in Sweden.” *Proceedings from Thredbo conference*, Singapore 2019

Stig Westerdahl (2019). ”Marknaden lyfts ur den svarta lådan – smörgåsbord vid upphandlingar.” *Bussmagasinet*. 28 januari 2019.  
<https://www.bussmagasinet.se/2019/01/marknaden-lyfts-ur-den-svarta-ladan-smorgasbord-vid-upphandlingar/>







K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VT1 i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

[www.k2centrum.se](http://www.k2centrum.se)

