



K2 WORKING PAPER 2020:7

Kalkylativa praktiker prövade i domstol

Hur omtvistade upphandlingar formar kollektivtrafikens marknader

Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam, Anders Wretstrand och Stig Westerdahl



Datum: maj 2020

ISBN: 978-91-986002-6-1

Tryck: Media-Tryck, Lund

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

K2 WORKING PAPER 2020:7

Kalkylativa praktiker prövade i domstol

Hur omtvistade upphandlingar formar kollektivtrafikens marknader

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

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning.....	6
1. Introduktion	7
1.1. Upphandling och överprövning.....	7
1.2. Syfte och frågeställningar.....	7
2. Kontext, metod och teori	9
2.1. Anbudsmarknaden och den upphandlade trafiken.....	9
2.2. Lagrum och överprövningar	10
2.3. Kvalitativa metoder.....	10
2.4. Kalkylativ praktik.....	12
3. Resultat	14
3.1. Hur ofta sker överprövningar?.....	14
3.2. Vad är det som överprövas?	15
3.2.1. Fallstudie 1 - Västtrafik och bussupphandling 2014	17
3.2.2. Fallstudie 2 - Pendeltågsupphandlingen i Stockholm 2016.....	22
3.2.3. Fallstudie 3 - Krösatågsupphandlingen 2018	24
3.3. Vilka följder får överprövningarna?.....	27
3.3.1. Lärande	28
3.3.2. Farhågor	28
4. Diskussion	30
5. Slutsatser	33
6. Referenser.....	34
7. Bilaga 1.....	37
8. Bilaga 2.....	38

Förord

Den här rapporten är ett resultat av ett K2-finansierat projekt om kollektivtrafikens marknader. Forskningsprojektet har syftat till att utröna hur kollektivtrafikens marknader fungerar i tre avseenden: för det första hur standarder organiserar marknader, för det andra hur konkurrensen organiseras, samt, för det tredje, hur överprövningar formar marknader. Forskningsprojektet har tagit fasta på att marknader, i bred mening, består av mer än enbart kontraktliga relationer. Utöver de kontraktliga relationerna som ligger bakom utbytena mellan köpare och säljare, mellan beställare och leverantörer, så finns även idéer och värderingar – ibland även motstridiga sådana – om hur en marknad ska fungera, vad konkurrens egentligen innebär, samt hur anbud ska kalkyleras och utvärderas.

I den här rapporten har vi riktat in oss på överprövningar av upphandlingsbeslut. Våra resultat visar att överprövningar är relativt frekvent på tågsidan, men däremot mera ovanlig på bussidan. Detta hänger samman med att det finns fler avtal på bussidan och att trafikbolagen inte är lika beroende av att vinna ett enskilt avtal för sin fortsatta existens. Det finns givetvis undantag från detta, vilka vi diskuterar mer utförligt i rapporten.

Med detta sagt vill vi passa på att rikta ett stort tack till de personer som ställts upp på olika sätt vid genomförandet av den här studien. Utan deras deltagande vore den här rapporten inte möjlig.

Lund, Maj 2020

Alexander Paulsson

Projektledare

Sammanfattning

Kollektivtrafiken är en anbudsmarknad, där offentliga beställare upphandlar trafik från privata utövare. Upphandlingsprocesser är reglerade i lag och avviker upphandlingen från lagens intentioner kan omprövning begäras i domstol. Det finns lite olika bilder av hur ofta upphandlingsbeslut överprövas och vad dess följder är: medan representanter för beställarna menar att väldigt många upphandlingar överprövas, menar representanter för trafikbolagen att det sker mera sällan.

I den här rapporten studeras således *hur* ofta upphandlingsbeslut överprövas, *vad* det är som faktiskt överprövas, samt vilka *följder* detta får för marknadens funktionssätt. Vi samlade in material och domar mellan 2010 och 2018. Vår kartläggning pekar på att överprövningar är relativt sällsynta. Under de åtta år som vi studerat har ca 15 överprövningar gjorts, varav 11 rör busstrafik (undantaget skolskjutsar) och fyra tågtrafik. På bussidan finns det runt 350 avtal och få bolag är beroende av ett enskilt avtal för sin existens. Undantaget är de regionalt verksamma bussbolagen, som inte enkelt kan lägga anbud i andra regioner. För de större nationellt verksamma bolagen är inte ett enskilt avtal av lika stor betydelse. På tågsidan ser dock situationen annorlunda ut. Med endast 17 tågavtal i landet är varje avtal ekonomiskt viktigt. Därför är det inte förvånande att det är vanligare med överprövningar på tågsidan. Studien pekar samtidigt på en önskan bland såväl beställare som trafikföretag att hålla överprövningarna nere. Även om det inte är vanligt med överprövningar och ännu mindre vanligt med att hela upphandlingar får göras om, så påverkas beställarna – och eventuellt även utformningen av anbudsunderlagen – genom en rädsla för att detta *kan* ske.

Enligt vår studie handlar överprövningar inte bara om det enskilda avtalet och bedömningen av enskilda anbud, utan också om hur marknaden kommer att fungera framöver. Viktiga frågor här handlar om vilka parametrar ska bedömas och hur de ska viktas, och vilken typ av kvalitetetsarbete som ska bedömas och få driva trafikens utveckling i framtiden. Detta fastslås vid upphandlingen genom de kriterier som utvärderas vid bedömningen, men det är också bedömningen av dessa kriterier som granskas och värderas vid överprövningarna. På grund av rädslan för överprövningar finns en risk att beställarna blir mer försiktiga och tar bort moment som är innebär ökad risk, men enligt vår studie har så inte blivit fallet. Istället leder överprövningar till ett omfattande organisatoriskt lärande. Oavsett utfallet i domstolarna så förbättras arbetet hos beställarna genom att de förtydligar sina interna processer och bedömningsmodeller som en följd av överprövningarna.

Sammantaget kommer överprövningar fortsatt att vara ett sätt att utveckla anbudsmarknaden, men det finns också utrymme för mera lärande mellan olika beställare utifrån deras erfarenheter av överprövningar.

1. Introduktion

1.1. Upphandling och överprövning

På senare år har det forskats mycket om upphandling av kollektivtrafik i Sverige, inte minst inriktat mot kontraktstyrning och särskilt effekterna av incitamentsavtal. I detta projekt bygger vi vidare på denna kunskap, men har till skillnad från tidigare forskning intresserat oss för de sociala sammanhang och professionella relationer vari kontraktrelationerna formas och hur kollektivtrafikmarknaden formeras. Denna rapport fokuserar på problem som uppstår i samband med upphandlingar, speciellt situationer som får ett rättligt efterspel: situationer som går under benämningen *överprövningar*.

Överprövningar i samband med kollektivtrafikupphandlingar och konsekvenser av dessa är något som diskuteras på olika sätt. Det finns de som hävdar att överprövningar kostar kollektivtrafikmyndigheter enorma summor som kunde använts på bättre sätt. Andra påstår att överprövningar är resultat av undermåliga förfrågningsunderlag.

Det kan finnas olika incitament bland aktörer att överpröva ett tilldelningsbeslut. Exempel på det kan vara ett trafikföretag som redan bedriver trafik och som vill överpröva en förlorad upphandling om överprövningen innebär att fordonsflottan kan användas ytterligare något år. Vidare, eftersom det innebär stora kostnader för ett trafikföretag att ta fram ett komplett anbud, är det rimligt att kräva att tilldelningsbeslut fattas på rättssäker grund.

1.2. Syfte och frågeställningar

Trots att det cirkulerar en rad frågor och föreställningar kring överprövningar inom kollektivtrafiksektorn, har vi konstaterat att det saknas klagörande forskning. Vi har därför kartlagt överprövningar sedan den nya lagen om kollektivtrafik trädde i kraft år 2010 fram till 2018. Specifikt undersöker vi i denna rapport (i) hur ofta upphandlingsbeslut överprövas i kollektivtrafiken och (ii) vad det är som faktiskt överprövas, samt (iii) vilka följder detta får framgent för marknaden.

Teoretiskt har vi hämtat inspiration från litteratur om kalkylativa praktiker och om att göra något kalkylerbart. Kalkyler utformas i regel för att avspegla en verklighet och så fungerar kalkyler även vid upphandling av kollektivtrafik, men det finns givetvis inte ett neutralt sätt att omvandla och avspegla verkligheten genom kalkyler. Med kalkylativa praktiker menas det sätt varpå beräkningar och mätningar *görs* och vad dessa praktiker i sin tur *gör* med oss. Varje kalkylativ praktik föregås av en idé om ”det kalkylerbara”. För att kalkylerbarhet ska kunna utvecklas krävs först att ett ramverk utvecklas. Tack vare etablering av ramverket blir det tydligt vad som ska räknas med i kalkylen, samt vad som inte ska räknas med (Callon, 1998a; Callon & Muniesa 2005). Denna teori är inte utan viss komplexitet och detta hänger samman med att ”det kalkylerbara” inrymmer en

mängd antaganden och möjliga konsekvenser, exempelvis hur beräkningar skall göras, vilka modeller som används inom en specifik sektor, eller vilka följder beräkningarna får för en viss verksamhet eller bransch (se t ex Kornberger & Carter, 2010; Crosby & Henneberry 2016; McAllister, Street, & Wyatt, 2015).

Litteraturen om kalkylativa praktiker har exploderat de senaste tjugo åren. Det finns en enorm rikedom av studier och empiriska fallstudier. Dock råder det bland annat brist på studier av hur kalkylativa praktiker prövas i domstolar. Detta är förvånande, inte minst med tanke på att beräkningsunderlag och antaganden i kalkylmodeller utgör grunden i många kontraksrelationer mellan offentliga och privata aktörer. Det gäller även på marknaderna för upphandlad kollektivtrafik i Sverige. Detta väcker naturligtvis en del frågor. Vad händer när den kalkylativa praktiken prövas i domstol? Går det att tala om ett förrättsliggande av en kalkylativ praktik, trots att upphandlingspraktiken redan bygger på lagstiftning? Genom att blottlägga *hur ofta* upphandlingsbeslut överprövas i kollektivtrafiken, *vad* det är som överprövas, samt *vilka följder* detta får framgent för marknaderna, avser vi att kunna besvara även dessa mer teoretiska frågor.

Utöver syftet att utforska hur överprövningar formar kollektivtrafikens marknader, vill vi även bidra till diskussionen om kalkylativa praktiker genom att införliva en utforskad empiri (anbudsmarknader) och värderingsprocesser (domstolsprövningar). För att tydliggöra vad de upphandlande myndigheterna gör och vad domstolarna prövar kommer vi i teoriavsnittet att introducera begreppet *kalkylativa översättningspraktiker*, då vi menar att de kalkylativa praktikerna i själva verket inbegriper och bygger på ett översättningsarbete av, som det kommer att visa sig senare, omtvistade abstraktioner, som i sin tur bygger på beskrivningar av kvaliteten i framtida praktiker.

Strukturen på rapporten är som följer. Först beskriver vi kontexten samt de metoder vi använt för att samla in material och hur vi tolkat och analyserat detta. Därefter introducerar vi det teoretiska ramverk som vi använt för att sortera och analysera materialet. I nästa steg redogör vi för resultaten, det vill säga vi gör en kartläggning av hur ofta upphandlingsbeslut överprövas. Sedan ägnar vi utrymme åt att fördjupa oss i ett par centrala rättsfall för att se vad det är som faktiskt överprövas. Slutligen analyserar vi resultaten, diskuterar vilka följder överprövningarna får för marknaderna och presenterar våra slutsatser.

2. Kontext, metod och teori

2.1. Anbudsmarknaden och den upphandlade trafiken

Den upphandlade kollektivtrafiken i Sverige är en marknad präglad av konkurrens i anbudsförfarandet. Detta innebär att den upphandlade trafiken är en anbudsmarknad, och denna typ av marknader 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 några fördelar av att ha vunnit tidigare upphandlingar, samt (4) det finns inga egentliga inträdesbarriärer (OECD, 2006 s 303). Den sista punkten är dock omdiskuterad, vilket bland annat redogjorts för mer utförligt i en annan K2 rapport (Paulsson et al, 2020).

Trots att merparten av landets kollektivtrafik upphandlas, finns det undantag. Konkurrensverket (2018, s 234) skriver i sin rapport om konkurrenssituationen inom kollektivtrafiken att dagens kollektivtrafik framför allt är ”en upphandlingsmarknad även om några RKM:er valt egen regi i stället för upphandling.” I regel är det få budgivare på varje avtal. Detta är emellertid ingalunda ovanligt och i regel krävs det egentligen endast två anbud för att en konkurrenssituation ska uppstå (Arora-Jonsson et al, 2020).

Frågan hur kollektivtrafiken ska organiseras är ett återkommande diskussionsämne. Konkurrensverket uppmärksammar detta och så gör också Nilsson (2011) i sin rapport *Kollektivtrafik utan styrning*. Hur kollektivtrafiken ska organiseras beror visserligen på bredare trender i samhället, men det beror delvis också på politiska överväganden och på incidenter där trafiken riskerat att påverkas negativt.¹ Vid upphandling av trafik är det viktigt att beställaren kan lita på att utföraren kan uppfylla uppdraget och leverera det som är avtalat. Av den anledningen ställs ofta höga krav (så kallade kvalificeringskriterier) på ekonomi och finansiella garantier, tidigare erfarenhet av att bedriva trafik, men också krav på samverkan under avtalens löptid, inte minst eftersom samverkan blir det sätt genom vilket frågor som inte direkt reglerats i avtalen kan hanteras.²

För att stödja de upphandlade kollektivtrafikmyndigheterna har Svensk kollektivtrafik inrättat en kommitté, Kollektivtrafikens avtalskommitté (KollA). Kollektivtrafikens avtalskommitté är en partssammansatt kommitté där såväl beställarna (kollektivtrafikmyndigheterna) som utförarna (trafikföretagen) sitter med (Svensk Kollektivtrafik, 2019). Därtill kommer den juridiska expertis som kollektivtrafik-

¹ Detta diskuteras mer utförligt i ett annat K2-projekt: ”Public public transport”.

² Inom nationalekonomin benämns detta ofta ”incomplete contracts”. Avtal där inte alla eventualiteter kan inkluderas i avtalets skrivningar är i någon mening inkompleta. Därför finns risker, för såväl beställare som utförare. Dessa risker kan parterna alltså ta höjd för genom att erkänna att avtalen är delvis inkompleta och etablera samverkansformer för att hantera frågor som inte inkluderats i avtalet. Se mer i Hart (2003).

myndigheterna knyter till sig, antingen via externa advokatbyråer eller med hjälp av jurister, internt, från de egna regionorganisationerna. Kolla ger ut råd och rekommendationer, inte minst via s.k. modellavtal. Dessa modellavtal är till för att stödja de upphandlade kollektivtrafikmyndigheterna i deras arbete.

2.2. Lagrum och överprövningar

Vilka lagrum är då aktuella vid överprövningar av upphandling inom kollektivtrafik? I kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) fastslås att kollektivtrafik får upphandlas, vilket medför att lagen (SFS 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (SFS 2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) blir aktuella. I dessa lagar finns bestämmelser som gäller vid upphandling avseende tjänstekontrakt för kollektivtrafik med buss eller spårvagn. Dessa lagar är ett resultat av de förslag till ny upphandlingslagstiftning som regeringen presenterade år 2015 (se Prop. 2015/16:195).

Syftet med dessa nya lagar var att ge beställare ”ökade möjligheter att använda förhandlat förfarande med föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog.” (Prop. 2015/16:195, s 2). Likaså infördes i de nya lagarna ett nytt förfarande, avsett att underlätta utveckling, så kallade innovationspartnerskap (Prop. 2015/16:195, s 2). Innovationspartnerskap innebär att den upphandlande myndigheten får upphandla både framtagandet av en produkt och själva produkten, utan att behöva göra två separata upphandlingar (Upphandlingsmyndigheten, 2017). Innan dessa lagar trädde i kraft gällde LOU (Lagen om offentlig upphandling) samt LUF (Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster). De överprövningar vi kommer att diskutera i den här rapporten gjordes huvudsakligen då LUF ägde laga kraft.

Trots lagändringarna ovan har reglerna och procedurerna för överprövningar inte i grunden förändrats. I korthet kan överprövningar ske i följande tre olika situationer: (i) överprövning av en upphandling; (ii) överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling; (iii) överprövning av ett avtals giltighet. Enligt Konkurrensverket (2019) kan en ”leverantör som anser sig ha lidit skada, eller kan komma att lida skada, till följd av att den upphandlande myndigheten har brutit mot lagen om offentlig upphandling [...] ansöka om överprövning.” Behörig domstol är förvaltningsdomstolen. Efter att den upphandlande myndigheten beslutat vilka eller vilken anbudsgivare som ska tilldelas avtalet ska detta publiceras snarast, dels skriftligen till anbudssökandena och anbudsgivarna, dels genom att ange skälen till beslutet. Därefter är det möjligt för leverantörerna att överpröva beslutet.

2.3. Kvalitativa metoder

För att kunna besvara våra forskningsfrågor har i stort sett alla överprövningar i Sverige mellan 2010 och 2018 kartlagts. Detta har gjorts genom att systematiskt gå igenom vilka tilldelningsbeslut som överprövats och vad som faktiskt överprövats. Något som försvårat arbetet är att det dessvärre inte finns en samlad databas där denna information går att hämta ut. Det är svårt att få fram data över upphandlingar rent generellt kring

kollektivtrafik. Konkurrensverket (2018, s 236) skriver exempelvis att ”Kollektivtrafikupphandlingar går inte att särskilja enkelt från andra upphandlingar eftersom det inte finns några CPV-koder³ som används enbart för kollektivtrafikupphandlingar.” Detta är synd, men givetvis inget vi kunnat göra något åt inom ramen för denna undersökning.

Forskningen bygger på en omfattande kvalitativ dokumentstudie (Bowen, 2009). Vi samlade in vårt material genom att kontakta alla kollektivtrafikmyndigheter i Sverige. I de fall kollektivtrafikmyndigheterna inte kunnat hjälpa oss har vi direkt vänt oss till Förvaltningsdomstolarna. Genom detta förfarande har vi lyckats samla in material om överprövningar från 17 av landets 21 kollektivtrafikmyndigheter.⁴ En komplicerande omständighet i detta sammanhang har varit att de olika kollektivtrafikmyndigheterna är organiserade på delvis olika sätt. Vi har fått kontakta allt från upphandlande kommunalförbund, kollektivtrafikförvaltningar inom en region till aktiebolag som upphandlar trafik enligt kollektivtrafikmyndighetens riktlinjer.

Utöver dokumentstudier har en workshop och tre intervjuer (inklusive en jurist som arbetar på uppdrag RKM:er, en företrädare för Transportföretagen, samt en konsult och ordförande i KollA) genomförts för att få en inblick i varför trafikföretag väljer att överpröva tilldelningsbeslut samt vilka följder överprövningarna får för kommande upphandlingar. Workshops är lämpliga metoder för kvalitativa studier, eftersom de erbjuder en plattform som kan hjälpa till att identifiera och undersöka komplexa problem och kunskapsprocesser (Ørngreen och Levinsen 2017, s 70). Workshop-ansatsen påminner om en fokusgruppsintervju, men är ledigare i formen och innehållet eftersom det inte är en intervju i strikt mening, utan mer ett samtal.

Under vår workshop var samtalet lite ledigare. Exempelvis dök nya frågor upp som inte tidigare berördes under intervjuerna. Vid workshoppen deltog representationer från två RKM:er, en konsult samt ordförande i KollA. Tack vare kombinationen workshop-intervjuer har vi fått in underlag till att besvara den tredje och sista frågeställningen, nämligen vilka följder som överprövningarna får framgent för marknadernas funktionssätt. Det ska tilläggas att svaret på den sista delfrågan snarast pekar på tendenser, än faktiska effektsamband. Hur kollektivtrafikens anbudsmarknader definitivt påverkas av överprövningar tycks nämligen vara för tidigt att säga med säkerhet baserat på vårt underlag.

³ ”’Common Procurement Vocabulary’ (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande myndigheter och enheter för att beskriva föremålet för en upphandling. Det är ett viktigt stöd för att leverantörer och upphandlande myndigheter ska kunna hitta rätt upphandlingar.” Upphandlingsmyndigheten (2020) Tillgänglig online <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/cpv-koder/>

⁴ Undantagen är Skåne, Dalarna, Region Västerbotten och Region Norrbotten.

2.4. Kalkylativ praktik

Vi närmar oss överprövningar från den kunskap som producerats de senaste tio-tjugo åren om hur marknader skapas av kalkyleringspraktiker. Det finns sålunda en rik och växande forskning om marknader och hur marknader emanerar ur kalkylerande praktiker. Just idén att marknaden är ett resultat av praktiken att kalkylera, innebär i sin tur att fokus riktats mot de modeller och formella antaganden som används för att kalkylera. När modeller och beräkningsmetoder påverkar och formar utbytet på marknaderna och gränserna för marknadens funktionssätt, kallas detta performativitet. Det är en syn som är motsatt föreställningen att modeller och beräkningsmetoder avbildar marknaderna. Detta innebär att kalkyler ges en betydelsefull roll eftersom de är med och formerar vårt sätt att se på världen, däribland marknaderna. Michel Callon är en av de forskare som har en performativ syn på marknad. Han menar att det inte går att prata om *en* marknad utan att marknader uppkommer i tid och rum och att det finns ett oändligt antal sätt att göra kalkyler på (Callon, 1998a). En kalkylativ praktik utvecklar marknaden i en viss riktning. Det är först genom att studera olika marknader nära (undersöka kalkyleringen) som det går att förstå hur en marknad skapas/påverkas och förändras.

Callon och Muniesa (2005) beskriver hur konkreta marknader som uppstår har organiserats, dvs. att säljare och köpare separeras från varandra och förutsättningen är också att det finns en produkt som kan föras över från säljare till köpare. När detta skett (marknaden konfigurerats) finns en marknad med utbud och efterfrågan. Om det ska vara möjligt att jämföra olika ”varor” krävs dessutom att värdet omsätts i en viss gemensam enhet och det är den funktionen begreppet pris har. Kalkyl och pris (pengar) har på det sättet en *översättningsfunktion* för jämförelse. Det som krävs är således att denna typ av organisering finns som möjliggör kalkylering och då också en kalkylering som är både kvantitativ och kvalitativ (Callon & Law, 2005; Cochoy, 2008), en kalkylativ praktik.

Callon (1998a) menar att kalkylering är en komplex praktik som ligger långt utanför människans eller en organisations natur. Det intressanta är då inte om en kalkylering är rationell eller inte utan frågan är om det överhuvudtaget går att kalkylera (Callon & Law, 2005). Callon & Muniesa (2005) beskriver hur ”varor” görs kalkylerbara i tre steg, förutsatt att en marknad arrangerats/organiserats (på det sätt som beskrevs i förra stycket). Det första steget är *objektifiering*. Där görs ”varan” kalkylerbar genom att de egenskaper som ska få utmärka ”varan” synliggörs var för sig. Nästa steg är en *singularisering*. I detta steg sätts olika egenskaper ihop för att det ska gå att jämföra olika ”varor”. Singularisering och objektifiering sker samtidigt. I ett tredje steg, som ett resultat av de två tidigare stegen, sker en summering och en jämförelse. Ett värde fastställs och en siffra räknas ut matematiskt för att det ska gå att jämföra olika alternativ.

En viktig del i denna kalkylativa praktik är att det skapas ett gemensamt ramverk, en inramning eller på engelska *framing* (Callon, 1998b). För att veta vad som ska ingå i ramen måste det först klargöras vad som *inte* ska ingå, dvs. överflödet (det som på engelska benämns *overflow*). Det sker genom att olika egenskaper eller aspekter ”lösgörs” eller skiljs åt så att det blir tydligt. Inramningen blir sedan en form av gräns, inom vilket de egenskaper eller de aspekter (kriterier) som har betydelse för kalkyleringen tas med. Det är denna inramning som gör det möjligt att kalkylera. Genom de förutsättningar som skapas genom inramningen, skapas också förutsättningarna för en marknad. Total inramning är naturligtvis omöjlig, eftersom det alltid finns sådant som

uppkommer i efterhand som det har varit svårt att ta i beaktande. De bedömningsmodeller som används vid anbud inom kollektivtrafik är just sådana ramverk som skapas för att anbuden ska vara kalkylerbara, dvs. för att det ska gå att ta med både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Överflödet måste också göras synligt och kunna beräknas för att företag som skriver anbud ska kunna ta höjd för sådant som kan hända utanför den så kallade inramningen (Callon, 1998b).

För att kalkylerbarhet ska kunna uppnås, krävs också att det finns *kalkyleringsverktyg* (Callon, 1998a). Exempel på dessa inom företagets kollektivtrafikplanering är tidtabells-, omlopps- och tjänsteplaneringsverktyg. Kalkyleringsverktyg omformas hela tiden för att anpassas och för att det ska bli möjligt att inkludera mer och mer i inramningen. När inramningen inte har klara gränser eller när det inte finns kalkyleringsverktyg för att t ex beräkna kvalitetskrav, kan det leda till osäkerhet. Denna osäkerhet visar sig vid upphandling av kollektivtrafik inte minst genom de omprövningar av anbud som sker.

Översättningslitteraturen föregick forskningen om marknader. Callon (1984) introducerade översättning som ett sätt att förstå hur innovationer sprids och erkänns just som innovationer av en vidare krets. Under senare år har översättningsteorier i sin tur spridit sig till många andra områden bortom teknik-, vetenskaps- och organisationsstudier. I både policyforskning (Clarke et al., 2014) och planeringsforskning (Roy, 2011; Healey 2013) har översättningsbegreppet använts. I stället för att tala om policyöverföring (eng. policy transfer) har det föreslagits att policys ”reser” och under dessa resor sker översättningar. Begreppet översättning betonar då att idéer, begrepp eller policys är öppna för tolkningar, inte minst av den mottagande parten. Idéerna, begreppen eller policys antar hybrida former och får egna liv när de muterar och utvecklas under platsspecifika omständigheter.

Trots att inga av dessa teoretiska begrepp har utvecklats för att förstå anbudsmarknader eller kollektivtrafik menar vi att de definitivt har bäring inom dessa områden. Detta eftersom bedömningen av anbuden inbegriper kalkylativa praktiker i flera steg och av flera aktörer, vilket vi menar formar kollektivtrafikmarknadernas funktionssätt. Bedömningarna är i själva verket delar i en översättningsprocess, där förbestämda parametrar transformeras, exempelvis när kvalitetsparametrar översätts till kvantitativa parametrar. Genom översättningsprocesser skapas jämförbarhet och *singularisering* (Callon och Muniesa, 2005), vilket i sin tur bidrar till att göra tjänsterna kalkylerbara och därmed redo för utbyten. För att fånga detta introducerar vi därför begreppet kalkylativa översättningspraktiker.

Enligt vår mening är bedömningar av anbud inte bara en kalkylativ praktik, utan det är i högsta grad en kalkylativ översättningspraktik. Skälet är att kalkylerandet i detta fall innebär ett översättande av kvalitet till kvantitet. Med hjälp av den ovan utarbetade teoretiska ramen ska vi nu i nästa avsnitt redogöra för vår empiriska studie och visa hur detta går till i den upphandlade kollektivtrafiken i Sverige. Först beskriver vi vår kartläggning av hur ofta upphandlingsbeslut överprövas. Därefter fördjupar vi oss i ett par centrala rättsfall. Sedan diskuterar vi överprövningarnas följder. Efter detta följer analysen och slutsatserna.

3. Resultat

3.1. Hur ofta sker överprövningar?

Till att börja med är det lämpligt att konstatera att ca 90 procent av all busstrafik i Sverige upphandlas (Sveriges bussföretag, 2018). Busstrafik upphandlas löpande, åtminstone sett till hela landet, även om det inom enskilda regioner givetvis kan vara långt mellan varje upphandling. I regel löper enskilda bussavtal mellan 8 och 10 år (8 år samt med option på förlängning på 2 år).

När det gäller tågtrafik finns det 17 avtal i hela Sverige, vilket visas i tabellform i Appendix 1. Denna anbudsmarknad är således koncentrerad till ett fåtal aktörer och ett fåtal stora regioner. Av de 17 avtalen är elva (11) upphandlade avtal med incitamentsinslag, medan sex (6) är tjänstekoncessioner. Som kommer att framgå i våra resultat längre fram är det också inom spårbinden trafik som den största andelen överprövningarna inom kollektivtrafiken sker.

Att det till största delen är upphandling av tågtrafik som överprövas kan möjligen bero på att varje sådan upphandling representerar en potentiellt sett stor del av budgivarens (dvs. utförarens) försäljning eller omsättning under kontraktets löptid. Ett förlorat anbud kan därför motsvara en oerhört stor andel av det enskilda företagens ekonomi (Paulsson et al, 2020). Vi kommer att få anledning att återkomma till denna diskussion längre fram, men för tillfället räcker det att konstatera att lejonparten av överprövningarna inom kollektivtrafiken sker inom den upphandlade tågtrafiken.

Givet vårt material, vad går det att säga om *hur* ofta överprövningar sker? Efter att vi sorterat bort överprövningar som handlar om upphandling av färdtjänst och skolskjutsar framträder en förhållandevis entydig bild. Enligt Trafikkanalys (2018) kartläggning från 2015 fanns det 350 avtal mellan RKM:er och olika trafikbolag som reglerar busstrafik. Flertalet av dessa avtal var med stora bussbolag, inte sällan internationellt verksamma. Av vår sammanställning har endast en handfull överprövningar inom bussområdet ägt rum mellan 2010 och 2019. Enligt vår sammanställning är det 11 stycken. Med endast 11 överprövningar och 350 avtal som reglerar busstrafik kan man hävda att överprövningar är förhållandevis sällsynta. Det bör dock noteras i sammanhanget att av dessa 350 avtal har inte alla ingåtts under den undersökta perioden och därför har dessa avtal inte heller kunnat bli föremål för överprövning.

Denna bild stärktes delvis via intervjuer. Där framkom att de stora bussbolagen är restriktiva med att överpröva upphandlingsbeslut, eftersom de vet att detta kan sätta marknaden ur spel på längre sikt, inte minst om det påverkar trafiken negativt eller om det inverkar på RKM:ernas vilja att upphandla trafik framgent. Å andra sidan: även om bussbolagens företrädare menar att bolagen är restriktiva, så delas inte denna bild av RKM:erna. Vid våra samtal framkom att flera av dem upplever att deras upphandlingar regelmässigt överprövas.

En möjlig förklaring till att överprövningar är förhållandevis sällsynta kan hänga samman, menar vi, med att marknaden för upphandlad busstrafik stegvis ändrats. Från att ha varit en marknad präglad av många regionalt verksamma bolag har marknaden koncentrerats till ett fåtal bolag. Bolag som i regel är verksamma över hela landet. I syfte att möta denna konkurrens gick mindre regionalt verksamma bussbolag samman och bildade paraplyföretag, t ex Buss i Väst AB (BIVAB) och Gotlandsbuss AB, som båda samlade små lokala bussbolag, men i olika regioner. I takt med att färre av de mindre regionalt verksamma bussbolagen finns kvar, minskar också överprövningarna. Detta är logiskt. För ett mindre regionalt verksamt bussbolag kan ett enskilt avtal motsvara 100 procent av bolagets omsättning. Om bussbolaget vid en ny upphandling förlorar detta, sitt enda avtal, finns det troligen starka incitament att överpröva upphandlingsbeslutet. För de större nationellt och internationellt verksamma bolagen har däremot inte ett enskilt avtal lika stor betydelse. Dessa bolag klarar sig i regel ändå. Undantaget är på tågsidan, där situationen ser annorlunda ut.

I Sverige finns, som vi nämnde tidigare, sammanlagt 17 upphandlade regionala tågavtal. Att två av dessa överprövades under den här undersökta perioden vittnar om att det finns incitament för enskilda tågbolag att överpröva en ”förlorad” upphandling. Eftersom varje enskilt avtal motsvarar en omfattande andel av tågbolagens omsättning är det rimligt att anta att det finns starka incitament för överprövningar. Samtidigt är detta inget som enkelt låter sig fångas i vare sig intervjuer eller i offentliga uttalanden. Det finns dock tecken som pekar åt det hållet. Att tidigare nationellt verksamma tågbolag numera syns allt oftare utanför Sveriges gränser tyder på att dessa företag börjat diversifiera sina anbudsstrategier och därigenom försöker sprida sina möjligheter och risker på flera marknader. Eventuellt blir de därigenom också mindre beroende av att kontinuerligt vinna avtal i Sverige (se utförligare diskussion om detta i Paulsson et al 2020).

En brasklapp vad gäller metod är på sin plats. Eftersom vår undersökta period endast täcker 9 år, inkluderas inte *alla* avtal i landets *alla* regioner. De avtal som ingicks före 2010 och inte hann löpa ut under den undersökta perioden har således inte kunnat bli föremål för överprövning. Huruvida de skulle blivit överprövade är en hypotetisk fråga, men efter att vi avslutade vår kartläggning framkom att Gotlandstrafikens upphandling av busstrafik överprövades, liksom Skånetrafikens upphandling av regionbussar i områdena kring Kristianstad och Hässleholm. På grund av denna begränsning är det svårt att med säkerhet uttala sig om hur frekvent det är med överprövningar på bussidan.

3.2. Vad är det som överprövas?

Materialet med överprövningar i regionerna har vi sammanställt i en tabell som redovisas som bilaga (Bilaga 2). I tabellen anges de olika regionerna, vilken upphandling som överprövats, motpart, kort vad som överprövats och domslut. Av denna sammanställning framgår att frågor som är återkommande föremål för överprövning är sådant som handlar om ifall obligatoriska krav är uppfyllda, likabehandling, transparens och andra frågor kopplade till de olika bedömningsmodellerna.

Ett exempel på sådant som överprövas är ifall trafikföretag tillåts gå vidare trots att obligatoriskt krav inte varit uppfyllda. I ett ärende gällande en bussupphandling där

BIVAB var sökande och Västtrafik AB motpart (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2016-10-31 i mål nr 3378-16) handlade det exempelvis om osäkerhet i förutsättningar i ett kvalificeringskrav. Det gällde fordonsparkens medelålder och tidpunkten när den skulle vara uppfylld, dvs. om det var ett kontraktsvillkor som skulle accepteras och uppfyllas under tiden för avtalet eller om det var ett krav som avsåg leverantörens tekniska och yrkesmässiga kapacitet som skulle vara uppfyllt när anbudet prövades. En annan bussupphandling överklagade Karl Erik Elofssons Buss AB med motpart Västtrafik AB (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2017-11-20 i mål nr 3151-17) med motiveringen att det skulle finnas brister i obligatoriska uppgifter i anbudet för det trafikföretag som antogs. Det handlade bland annat om vagnsomsloppstider och ett lågt satt anbud. Även otydlighet i förfrågningsunderlaget överklagades här. Ansökan i detta fall avslogs. Ytterligare en annan överprövning som avslogs gällde ett trafikföretag som inte fick lämna anbud för att det inte hade visats att uppställda miljökrav var uppfyllda. Bergkvarabuss AB var sökande och Västtrafik AB motpart (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2015-01-16 i mål nr 4271-14).

Ett överklagande som täckte både väsentlig ändring i upphandlingsdokumenten, brister i transparens och brist i likabehandlingsprincipen var mellan sökande Nobina Sverige AB och Region Gävleborg (Förvaltningsrätten i Falun, mål nr 618-19). Sökande menade att det hade genomförts en väsentlig ändring i upphandlingsdokumenten i strid mot 11 kap. 8 § LUF. Regionen skulle också ha utformat utvärderingskriterier som brast i transparens och detta skulle medfört att det gjorts omöjligt för anbudsgivaren att kunna förutse på ett sådant sätt att ett konkurrenskraftigt anbud kunde utarbetas.

Ett annat fall där Centrala Buss i Jämtland/Härjedalen AB var sökande och Länstrafiken i Jämtlands Län AB motpart (Förvaltningsrätten i Härnösand, Dom 2019-03-06 i mål nr 3880-18E) handlade om att obligatoriska krav inte skulle vara uppfyllda hos några av de trafikföretag som gick vidare. Det handlade också om att det rådde oklarhet kring begrepp i upphandlingsdokumenten och vad som kom att tillmätas betydelse vid utvärderingen av mervärde. Vidare hävdades att utvärderingsmodellen stred mot grundläggande principer om transparens och likabehandling. Ansökan avslogs.

I en överprövning där det beslutades att upphandlingen ska göras om var det Busspoolen Västerbotten AB och Centrala Buss i Jämtlands Län AB som omprövade och motpart var Länstrafiken i Jämtlands Län AB Västtrafik (Förvaltningsrätten i Härnösand, Dom 2018-05-14 i mål nr 5126-17E och 5127-17E). Denna dom handlade om ändrade förutsättningar mellan tiden för annonsering, kvalificering respektive tilldelning. Detta hade lett till att upphandlingen stred mot principerna om likabehandling och transparens.

Vi har valt att fördjupa oss i tre ärenden där överprövningen avsett substantiella frågor i bedömningen av anbuden, vilka i workshop och intervjuer framkommit ha stor betydelse. Överprövningar som handlar om rent formella aspekter sorterar vi således bort. Vi kommer här därför att fördjupa oss i Västtrafiks bussupphandling från 2014 som överprövades av Borås Lokaltrafik AB, SLL:s pendelstågtrafik från 2016 som överprövades av SJ AB samt Krösatågsupphandlingen från 2018 som överprövades av Transdev.

3.2.1. Fallstudie 1 - Västtrafik och bussupphandling 2014

Västtrafik har haft ett antal överprövningar gällande upphandling av busstrafik under den studerade perioden. Beslutet för avtal benämnt Trafik 2014, TÅ 50, medförde ett antal överklaganden i olika instanser. Vi har därför valt att redogöra lite mer ingående för omprövningen av denna upphandling.

Västtrafik AB genomförde en upphandling med förhandlat förfarande, benämnt Trafik 2014 som omfattade områdena Skaraborg, Uddevalla, Norra Bohuslän, Kungälv och Borås. Upphandlingen var uppdelad i anbudsområden (trafikåtaganden, TÅ) och anbud kunde lämnas på varje enskilt TÅ eller på tillåtna kombinationer av TÅ. Västtrafik angav att det fanns rätt till förhandling, men att anbud också kunde komma att antas utan föregående förhandling. Det avtal som dessa omprövningar gällde omfattade TÅ 50, Borås stadstrafik från det att avtal undertecknades och fram till augusti 2022 och eventuell förlängning 2 år. En annan leverantör än Borås Lokaltrafik AB vann upphandlingen, nämligen Nobina Sverige AB. I samband med att Nobina tilldelades avtalet ansökte Borås Lokaltrafik om överprövning (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014-01-23 i mål nr 3020-13, s 2).

Bedömning av kvalitet

Av förfrågningsunderlaget framgick att ”Västtrafiks övergripande mål var att öka resandet och marknadsandelarna”, samt att trafikåtagandet skulle bidra till att uppnå detta mål (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014-01-23 i mål nr 3020-13, s 2). Inbjudan föregicks av en kvalificeringsprocess och som utvärderingskriterium gällde att lägst slutligt jämförelsetal (LSJ) var det vinnande anbudet. LSJ bestod av summan av utvärderingspris samt kvalitetsbristpåslag. Kvalitetsbristpåslaget genomfördes genom en kvalitetsutvärdering. Kvalitetsutvärderingen gav en totalpoäng som blev den fastställda kvalitetsnivån. Den totala poängen hade ett värde mellan 60 och 300 poäng. Kvalitetsnivån 300 poäng innebar kvalitetsbristpåslag med 0. För varje poäng som fastställd kvalitetsnivå understeg 300 poäng gjorde ett kvalitetsbristpåslag med 130 000 SEK för varje poäng.

Modellen för kvalitetsutvärdering har Västtrafik tagit fram i samarbete med SIQ⁵, den så kallade VT-modellen. Det är en förenklad variant av SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Anbudsgivarna skulle ta fram ett utvärderingsunderlag som bestod av *översikt* och *verksamhetsbeskrivning*. Översikten skulle beskriva organisationen och verksamheten som offererades. Själva verksamhetsbeskrivningen bestod av VT-modellens kvalitetskriterier. Den utvärderades av experter som var specialutbildade och som dels arbetade var för sig, dels i lag.

VT-modellen har följande utvärderingskriterier: organisation och ledning, medarbetare, etablering inför trafikstart, attraktiv och kostnadseffektiv trafikförsörjning, fordonsförsörjning och trafiksäkerhet, kund-fler och nöjdare resenärer. Kriterierna indelas sedan i mer detaljerade frågeområden och bedöms ur dimensionerna angreppssätt,

⁵ *Institutet för Kvalitetsutveckling*, en stiftelse och ett industriforskningsinstitut med *Tillväxtverket* och medlemsorganisationerna i *Intressentföreningen Kvalitetsutveckling* (från både det privata näringslivet och den offentliga sektorn) som huvudmän <https://siq.se/>

utvärdering och förbättring. För dimensionen angreppssätt bedöms om leverantörens angreppssätt präglas av grundläggande värderingar (beskrivna i kvalitetsbilagan) och i vilken mån de uppvisar systematik, integration och förebyggande. För dimensionerna utvärdering och förbättring bedöms systematik inom följande områden: uppföljning, utvärdering samt lärande och förbättring av angreppssätt. Bedömning sker enligt poängskalan 1-5. I Tabell 1 nedan visar hur poängsammanställningen och fastställande av kvalitetsnivå görs för varje kriterium som sedan summeras ihop. Vi har lagt in några exempel på siffror för att visa. Position 1.1 och 1.2 avser då utvärderingskriterier inom Organisation och ledning (A) som utvärderas utifrån Angreppssätt (B,C,D) samt utvärdering och förbättring (E,F,G) som delsummeras (H,I) och summeras (J).

Tabell 1. Poängsammanställning och fastställande av kvalitetsnivå, exempel

Position	Angreppssätt			Utvärdering och Förbättring			Delsumma A		Summa
	B	C	D	E	F	G	H	I	
A	<i>Poäng</i>	<i>Vikt</i>	$B \cdot C$	<i>Poäng</i>	<i>Vikt</i>	$E \cdot F$	$D+G$	<i>Vikt</i>	$H \cdot I \cdot 10$
1.1	3	0,4	$3 \cdot 0,4 = 1,2$	4	0,6	$4 \cdot 0,6 = 2,4$	3,6	0,5	18
1.2	4	0,4	$4 \cdot 0,4 = 1,6$	5	0,6	$5 \cdot 0,6 = 3,0$	4,6	0,5	23
osv...									

För varje fråga erhålls en poäng på skalan 1-5. Dessa viktas och adderas. Summan på varje fråga adderas i sin tur och renderar en totalsumma, längst ner till höger i tabellen. Detta leder till minimumpoäng 60 och maximumpoäng 300. Det var fyra anbud som prövades vid anbudsvärderingen. För kvalitetsutvärderingen lämnades sammanfattande kommentarer för respektive leverantör. Då angavs kortfattad beskrivning av kvalitetsvärderingens utfall för de tre utvärderingsdimensionerna angreppssätt, utvärdering och förbättring. Utfall avsåg uppnådd totalpoäng och sammantagen bedömning (modell beskriven i Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014-11-20 i mål nr 4119, s 4ff).

Av tilldelningsbeslutet framgick att fyra anbud hade prövats. Borås Lokaltrafik kom på tredje plats vid anbudsvärderingen och yrkade att förvaltningsrätten skulle besluta att upphandlingen skulle göras om, medan Västtrafik ansåg att ansökan skulle avslås (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014-01-23 i mål nr 3020-13, s 6). Borås Lokaltrafik menade att upphandlingen, speciellt avseende VT-modellen inte uppfyllde de krav på förutsebarhet och öppenhet som följer av 1 kap. 24 § LUF. Detta gällde både beskrivningen av modellen och Västtrafiks tillämpning. Det saknades vägledning för vad som gav viss poäng för en specifik frågeställning och det saknades också definition av HUR-beskrivningen och vem som eller på vilket sätt det skulle avgöras om beskrivningen uppfyllde HUR-kraven. Borås Lokaltrafik menade att det hade varit svårt (omöjligt) att komma fram till hur poängsättningen av bolagets anbud, och då också konkurrenternas anbud, hade gått till. VT-modellen ansågs också brista i andra avseenden. Vidare hävdade Borås Lokaltrafik att Västtrafik inte uppfyllt likabehandlingsprincipen enligt 1 kap. 24 § LOU eftersom andra leverantörer haft fördelar (exempelvis leverantörer som tidigare deltagit i upphandlingar). Vidare menade bolaget att VT-modellen innehöll utvärderingskriterier som borde vara kopplade till kvalificeringsfasen, inte utvärderingsfasen.

Västtrafik anförde att det var leverantörens förmåga att i framtiden säkerställa god verksamhetsutveckling, inte nivån på verksamhet vid anbudstillfället, de bedömde. De anförde vidare att förfrågningsunderlaget innehöll en utförlig och detaljerad beskrivning av VT-modellen och för övrigt vad som skulle ingå och hur. De angav också att principer för poängsättning och viktning noga beskrivits och att det fanns en beskrivning av hur utvärderingsprocessen skulle gå till. Sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfasen hade inte skett.

Förvaltningsrätten (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014-01-23 i mål nr 3020-13, s 10ff) konstaterar att föremålet för kontraktet i huvudsak består av tillhandahållande av tjänster i form av transporter samt att tillhandahålla personal och fordon som är nödvändiga för att utföra dessa transporttjänster. Förutsättningarna för kvalitet tar inte sikte på någon specifik del av tillhandahållandet (som exempelvis personal) och inte heller på miljömässiga eller sociala förhållanden. Det avgörande har enligt Västtrafik istället varit vilken verksamhetsutveckling inklusive angreppssätt som offererats. Enligt förvaltningsrätten framstod det inte sannolikt att detta hade koppling till föremålet för kontraktet (i meningen prestanda i förhållande till det definierade föremålet). Det framgick inte på vilket sätt verksamhetsutveckling inklusive angreppssätt innebar att kvaliteten på transporter blev högre eller hur den ökade kvaliteten kunde kvantifieras objektivt.

”Därutöver är det oklart på vilket sätt den ’verksamhetsutveckling inklusive angreppssätt som offereras för det kommande uppdraget’ kan hållas klart åtskild från den verksamhetsutveckling inklusive angreppssätt som leverantören tillämpar i sin övriga verksamhet” (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014-01-23 i mål nr 3020-13, s 13-14).

VT-modellens sex kriterier framstod också mer som kriterier som skulle säkerställa att leverantören kunde utföra sitt uppdrag på godtagbart sätt. Kvalitetsutvärderingen och kvalitetsbristpåslagen visade väsentliga likheter med sådana kvalitetssäkringsåtgärder som normalt beaktades vid prövningen av leverantörens tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Förvaltningsrätten fann att Borås Lokaltrafik gjort rätt medan Västtrafik sannolikt brutit mot LUF genom att ställa upp utvärderingskriterium som borde hänföras till kvalificeringsfasen.

”Förvaltningsrätten finner även att bolaget förmått göra sannolikt att de nu aktuella föreskrifterna inte uppfyller tydlighetskraven i enlighet med principerna om öppenhet och likabehandling, i meningen att samtliga rimligt upplysta och normalt aktsamma anbudsgivare ska kunna få kännedom om den exakta innebörden av tilldelningskriterierna och således kunna tolka dem på samma sätt. Eftersom föreskrifterna inte är kopplade till kontraktet enligt ovan har det varit oklart för leverantörerna hur Västtrafik skulle göra bedömningen av vilken leverantör som offererat det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet och därmed det ekonomiskt mest fördelaktiga budet” (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014-01-23 i mål nr 3020-13, s 14).

Mot bakgrund av detta beslutade förvaltningsrätten att upphandlingen skulle göras om avseende TÅ50. Eftersom upphandlingen skulle göras om prövade förvaltningsrätten inte andra omständigheter som Borås Lokaltrafik hade angivit som stöd för sin talan.

Västtrafik överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle ändra förvaltningsrättens dom och avslå Borås Lokaltrafiks ansökan om överprövning (Kammarrätten i Jönköping, Dom 2014-08-27 i mål nr 461-14). Borås Lokaltrafik motsatte sig ändring av förvaltningsrättens dom och yrkade i andra hand att kammarrätten återförvisade målet till förvaltningsrätten för förnyad handläggning. Borås Lokaltrafik yrkade vidare muntlig förhandling ifall kammarrätten skulle komma till en annan slutsats i de frågor som förvaltningsrätten prövat och skulle välja att inte återförvisa målet till förvaltningsrätten.

Kammarrätten beslutade att upphäva förvaltningsrättens dom. Anledningen var att kammarrätten menade att Borås Lokaltrafik inte kunnat visa att Västtrafik använt sig av kriterier som inte var kopplade till kontraktsföremålet, eller att det skett sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfaserna. Borås Lokaltrafik hade inte heller kunnat visa att förfrågningsunderlaget i den delen skulle strida mot principen om transparens i 1 kap. 24 § LUF.

Om Borås Lokaltrafiks synpunkter på förutsebarhet i poängsättning var korrekta, om Västtrafiks faktiska tillämpning av VT-modellen samt om den tillämpade utvärderingsmodellen stred mot likabehandlingsprincipen hade förvaltningsrätten inte tagit ställning till. Eftersom förvaltningsrätten inte hade tagit ställning till dessa frågor återförvisade kammarrätten dessa delar till förvaltningsrätten vilket det fanns skiljaktig mening om (Kammarrätten i Jönköping, Dom 2014-08-27 i mål nr 461-14).

Ärendet gick således vidare till förvaltningsrätten (Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom 2014- 11-20 i mål nr 4119-14). Borås Lokaltrafik yrkade att upphandlingen skulle göras om och Västtrafik ansåg att ansökan skulle avslås. Kammarrätten konstaterade att det framgick av förfrågningsunderlaget hur kvalitetsarbetet bedömts och poängsatts och även hur priset hade påverkats. Det som var mindre tydligt var hur anbudsgivarens redovisning skulle bedömas, men förvaltningsrätten konstaterade att det ligger i sakens natur att bedömningar inte kan vara helt klara. Förvaltningsrätten ansåg inte att utvärderingsprocessen hade avvikit från vad som stod i förfrågningsunderlaget. Vidare ansågs poängsättningen transparent, men det konstaterades att det är ofrånkomligt att det ingår en subjektiv bedömning i dessa sammanhang. Tillämpningen av poängsättningen ansågs inte strida mot förfrågningsunderlaget.

Likabehandling

När det gällde likabehandling konstaterade förvaltningsrätten att deltagande i andra upphandlingar som bygger på liknande modeller kan medföra en fördel. Samtidigt konstaterades att eftersom frågorna och bedömningskriterierna var utformade på ett sådant sätt att alla leverantörer kunde uppnå höga värden, utan att det är kopplat till en viss metod, så hade olika behandling *inte* skett. När det gällde jäv på grund av att anställda från både Keolis och Veolia ingått som examinatorer vid utarbetande av den modell som VT-modellen bygger på, har Västtrafik inte kunnat visa (och säkerställa) att dessa *inte* har haft fördel som anbudsgivare på grund av detta. Förvaltningsrätten ansåg dock inte

att Borås Lokaltrafik kunnat visa att de lidit skada eftersom ingen av dessa andra leverantörer hade utsetts till vinnande leverantör. Förvaltningsrätten avslog således ansökan om överprövning.

Borås Lokaltrafik överklagade sedan i dessa delar till kammarrätten (Kammarrätten i Jönköping, Dom 2016-01-05 i mål nr 3506-14) och yrkade att kammarrätten skulle upphäva förvaltningsrättens dom och besluta att upphandlingen skulle göras om. Västtrafik motsatte sig ändring av förvaltningsrättens dom. Borås Lokaltrafik hade bland annat yrkat att förvaltningsrätten skulle förelägga Västtrafik att lämna ut handlingar som visade både deras och Nobinas (vinnande leverantör) anbud med avseende på kvalitet och verksamhetsutveckling. Borås Lokaltrafik hade också begärt muntlig förhandling vilket de fick. Kammarrätten menade att eftersom Borås Lokaltrafiks invändningar mot upphandlingen inte i första hand tog sikte på innehållet i Nobinas anbud så var det inte nödvändigt att ta in dessa handlingar för granskning. Borås Lokaltrafik kom dessutom först på tredje plats och muntlig förhandling hade hållits. Avseende förfrågningsunderlaget skriver Kammarrätten:

”Vid utvärderingen av kvalitetskriterier av den typ som är aktuella torde det vidare vara svårt att komma ifrån att det finns ett visst bedömningsutrymme när poängen sätts. Det utrymme som finns får dock anses hålla sig inom ramen för vad som är godtagbart i upphandlingar av aktuellt slag. Förfrågningsunderlaget och utvärderingsmodellen skulle visserligen kunna vara något tydligare i vissa delar, exempelvis när det gäller skillnaden mellan de olika poängnivåerna och poängmatisens koppling till de grundläggande värderingarna. Bristerna är dock inte av sådan art eller omfattning att upphandlingsförfarandet strider mot upphandlingslagstiftningen” (Kammarrätten i Jönköping, Dom 2016-01-05 i mål nr 3506-14, sid 13).

När det gällde tillämpningen av VT-modellen och utvärderingsprocessen delade kammarrätten förvaltningsrättens bedömning. Utvärderingsprocessen hade inte avvikit från vad som angavs i förfrågningsunderlaget. Detta gällde även hur poängsättningen skulle gå till eller vad som tillmättes betydelse. Det hade också utifrån tilldelningsbeslut och återföring gått att skapa sig en tillräckligt klar bild av poängsättningen. Avseende likabehandling och erfarenhet av VT- modellen konstaterade kammarrätten att det inte kan uteslutas att en anbudsgivare, som har deltagit i en tidigare upphandling, har fördelar. Kammarrätten konstaterade vidare att det inte är något som är unikt för just den här typen av upphandling. Det var inte heller så att det krävdes tidigare erfarenhet av SIQ-modellen eller liknande modell för att kunna lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Kammarrätten fann inte heller att någon jävssituation pga. risk för opartiskhet hos en person i samband med bedömning av anbuden. Kammarrätten avslog således överklagandet till alla delar. Borås Lokaltrafik överklagade kammarrättens dom. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade dock att inte meddela prövningstillstånd (Högsta förvaltningsdomstolen mål nr 303-16).

Sammantaget har detta varit ett rörigt och komplext ärende, med många frågor som gripit tag i varandra. Frågorna om kvalitetsbedömning och likabehandling byggde på ett standardiserat och etablerat ramverk, men detta visade sig alltså inte hålla i domstolsprövningen.

3.2.2. Fallstudie 2 - Pendeltågsupphandlingen i Stockholm 2016

I Stockholm upphandlade SLL pendeltågstrafik 2016. Upphandlingen genomfördes som ett förhandlat förfarande med föregående annonsering enligt lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. Fem leverantörer lämnade in anbud och det ekonomiskt mest fördelaktiga valdes ut som vinnare. Av de fem anbudsgivarna var två – SJ AB och MTR Gamma – de mest ekonomiskt fördelaktiga, SJ något mer än MTR. Dessa två företag bjöds då in till vidare förhandling. Den 8 december 2015 lät SLL meddela tilldelningsbeslutet: anbudet från MTR var det vinnande anbudet.

SJ AB överprövade upphandlingen och yrkade i första hand att upphandlingen skulle rättas, så till vida ”att anbudsutvärderingen görs om utan beaktande av resultatet av förhandlingarna.” SJ riktade in sig på det som skett under förhandlingarna mellan SLL och de två konkurrerande anbudsgivarna. I andra hand yrkade SJ att upphandlingen skulle rättas så till vida att anbudet inte skulle bedömas baserat på ”innovation, innovationsgrad eller likande aspekter i anbudet.” (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463-15, s 2). MTR tilldelades avtalet bland annat baserat på deras förmåga till innovation, vilket inte ingått i upphandlingsunderlaget, enligt SJ.

Medan SJ hade det prismässigt mest fördelaktiga anbudet, så gick ändå avtalet till MTR. Det var efter förhandlingsprocessen mellan SLL och de två konkurrenterna som SJ trillade ner till andra plats. MTR:s anbud ansågs innehålla flera innovativa lösningar och innovationsgraden bedömdes vara högre hos MTR. Detta gav MTR högsta poäng på samtliga delkriterier (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463-15, s 3). Precis som i fallet med Krösatågsdomen (efterföljande fallstudie) var det utvärderingsmodellen som stod i fokus i Stockholm. Det var dock inte kvalitet som överprövningen i Stockholm tog sikte på, utan på bedömningen av utvecklings- och/eller innovationsförmågan i anbudet, samt likabehandlingsfrågan under förhandlingsprocessen.

Bedömning av innovationsförmåga

SJ menade att begreppet innovation eller innovationsgrad inte förekom i upphandlingen och att de därför inte heller hade fokuserat på att framhålla vilka delar av anbudet som var innovativa eller innehöll lösningar och förslag med hög innovationsgrad. Däremot framkom att MTR:s anbud bedömts innehålla innovationer i flera avseenden. SJ menade att deras anbud snarare verkade ”ha jämförts med MTR:s anbud än mot utvärderingsmodellen” (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463-15, s 4). I upphandlingsunderlaget och i den utvärderingsmodell som SLL använde fanns inte begreppet innovation, utan detta benämndes ”utveckling och förbättring av verksamheten”. Frågan var då om detta kunde likställas med innovation.

Domstolen menade att användningen av synonymer eller ”andra ord än just de ord som förekommer i utvärderingsmodellen” inte rimligen kan anses utgöra en överträdelse av upphandlingslagstiftningen (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463-15, s 4). Istället måste det avgörande vara om beställaren beaktat eller bedömt ”sådan som anbudsgivare inte kunnat utläsa ur förfrågningsunderlaget”. Domstolen menade att så inte skett i upphandlingen.

Likabehandling vid förhandling

När det gäller det förhandlade förfarandet, menade SJ att de två konkurrenterna behandlats olika. Ett förhandlat förfarande innebär att anbudsgivare och beställare förhandlar om innehållet i anbudet, exempelvis om priser eller olika tekniska eller kvalitetsmässiga lösningar. Förhandlingsresultatet kan sedan fångas upp i utvärderingsmodellen. Vanligen görs först en preliminär utvärdering och sedan sker förhandling. När sedan en slutlig utvärdering görs tas hänsyn till förhandlingsresultatet. Om någon anbudsgivare sänkt sitt pris utvärderas det slutliga priset. Har de tekniska eller kvalitetsmässiga lösningarna ändrats så görs kvalitetsutvärderingen om.⁶

Enligt den utvärderingsmodell som SLL använde blev företaget med det lägsta jämförelsetalet⁷ det anbud som blev ekonomiskt mest fördelaktigt, i detta fall SJ. Under förhandlingar skedde emellertid vissa justeringar i anbudet men också i bedömningen av anbudet. Domstolen sammanfattade detta på följande sätt:

”MTR sänkte sitt totala anbudspris med ca 69 Mkr under förhandlingarna och bibehöll samma kvalitetspoäng som innan förhandlingarna. SJ höjde sitt totala anbudspris med ca 6 Mkr och höjde sin kvalitetspoäng från 4 till 5 på kriteriet ”Intäktssäkring”. Kvalitetshöjningen ledde till ett minskat kvalitetspåslag för SJ om 40,5 Mkr.” (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463-15, s 9).

Detta tolkar SJ som att SLL favoriserat MTR. I överprövningen listar SJ fem punkter där de menar att SLL brutit mot lagstiftningens likabehandlingsprincip och favoriserat MTR.

- ◇ SLL har inte främst fokuserat på de primära svagheter i SJ:s anbud samtidigt som SLL ständigt uppmanat MTR att sänka sitt pris.
- ◇ SJ har inkommit med tre förslag på justeringar som skulle ha lett till sänkt anbudspris men som SLL valde att inte införa.
- ◇ SLL har förhandlat om kostnadsdrivande poster med MTR men inte med SJ.
- ◇ SLL borde ha upplyst SJ om att minskad tvättfrekvens inte innebar stor risk för minskat kvalitetsbetyg när det gäller kriteriet ”Nöjda resenärer”.
- ◇ SLL har, genom att ständigt uppmana MTR att sänka sitt pris, gett MTR indikationer på att MTR:s anbud låg högre i pris än konkurrentens/konkurrenternas. (SLL pendeltågsdomen, 2016, s 11).

Anbudet från SJ och MTR hade olika svagheter, vilket innebar att SLL fokuserade på dessa i förhandlingarna. Eftersom svagheter handlade om olika saker kom också förhandlingarna att handla om delvis olika saker. Enligt SLL delgavs dock båda företagen samma slags information och de fick därmed samma förutsättningar att lämna sitt mest konkurrenskraftiga anbud. Detta förfarande vittnar om hur likabehandlingsprincipen bör tolkas. Om de olika anbudet skulle behandlats lika, då skulle detta inte nödvändigtvis varit förenligt med likabehandlingsprincipen. Tvärtom är det förenligt med likabehandlingsprincipen att behandla olika anbud olika, utifrån deras unika

förutsättningar (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463- 15, s 27-28).

SJ anförde ett konkret exempel för att bevisa hur de olika företagen behandlats av SLL. Rent kalkylmässigt skulle MTR ha gynnats av att SLL gett MTR kostnadslättnader i och med att kraven på klottersanering sänkts. SJ anförde att:

”Av det slutliga avtalet med MTR framgår att SLL har gett MTR en lättnadsperiod på minst sex och maximalt 12 månader för punktviten för klotter, dvs. en tidsfrist under vilken vite för bristande klottersanering inte utgår. Detta innebär att MTR under en initial period har eliminerat risken för klottervite, vilket har gett MTR möjlighet att sänka sitt pris. Motsvarande möjlighet har inte getts SJ som därför har kalkylerat med risken för visst klottervite under hela avtalstiden, dvs. minst sex månader mer än MTR har behövt kalkylera för.” (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463-15, s 27-28).

”SLL har agerat i strid med likabehandlingsprincipen under förhandlingarnas genomförande. Kostnaden för att sanera klotter är mycket stor, liksom vitesbeloppen för det fall sanering inte sker inom utsatt tidsfrist. Lättnaden för klottervite har därmed kunnat påverka riskbedömningen och prissättningen på ett signifikant sätt. Vilken leverantör som är befintlig eller inte saknar betydelse för avtalets utformning. SJ är inte den befintliga leverantören utan endast moderbolag till den befintliga leverantören.” (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463- 15, s 27-28).

SLL anförde emellertid att det vore ett brott mot likabehandlingsprincipen att behandla både SJ och MTR lika när det gäller klottersanering.

”Till skillnad från SJ är MTR inte den befintliga leverantören och till skillnad från SJ kan MTR inte påverka en eventuell eftersläpande ”klotterskuld” som MTR riskerar att överta efter befintlig leverantör vid driftstart. Eftersom de båda anbudsgivarnas situation i detta avseende inte är lika ska de inte heller behandlas lika, eftersom det vore i strid med likabehandlingsprincipen.” (Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom 2016-05-12 i mål nr 27463-15, s 28).

Domstolen underkände detta. Både SJ och MTR var att beakta som potentiellt sett nya leverantörer, oavsett om SJ tidigare drivit trafiken. Sammantaget landade domstolen i att SLL inte åsidosatt LUF och de principer om likabehandling som den bygger på. Tilldelningsbeslutet stod därmed fast, varpå MTR sedermera började bedriva pendeltågstrafiken i Stockholm.

3.2.3. Fallstudie 3 - Krösatågsupphandlingen 2018

I december 2017 beslutade Region Jönköpings län att tilldela den regionala tågtrafiken, Krösatågen, till Tågkompaniet AB i konkurrens med Transdev Sverige AB. Överprövningen avsåg själva bedömningsmodellen och hur den tillämpats. Enligt

Transdev hade RKM:ens bedömningsmodell varken varit transparent eller tillämpats på ett likartat sätt i de olika anbuden då en del centrala begrepp inte definierats. Likt i andra uppmärksammade överprövningar, användes bedömningsmodellen vid Krösatågsupphandlingen för att översätta kvalitet till kvantitet. Vad gäller bedömning och poängsättning av ”kvalitet” så gjordes den ”helt fristående från utvärderingen av pris och av personer som inte har någon vetskap om övriga delar av anbuden” (Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 3) Bedömningen resulterade i ett totalpoäng i intervallet 0–480 och detta genererade i sin tur ett fiktivt prispåslag enligt följande formel:

$$83\ 000\ \text{kr} * (480 - \text{erhållen totalpoäng}) = \text{Erhållet fiktivt pristillägg}$$

I översättningen från poängsättning till prissättning var momentet att bedöma kvalitativa beskrivningar centralt. Kvalitetsdimensionerna beskrevs i förfrågningsunderlaget som intresserade anbudsgivare fick ta del av (Krösatågen, 2018a) medan underlag om hur bedömningen skulle gå till också tillhandahölls alla intresserade anbudsgivare (Krösatågen, 2018b).

Poängsättningen gjordes enligt en ”bedömningsmatris” och innebar att kvalitetsbeskrivningarna i anbuden poängsattes utifrån fyra underkriterier. Den byggde på en fyrgradig skala, utifrån två dimensioner: dels omfattning, dels nivå. När domstolen återger processen skriver de att ”Med omfattning avses vilka processer, metoder och verktyg som kommer att användas i uppdraget. Med nivå avses hur dessa kommer att användas och hur väl de kommer att bidra till att nå målen för uppdraget.” (Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 3). Var och en av dessa två dimensioner inbringade en poäng mellan noll och fyra, medan genomsnittet av dessa två poäng gav kvalitetspoäng för ett av de fyra kvalitetskriterierna (som i sin tur bygger på de 12 frågor som ska besvaras i anbudet).

”Summan av erhållna kvalitetspoäng kommer att multipliceras med tio för att beräkna erhållen totalpoäng. För att erhålla viss bedömningspoäng måste samtliga moment till absolut övervägande del vara uppfyllda. Detta innebär att samtliga angivna processer, metoder och verktyg ska uppfylla det som krävs för respektive bedömningspoäng.” (Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 3)

Transdev anförde att bedömningsmodellen var oklar och oförutsägbar. I överprövningen stod begreppet ”process” i fokus och vad som menades med detta. Transdevs skäl till överprövningen återgavs på följande sätt i domen:

”Förfrågningsunderlagets föreskrifter angående utvärderingsmodellen ger inte en fullständig bild och förutsägbarhet av vilken kvalitet beställaren avser att utvärdera. Enligt förfrågningsunderlaget ska utvärderingen ske genom en ”kvalitetsbedömning av processer, metoder och verktyg som anbudsgivaren offererar för det aktuella uppdraget”. Problemet är att processer inte definieras i förfrågningsunderlaget samtidigt som just processer ska ligga till grund för de metoder, d.v.s. tillvägagångssätt utifrån leverantörens processer, som

kommer att användas i uppdraget. Det är därmed inte tydligt och begripligt vad beställaren efterfrågar. En anbudsgivare kan i sitt anbud ange en processmodell för styrning och ledning samtidigt som en annan anbudsgivare kan ange en helt annan processmodell för samma sak. Detsamma gäller avseende metoder och verktyg. Detta ger ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning och det framgår inte av tilldelningsbeslutet varför en viss anbudsgivare fått en viss erhållen totalpoäng. Vidare har den skönsmässigt bedömda kvaliteten givits ett betydande värde i förhållande till den totala jämförelsesumman.” (Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 7-8)

Till stöd för sin sak åberopade Transdev ett antal oberoende experter som vittnade till företagets fördel. Dessa citeras i domen. Bland annat uttrycker experten Beata Ramsay att ”Definition av vad som avses med process saknas helt.” (*Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 8*). Den upphandlande myndigheten menade å sin sida att: ”Utvärderingsmodellen är fullständigt redovisad i förfrågningsunderlaget (Krösatågen 2018b). De villkor som skulle tillämpas i modellen var öppet angivna för alla anbudsgivare.” (*Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 11*). Vidare fastslog den upphandlande myndigheten att utvärderingsmodellen uppfyllde de krav på tydlighet som följde av de grundläggande principerna i 1 kap. 24 § ÄLUF och att bedömningen av kvalitet gjorts i enlighet med förfrågningsunderlagets föreskrifter. Transdevs påstående att poängbedömningen varit otydlig bemöter den upphandlande myndigheten genom att hävda att bedömningen av komplexa tjänster inte enkelt låter sig beskrivas på förhand.

I enklare upphandlingar, framför allt vid inköp av varor, kan en upphandlande enhet i förväg ange exakt att en viss teknisk nivå ger en viss poäng. Vid inköp av bilar kan den upphandlande enheten t.ex. ange att en bränsleförbrukning på 0,5 l/mil ger 10 poäng, 0,75 l/mil ger 8 poäng osv. I komplexa tjänsteupphandlingar är det varken lämpligt eller möjligt att på detta sätt i förväg ange exakt vilka förhållanden som ger en viss kvalitetspoäng. Vid komplexa tjänsteupphandlingar är det därför vedertaget att ange en poängskala på det sätt beställaren gjort. Förfrågningsunderlagets bedömningsmatris ger, tillsammans med övriga föreskrifter angående utvärderingsmodellen, tillräcklig information för att ge vägledning till anbudsgivarna i fråga om vilka omständigheter som är relevanta och vad som kommer att utvärderas. (Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 12)

Förvisso var upphandlingen korrekt utförd i allt väsentlig, fastslår domstolen, men samtidigt menade domstolen att det var oklart vad den upphandlande myndigheten faktiskt bedömde och poängsatte. Mot bakgrund av detta beslutade domstolen att upphandlingen skulle göras om.

Det finns inte något hinder mot att använda en s.k. mervärdesmodell, d.v.s. där resultatet av en bedömning av kvalitetskriterier omvandlas till ett värde uttryckt i pengar som sedan läggs till grund för fiktiva pristillägg eller fiktiva prisavdrag. Det finns inte heller något hinder mot att använda allmänna beskrivningar från leverantörerna som underlag vid anbudsprövningens utvärderingsdel. (Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 16)

Det måste dock beaktas att beskrivningar av framtida förhållanden, som det är fråga om här, är mer eller mindre hypotetiska. Det finns därför en risk att en retoriskt skicklig framställning ges en otillbörlig fördel istället för sådant som har faktisk betydelse för upphandlingsföremålet. Det är därför viktigt att det klargörs vad det är som ska bedömas och vilka ramar som gäller för denna bedömning. Med ramar för bedömningen avses en beskrivning av vad som är bedömningens utgångspunkt och vad som är dess slutpunkt (högsta poäng / högsta värde) och vilka objektiva omständigheter som påverkar bedömningen i höjande respektive sänkande riktning (Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 16).

Den upphandlande myndigheten ville av förklarliga skäl inte delge företagen på förhand exakt hur poängen skulle räknas ut. Det finns heller inget krav i lagen att ”tilldelningskriterierna ska vara definierade på ett sådant sätt att anbudsgivarna på förhand kan räkna ut exakt vilken poäng deras anbud kommer att få.” (*Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 17*). Likaså behöver detta inte redogöras för i efterhand för de som inte vann upphandlingen. Subjektiva bedömningar ska gå att kombinera med objektiva mått; lagen ger utrymme för detta. Domstolen fastslår dock att ”leverantörerna [måste] ges rimlig vägledning angående vad som krävs för att nå en viss poäng och hur de olika poängnivåerna är avgränsade från varandra.” (*Förvaltningsrätten i Jönköping, dom i mål 6154-17, s 17*). Domstolen landade därför i slutsatsen att den upphandlande myndigheten brutit mot lagen. Tydlighetskriterierna i upphandlingslagen hade inte uppfyllts när det gällde kvalitetskriterierna och deras underkriterier. Upphandlingen skulle göras om.

3.3. Vilka följder får överprövningarna?

Enligt vårt empiriska material är överprövningar inom den upphandlade busstrafiken relativt ovanligt, men relativt vanligt inom den upphandlade tågtrafiken. Det är dock svårt att med klarhet uttala sig om de marknadsmässiga följderna av dessa överprövningar. Hur kollektivtrafikens marknader framgent påverkas är visserligen oklart, men i vårt material finns ändå vissa tendenser som vi avser diskutera. Genom våra intervjuer och diskussioner med representanter från såväl RKM:er som trafikbolag framkom inga otvetydigt klarlagda orsakssamband, men däremot kan vi se att de *sakfrågor* som överprövas vållar vissa farhågor inför framtida upphandlingar. Dessa farhågor skulle på sikt även kunna förändra marknaderna.

3.3.1. Lärande

De fallstudier vi redogjort för i denna rapport (Västtrafiks bussupphandling, Pendeltågsupphandlingen, och Krösatågsupphandlingen) är sådana upphandlingar som förts fram som viktiga under våra intervjuer och som kan tänkas påverka marknaden framöver på olika sätt. När det gäller Västtrafiks bussupphandling 2014 så utgör den en del i ett antal överprövningar avseende den s.k. VT-modellen. VT-modellen är en utvärderingsmodell som används för att bedöma och poängsätta anbud. Den är uppbyggd efter en etablerad SIQ-modell, detta för att göra VT-modellen lättare att arbeta med. Trots detta upplevs oklarheter och det har lett till ett antal överklaganden i Västra Götalandsregionen.

Krösatågsupphandlingen 2018 är ett bra exempel där beställaren ”gick på pumpen”. Tanken från beställaren var att inte styra upphandlingen för mycket, men enligt domstolen hade beställaren guidat anbudsgivarna för lite. Domstolen ansåg inte att det var tillräckligt förutsebart och därför bröt beställaren mot transparensprincipen. Generellt sett så är domstolarna inte benägna att gå in och ändra i poängsättning så länge som beställaren kan förklara hur en viss poäng satts. Då går de istället in – som i Krösatågsfallet där kvalitetsutvärderingsmodellen ansågs alltför otydlig – och bestämmer att hela upphandlingen ska göras om. Då handlar det inte om enskilda poäng utan om otydlighet i kvalitetsutvärderingsmodellen. Eftersom upphandlingen ska göras om har beställaren fått hitta en temporär lösning under de tre år som upphandlingen beräknas ta. Kollektivtrafiken anses vara en så pass viktig samhällsfunktion att direktupphandling medgavs, även om denna också överprövades av anbudsgivaren som överprövade den ursprungliga upphandlingen.

En fråga som aktualiserades i fallet med tågupphandlingen i Stockholm, var om det så kallade förhandlade förfarandet – där beställaren för en dialog med konkurrerande trafikbolag, med syftet att förbättra deras respektive anbud – skulle framstå som en riskfylld metod och således mindre attraktiv framgent. Så verkar inte ha blivit fallet. Det förhandlade förfarandet har blivit utbrett och är på många håll en etablerad praxis. Överprövningen i Stockholm fick dock några konkreta följder. Trots att SLL inte behövde göra om upphandlingen så stramade SLL åt processen och dialogen mer i detalj. Hur det förhandlade förfarandet skulle ske, hur det skulle dokumenteras och vad det skulle leda till formaliserades och klargjordes. Detta för att undvika framtida anklagelser om att ha favoriserat en anbudsgivare framför en annan. Här är det således tydligt att överprövningen ledde till en lärandeprocess, där beställaren vidtog åtgärder för att förbättra processen och för att på sikt undvika liknande överprövningar.

3.3.2. Farhågor

I de rättsfall vi studerat ser vi att överprövningarna tenderar att skjuta in sig på poängsättningen av de inkomna anbuden. Poängsättningen sker utifrån en bedömningsmodell uppbyggd utifrån en uppsättning underliggande kriterier, där kvalitetsaspekter bedöms. Syftet med denna bedömning är att översätta beskrivningarna av framtida kvalitet i trafikeringen till poäng. I nästa skede översätts dessa poäng till priser, enligt en omräkningstabell (där höga poäng i regel leder till prisavdrag). Processen att göra kvalitetsaspekterna kalkylerbara blir då en dubbel översättning: först poängsättning och sedan prissättning.

För såväl RKM:er som trafikbolag finns farhågor kopplade till följderna av dessa överprövningar. En sådan farhåga är att RKM:er i framtiden kan komma att välja att undvika att upphandla trafik. För att inte riskera trasslet och extraarbetet med överprövningar kan man tänka sig att RKM:erna framgent börjar bedriva trafik i egen regi. Detta är dock just en farhåga, och den farhågan härrör från representanter för RKM:erna. Det finns idag dock varken underlag eller bevis för att överprövningar – än så länge – lett till något konkret beslut att *inte* upphandla trafik. En annan farhåga, som tycks mer reell, är om upphandlingsunderlagen kommer att innehålla krav på kvalitetsbeskrivningar framöver. Eftersom bedömningarna av kvalitetsbeskrivningarna ofta hamnar i skottgluggen, så finns en utbredd farhåga att RKM:er går mot att utvärdera anbud mot så kallat ”lägsta pris” (istället för det lägsta jämförelsepriset).

Om alla anbud antas innehålla lika höga kvalitetsambitioner så är detta inget problem; alla anbud antas då vara perfekt jämförbara. Skulle däremot de budande trafikbolagen ha helt olika syn på kvalitet och idéer om hur kvalitet skulle kunna säkerställas i en driftsfas, kan det bli svårt för beställarna att jämföra och utvärdera anbuden endast mot ”lägsta pris”. Till detta kommer att trafikbolagen gärna vill bli utvärderade gentemot kvalitet, åtminstone de stora nationellt verksamma bolagen. De vill inte bara att ”lägsta pris” ska vara utslagsgivande. Detta kan också förklara varför bussbolagens branschrepresentant menade att bussbolagen var förhållande restriktiva med att överpröva upphandlingsbeslut. Ett idoga överprövande skulle ju på sikt kunna leda till en situation där beställarna bara utvärderar ”lägsta pris”, vilket alltså ingendera av parterna verkar vara intresserade av.

Att de stora, etablerade och nationellt verksamma trafikbolagen gärna vill bli utvärderade gentemot kvalitet, kan i sin tur hänga samman med att detta i praktiken kan utgöra en inträdesbarriär för mindre bussbolag. De mindre bussbolagen har ju inte möjlighet till samma kompetens och kapacitet att skriva fram dessa omfattande anbud (jmf Paulsson et al, 2020). Huruvida detta är fallet är dock svårt att uttala sig om, då vårt material inte tillåter oss att dra definitiva slutsatser. Vi kan emellertid konstatera att i takt med att de etablerade trafikbolagen använder samma kalkylverktyg, budar om samma linjer och utgår från samma personalstyrka, så blir anbudspriserna tämligen lika. Eftersom anbudspriserna ligger så pass nära varandra så kan kvalitetsbeskrivningarna bli utslagsgivande i beställarnas sammanvägda bedömningar.

4. Diskussion

I vår studie blir det tydligt hur viktig möjligheten att kalkylera är för en fungerande upphandling och då också för att olika aktörer ska ha möjlighet att agera på en marknad (Callon, 1998; Callon och Muniesa, 2005). Vid en upphandling ska olika anbud jämföras. Anbuderna från olika företag är inte automatiskt jämförbara eftersom det finns ett antal ”mjuka faktorer” att ta hänsyn till och därför använder RKM:er olika sätt att göra anbuderna numeriskt jämförbara. De ”mjuka” parametrarna omsätts till summor som påverkar priset i anbuderna och de olika trafikföretagen försöker förhålla sig till detta när de ska kalkylera. Som vi tidigare berättat riktas fokus i överprövningarna ofta mot de ramverk – eller modeller – som RKM:er byggt upp för att kunna bedöma dessa ”mjuka faktorer”.

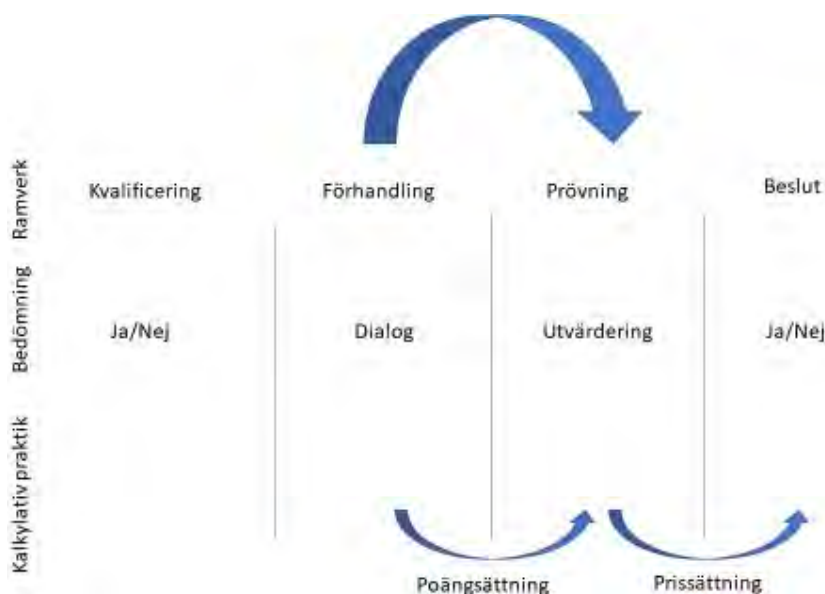
Ramverken, som formar marknaden på olika sätt, bygger på en mängd olika antaganden. Om trafikföretagen, som ska lägga anbud, inte vet vilka förutsättningar som gäller uppstår missnöje och detta missnöje kan leda till överprövningar där sådant som bristande transparens, förändrade förutsättningar, brist på likabehandling eller otydlighet avseende begrepp överprövas. Callon och Law (2005) poängterar just hur viktigt det är för kalkylerbarheten att det skapas ett gemensamt ramverk och en inramning där det klart framgår vad som ska vara med i kalkylen, det vill säga allt sådant som får betydelse för ett tilldelningsbeslut.

Kollektivtrafikmarknaden är en konfigurerad marknad, vilket innebär att den har organiserats på ett sätt som ska göra det möjligt att *jämföra* olika anbud. Det förutsätter att anbudsposterna anges i samma enhet, alltså att ett pris anges och att anbudsgivarna beskriver de kvalitetskriterier som efterfrågas i underlaget (Callon och Law, 2005; Cochoy, 2008). Ett sätt att beskriva modellerna som används vid upphandling är utifrån de steg som Callon och Muniesa (2005) beskriver: objektivering, singularisering och resultat.

Objektivering innebär i detta sammanhang att kvalitetsfaktorer som organisation, ledning, medarbetare, etablering inför trafikstart, trafiksäkerhet med mera skiljs ur var för sig. Dessa praktiker görs till egna objekt som kan bedömas. Genom en *singularisering* läggs alla dessa objekt samman. Resultatet av alla enskilda kvalitetsegenskaper slås ihop för att bli en större enhet och det är denna enhet som sedan blir föremål för en eventuell transaktion. I en kalkylativ anbudspraktik särskiljs således kvalitativa egenskaper för att sedan läggas ihop med olika kvantitativa faktorer. *Resultatet* blir trafikföretagets jämförelsepris.

När det gäller bedömning av vilket trafikföretag som ska tilldelas upphandlingen har vi valt att illustrera den kalkylativa praktiken kopplad till upphandling av kollektivtrafik i *Figur 1* nedan. Den kalkylativa praktiken innehåller fyra steg beskrivet i ett ramverk: kvalificering, förhandling, prövning och beslut. I varje steg sker bedömning då objektivering och singularisering pågår samtidigt. Två översättningsprocesser äger också rum i samband med poängsättning av mjuka faktorer och prissättning (visat med smalare

pilar). Abstraktionsnivån är som högst i stegen förhandling och prövning (den bredare pilen i figuren).



Figur 1. Processmodell: den kalkylativa praktiken kopplad till upphandling av kollektivtrafik

De olika stegen i modellen sker utifrån flera ramverk, som innehåller flera olika bedömningsformer. RKM:en tar hjälp av kalkyleringsverktyg för att både poängsätta och prissätta, vilket i detta fall handlar om att komma fram till ett slutligt jämförelsepris. De olika stegen har vi delat in i fyra sekvenser, enligt beskrivningen nedan.

- Första steget i den kalkylativa praktiken benämner vi *kvalificering* och det är RKM:s bedömning om trafikföretaget kvalificerar sig utifrån de grundläggande kvalificeringskrav som ställts upp. I detta steg är resultatet ja eller nej och här sker ingen översättning till monetära termer, utan det är de fastställda nyckeltalen som bedöms. De trafikföretag som inte uppfyller de fastställda kraven går helt enkelt inte vidare i processen.
- Det andra steget är *förhandling*. Det finns olika typer av upphandlingsförfarande. RKM kan lägga in i anbudsunderlaget att det är upphandling med *förhandling* och då ska *dialog* föras med samtliga trafikföretag som kvalificerat sig. Meningen med förhandling är att den ska leda till större transparens och likvärdighet i utvärderingarna. Det är innehållet i anbudet som förhandlas och det är viktigt att beställaren bestämt vad i innehållet som ska förhandlas (exempelvis priset eller olika tekniska eller kvalitetsmässiga lösningar). Förhandlingsresultatet kan sedan fångas upp i utvärderingsmodellen. Beställaren kan också göra en preliminär utvärdering och sedan förhandla. I detta steg förhandlas olika singulariserade egenskaper och det sker en objektifiering vilket således kan leda till ett nytt resultat. När dialog skett och klagörande gjorts är det inte ovanligt att trafikföretagen sänker sitt anbudspris. Vid osäkerhet (överflöd i inramningen) tar ju trafikföretagen höjd på grund av risker och vid ett

klargörande i samband med dialog kan dessa risker minskas och således leda till ett sänkt jämförelsepris.

- I ett tredje steg sker en slutlig *prövning*, det vill säga slutlig kvalitetsutvärdering görs och när *utvärdering* ska ske tas hänsyn till resultatet av den föregående förhandlingen. Vid denna slutliga bedömning utvärderas det slutliga jämförelsepriset och om det sänkts och om tekniska eller kvalitetsmässiga lösningar ändrats så får kvalitetsutvärderingen göras om (utifrån den som gjordes innan dialogen). Så kallade ”mjuka faktorer” bedöms utifrån olika poängmodeller där företagen åsätts poäng för olika parametrar. Dessa poäng omvandlas sedan till kronor som påverkar resultatet det vill säga jämförelsepriset. Höga poäng för kvalitetsparametrar sänker jämförelsepriset och ger därmed trafikföretaget en fördel i konkurrensen om att få anbudet.
- Det fjärde steget i den kalkylativa praktiken är *beslutet* och det vanliga är att lägst jämförelsepris vinner upphandlingen. Vid beslutet är det således återigen fråga om ett *ja* eller *nej*.

Vår sekventiella modell i *Figur 1* visar, som vi skrev innan, att det sker en översättning i stegen förhandling/prövning och prövning/beslut. Genom att filtrera anbuderna genom dessa sekvenser bryts anbudens innehåll ner i enskilda objekt (objektifiering) och därefter skapas en gemensam enhet (singularisering) i form av ett jämförelsepris (resultat). Överprövningarna riktar också in sig på översättningssekvenserna två och tre, vilka båda handlar om graden av objektivitet i objektifieringen, samt i värderingen av singulariseringen. Domstolarna tar inte ställning till ifall enskilda översättningar är lagliga, utan snarast om de underliggande ramverken varit tydliga och konsekventa, och att det är dessa som använts vid bedömningen.

Vad kan vi då lära av dessa stegvisa, kalkylativa översättningspraktiker (singularisering och objektifiering)? När kvalitet ska översättas till kvantitet och denna kvantitet sedan ska monetariseras rör sig begrepp från en kontext till en annan, vilket öppnar upp för tolkning. För att underlätta för anbudsgivarna och för att det inte ska bli en fri och godtycklig tolkning har branschen utarbetat standardmodeller. Att helt komma bort ifrån tolkningar är dock varken möjligt eller helt önskvärt, vilket domstolarna också fastslagit. Därför kommer överprövningar fortsatt vara ett sätt för att utveckla hur anbudsmarknaden fungerar, men det finns också utrymme för mera lärande mellan olika RKM:er vad gäller lärdomar av överprövningar.

5. Slutsatser

I den här rapporten har vi studerat (i) hur ofta upphandlingsbeslut överprövas, (ii) vad det är som faktiskt överprövas, samt (iii) vilka följder detta får för marknaden. För att kunna besvara dessa frågor använde vi begrepp från litteraturen om kalkylativa praktiker och vi samlade in material genom att kontakta alla RKM:er i Sverige. Vi försökte få in material och domar mellan 2010 och 2018. Vår kartläggning pekar på att överprövningar är relativt sällsynta. Under de åtta år som vi studerat har ca 15 överprövningar gjorts, varav 11 rör busstrafik (undantaget skolskjutsar) och fyra tågtrafik.

Enligt vår studie bedömer beställarna de inkomna anbuden i flera steg, utifrån flera ramverk. Vi menar att detta sker i fyra sekvenser: först är det *kvalificeringen*, sedan *förhandlingen*, därefter *prövningen* och slutligen *beslutet* om tilldelning. I denna process bryts de omfattande anbuden ner i enskilda och utvärderingsbara objekt (objektifiering) som sedan poängsätts. Därefter skapas en gemensam enhet (singularisering) i form av ett jämförelsepris (resultat). Det är i sekvenserna två och tre som abstraktionsgraden är som högst och tolkningsutrymmet som störst. Många av överprövningar handlar också om översättningarna i dessa sekvenser. Domstolarna tar dock inte ställning till om enskilda bedömningar eller poängsättningar skett enligt lagens intentioner, utan bara om de underliggande ramverken varit tydliga samt om de använts konsekvent vid bedömningen.

Överprövningarna handlar till stor del om oenighet kring hur kvalitet hanteras/kalkyleras när beställarna jämför och värderar de olika anbuden. Samtidigt som beställarna anger att de ställer upp precisa ramar för hur anbuden ska se ut och diskvalificerar dem som inte följer dessa ramar, upplevs förutsättningarna ibland oklara bland dem som ska lägga anbud. Trafikbolagen hävdar ibland att en del överprövningar beror på dåliga upphandlingsunderlag. För att underlätta upphandlingar har det i branschen utarbetats ett antal standards som följs i olika omfattning. Modellerna som arbetats fram av branschen är till för att beställarna ska kunna skapa anbudsunderlag som gör mjuka faktorer kalkylerbara. Samtidigt anger RKM också att det finns en tanke med att inte vara för styrande utan att ge de som skriver anbuden möjlighet att komma med egna lösningar.

Studien pekar på en önskan bland såväl RKM:er som trafikföretag att hålla överprövningarna nere. Även om det inte är så vanligt med överprövningar och ännu mindre vanligt med hela upphandlingar som får göras om, så påverkas RKM:erna och anbudsunderlagen genom en rädsla för att det *kan* ske. De är medvetna om att ifall det skulle bli verklighet, då skulle det kunna få långtgående konsekvenser. Medan ett bussavtal löper på 8-10 år, tar en upphandling upp till tre år. Det innebär naturligtvis en rädsla för att ett anbud ska överprövas och att arbete måste göras om från grunden. Samtidigt poängterar flera representanter från RKM:erna som vi varit i kontakt med, att det faktum att det sker överprövningar är något positivt då detta för kvalitetsarbetet framåt. De bedömningsmodeller som prövas i domstol har i regel fått till följd att upphandlingsarbetet har förbättrats hos beställarna. Det finns också lagstiftning som innebär att domstolarna ska ta hänsyn till viktiga samhällsfunktioner när det finns ett samhällsintresse. Detta innebär att tåg- och busstrafiken måste fungera, vilket torde minska beställarnas rädsla för omfattande negativa konsekvenser vid eventuell överprövning.

6. Referenser

- Arora-Jonsson, S., Brunsson, N., & Hasse, R. (2020). Where Does Competition Come From? The role of organization. *Organization Theory*.
<https://doi.org/10.1177/2631787719889977>
- Bowen, G. (2009), Document Analysis as a Qualitative Research Method, *Qualitative Research Journal*, Vol. 9 No. 2, pp. 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Callon, M. (1984). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review*, 32(1_suppl), 196– 233. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>
- Callon, M. (1998a). Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. *The Sociological Review*, 46(S1), 1-57.
- Callon, M. (1998b). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. *The Sociological Review*, 46(S1), 244-269.
- Callon, M. & Law, J. (2005). On qualculation, agency, and otherness. *Environment and Planning D: Society & Space*, 23(5), 717-733.
- Callon, M. & Muniesa, F. (2005). Peripheral Vision: Economic Markets as Calculative Collective Devices. *Organization Studies*, 26(8), 1229-1250.
- Clarke, J., Bainton, D., Lendvai, N. & Stubbs, P. (2015). *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press.
- Cochoy, F. (2008). Calculation, qualculation, calculation: shopping cart arithmetic, equipped cognition and the clustered consumer. *Marketing Theory*, 8(1), 15–44.
- Crosby, N., & Henneberry, J. (2016). Financialisation, the valuation of investment property and the urban built environment in the UK. *Urban Studies*, 53(7), 1424–1441.
- Förvaltningsrätten i Falun, Dom i mål nr 618-19
- Förvaltningsrätten i Härnösand, Dom i mål nr 3880-18E
- Förvaltningsrätten i Härnösand, Dom i mål nr 5126-17E
- Förvaltningsrätten i Härnösand, Dom i mål nr 5127-17
- Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom i mål nr 3151-17
- Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom i mål nr 4271-14
- Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom i mål nr 3020-13
- Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom i mål nr 4119-14
- Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom i mål nr 3378-16
- Förvaltningsrätten i Jönköping, Dom i mål nr 6154-17
- Förvaltningsrätten i Stockholm, Dom i mål nr 27463-15
- Healey, P. (2013), The transnational flow of planning ideas and practices. *Int J Urban*

Reg Res, 37: 1510-1526. doi:10.1111/1468-2427.12044

- Högsta förvaltningsdomstolen, Dom i mål nr 303-16.
- Kammarrätten i Jönköping, Dom i mål nr 416-14.
- Kammarrätten i Jönköping, Dom i mål nr 3506-14
- Konkurrensverket (2018). *Konkurrensen i Sverige 2018*. Kapitel 24 Kollektivtrafik. Rapport 2018:1 Tillgänglig online: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2018-1_kap24-kollektivtrafik.pdf
- Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065)
- Konkurrensverket (2019). Överprövning. Tillgänglig online: <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/overprovning/>
- Kornberger, M., & Carter, C. (2010). Manufacturing competition: how accounting practices shape strategy making in cities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), 325–349.
- Krösatågen. (2018a) Förfrågningsunderlag, Krösatågen 2018, Bilaga B4, Kvalitetsverifiering, Rev A. Dnr: RJL 2016/3049
- Krösatågen. (2018b) Förfrågningsunderlag. Krösatågen 2018, Instruktion A3, Kvalitetsbedömning, Rev A. RJL 2016/3049
- Lagen (SFS 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och
- Lagen (SFS 2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- McAllister, P., Street, E., & Wyatt, P. (2015). Governing calculative practices: An investigation of development viability modelling in the English planning system. *Urban Studies*, 0042098015589722.
- Nilsson (2011) *Kollektivtrafik utan styrning*. Stockholm: Rapport till ESO.
- OECD (2006). Competition in Bidding Markets. DAF/COMP(2006)31. Tillgänglig online: <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/38773965.pdf>
- Ørngreen R and Levinsen K, “Workshops as a Research Methodology” *The Electronic Journal of e-Learning* Volume 15 Issue 1 2017, (pp70-81) Tillgänglig online at www.ejel.org
- Paulsson, A., S. Westerdahl och A. Wretstrand (2020). *Konkurrensens organisering. Om anbud och tillträde på kollektivtrafikens marknader*. K2 WORKING PAPER 2020:1
- Prop. 2015/16:195
- SJ (2019). *Tågtrafikupphandlingar. Kommande tågupphandlingar och en nordisk utblick*. Presentation Svensk kollektivtrafik 31 januari 2019. Tillgänglig online: <https://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/partnersamverkan/dokument/avtalsprocessen/regionala-traffar/kolla-armsmote-2019-upphandlad-tagtrafik.pdf> 2020-05-05
- Svensk kollektivtrafik (2019). *Upphandling och avtal*. Tillgänglig online: <https://www.svenskkollektivtrafik.se/verktyg-och-system/upphandling-och-avtal/>
- Sveriges Bussföretag (2018) *Statistik om bussbranschen*. Stockholm. Transportföretagen. Upphandlad linjetrafik. Tillgänglig online: <https://www.transportforetagen.se/sv/om-oss/vara-branscher/sveriges-bussforetag/branschfragor/upphandlad-linjetrafik/>

Trafikkanalys (2018). Avtal för upphandlad kollektivtrafik 2015. Rapport 2018:11
https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2018/rapport-2018_11-avtal-for-upphandlad-kollektivtrafik-2015.pdf

Upphandlingsmyndigheten (2017). Innovationspartnerskap. Tillgänglig online:
https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/uhm_rapport_2017-2_innovationspartnerskap_enkelsida.pdf

7. Bilaga 1

Tabell 2. Tågtrafik, bruttoavtal med incitament

Avtal	Operatör	10⁶ tkm/år	Antal fordon
Öresundståg	Transdev	13	104
Pågatåg	Arriva	12	99
Krösatågen	Tågkompaniet	5,4	36
Västtågen	SJ	10	91
Östgötapendeln	Arriva	3	13
Stångådals -& Tjustbanan	Transdev	2	11
SL Pendeltåg	MTR	10	129
Upptåget	Transdev	3,1	13
X-trafik	Tågkompaniet	1,6	6
Kinnekullebanan	SJ	1	11
E34 Roslagsbanan	Arriva	3	29

Källa: SJ (2019)

Tabell 3. Tjänstekoncessioner

Avtal	Operatör	10⁶ tkm/år	Antal fordon
Värmland	Tågkompaniet	1,7	14
Vänertåg	SJ	1,3	4
Tåg i Bergslagen	SJ	10	28
Mälartåg	SJ	7	45
Nattåg Norrland	SJ	2,5	92
Norrtåg	Tågkompaniet	5	20

Källa: SJ (2019)

8. Bilaga 2

Tabell 4. Kartläggning av hur ofta upphandlingsbeslut överprövas i kollektivtrafiken

	Överprövad upphandling	Motpart	Vad har överprövats?	Domslut
Region Stockholm	Pendeltåg E24 (2016)	SJ AB	SJ menade att SJ och MTR bedömts olika och givits olika information i förhandlingskedjet av upphandlingen.	Domstolen dömde till SLL:s fördel
Region Uppsala	Lokal-och skolbusstrafik	Flera mindre aktörer	n/a	n/a
Region Sörmland	Endast skolskjuts och serviceresor	Flera mindre aktörer	n/a	n/a
Region Östergötland	Åtskilliga taxiföretag och en båtupphandling Busstrafik	BIVAB samt flera mindre aktörer	BIVAB har överprövat ett beslut där de diskvalificerades pga att inte behörig firmatecknare signerat ansökan. Domstolen avslog detta (mål 3747-15) eBuss – referensuppdrag (mål 6420-15 samt 3559-15) Skärgårdsstrafik (mål 2128-18)	Domstolen dömde till Östgötatrafikens fördel
Region Jönköping	Krösatåg 2018 Direktupphandling Krösatåg 2018 Regionbusstrafik Jönköpings län	Transdev AB	Transdev menade att upphandlingen borde göras om eftersom bedömningsmodellen inte var transparent	Domstolen dömde till Östgötatrafikens fördel
Region Kronoberg	Krösatåg 2018		Se ovan	Se ovan
Region Kalmar län	Krösatåg 2018		Se ovan	Se ovan
Region Gotland	Inga överprövningar	n/a	n/a	n/a
Region Blekinge	Krösatåg 2018	Transdev AB	Transdev menade att upphandlingen borde göras om eftersom bedömningsmodellen inte var transparent	Domstolen dömde till Transdevs fördel
Region Skåne	n/a	n/a	n/a	n/a
Region Halland	Inga överprövningar buss Tåg - se Skånetrafiken och Västtrafik	n/a	n/a	n/a
Västra Götalands-	Trafik (2012) Götaälvdalen	Bus i Väst AB	Strider mot grundläggande principer om förutsebarhet, transparens och lika-behandling	?

regionen	Trafik (2014) Borås stadstrafik Skaraborg, Uddevalla, Norra Bohuslän, Kungälv, Borås	Borås Lokaltrafik AB	VP modellen - inte förutsebarhet och öppenhet	FR- upphandling göras om. KR- upphäver beslutet. Åter FR. HFD- ej prövningstillstånd
	Trafik (2015)	Bergkvarabuss AB	Anbud saknar obligatoriska krav	FR avslår KR- ej prövningstillstånd
	Trafik (2016)	BIVAB	Återkallat	FR avskriver
	Trafik (2017) Kungsbacka, Onsala	BIVAB	Brister i förfrågningsunderlag	FR – upphandlingen görs om
Region Värmland	Trafik(2018) Kungsbacka, Onsala, Mellersta Bohuslän	Karl-Erik Elofssons Buss AB	Diverse oklarheter i tilldelat anbud	FR avslår ansökan
	Busstrafik	Förenade Buss i Värmland AB	Flerfart brister i upphandlingen	KR bifaller att rättelse ska ske
	Inga överprövningar	n/a	n/a	n/a
Region Örebro län	Inga överprövningar	n/a	n/a	n/a
Region Västmanland	Inga överprövningar	n/a	n/a	n/a
Region Dalarna	n/a	n/a	n/a	n/a
Region Gävleborg	Stadstrafik (2019)	Nobina Sverige AB	Nobina överklagar väsentlig ändring av upphandlingsdokumentet utvärderingskriterier som brister i transparens vilket också lett till att inte likabehandlingsprincipen följts.	FR avslår ansökan (mål 618-19)
Region Västernorrland	Inga överklagande	n/a	n/a	n/a
Region Jämtland Härjedalen	Upphandling Regionbuss	Centrals Buss Jämtland/ Härjedalen	Otydliga begrepp i utvärderingen	FR avslår ansökan
	Linjetrafik med buss	Busspoolen i Västerbotten AB, Centrala Buss Jämtland/ Härjedalen	Föremålet för upphandling har ändrats	FR beslutar att upphandlingen ska göras om
Region Västerbotten	n/a	n/a	n/a	n/a
Region Norrbotten	n/a	n/a	n/a	n/a



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 VTI i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

