

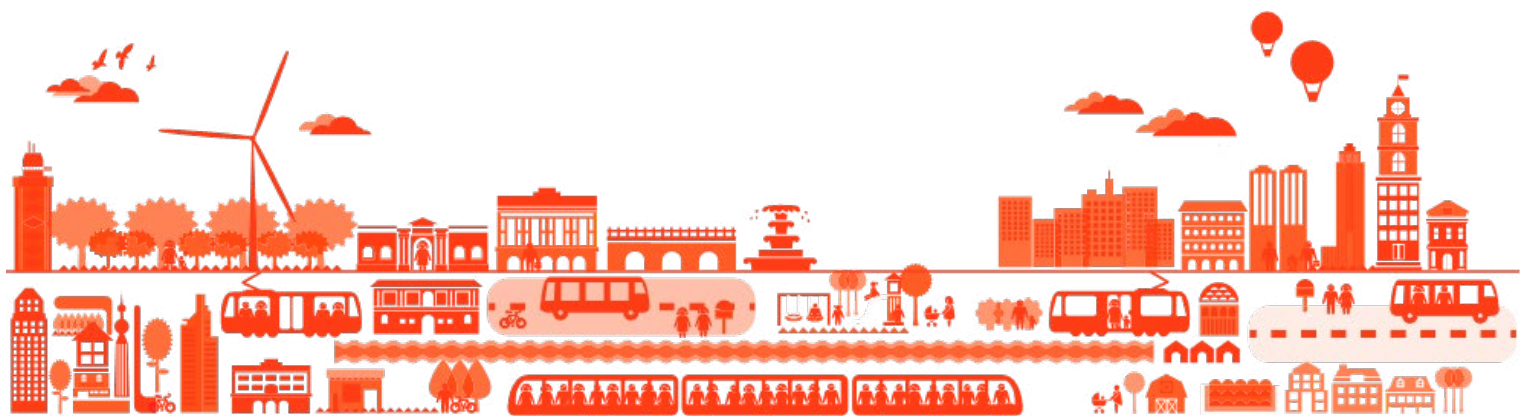


K2 WORKING PAPER 2021:8

Marknad i kris?

Kollektivtrafikens syn på avtalsmodeller under pandemin

Till Koglin och Alexander Paulsson



Datum: maj 2021
ISBN: 978-91-986324-3-9
Tryck: Media-Tryck, Lund

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

Innehållsförteckning

Förord	3
1. Introduktion	5
1.1. Syfte och frågeställning	5
1.2. Metod	6
2. Kollektivtrafikmarknadens organisering.....	7
3. Kollektivtrafikmarknaden under COVID 19-pandemin	10
3.1. "En helt unik situation".....	10
3.2. Dialog tar fart.....	12
3.3. Entydig bild, men olika lärdomar	15
3.4. Bristande avtalskunskap och senkommet ekonomiskt stöd	17
3.5. Framtidens avtal och fördjupad samverkan	19
4. Slutdiskussion	21
5. Referenser.....	23
Bilaga 1	25
Bilaga 2.....	26

Förord

Denna rapport är en del av projektet *Innovation och teknologisk förändring på kollektivtrafikens marknader*, som är ett gemensamt forskningsprojekt mellan Lunds universitet, VTI, Malmö universitet, Högskolan i Molde (Norge), samt med medverkan från Partnersamverkan för förbättrad kollektivtrafik. Projektet finansieras av K2, Sveriges nationella kunskapscentrum för kollektivtrafik och syftar till att utveckla ny kunskap om hur innovation kan främjas på kollektivtrafikens marknader och hur dessa marknader påverkas av teknologiska förändringar. Denna delstudie har syftat till att undersöka hur COVID-19 påverkade kollektivtrafikmarknaderna, inte minst ur avtalssynpunkt. Detta Working Paper har författats av Alexander Paulsson, universitetslektor vid Lunds universitet och Till Koglin, universitetslektor vid Lunds universitet. Författarna vill tacka K2 för stöd och finansiering av projektet, Anders Wretstrand och Ewa Rosén för kommentarer på manuskriptet, samt sist men inte minst intervjupersonerna som gjorde detta arbete möjligt!

Lund, maj 2021

Alexander Paulsson

Projektledare

1. Introduktion

Våren 2020 spred sig Coronaviruset över hela Europa och skakade på kort tid kraftigt om samhällets grundvalar. Regeringar och regioner vidtog plötsligt nya och tidigare otänkbara åtgärder för att reglera och begränsa medborgares privatliv och rörlighet. Så även i Sverige. På grund av detta minskade resandet med kollektivtrafik runt om i landet. Detta oroadde de regionala kollektivtrafikmyndigheterna eftersom biljettintäkterna minskade. För trafikföretagen, som bedriver trafik på uppdrag åt de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, fanns också en oro. Hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne är ersättningen till trafikföretagen delvis baserad på så kallade incitamentsstyrda avtal. Dessa avtal innebar en uppenbar risk för trafikföretagen, eftersom färre resenärer leder till sjunkande intäkter och på sikt sämre lönsamhet. Därför ledde COVID-19 till heta diskussioner inom kollektivtrafiksektorn, särskilt kring frågan hur ersättningsmodellen i de incitamentsstyrda avtalen skulle tolkas. Denna rapport är en sammanställning av de resultat som kom fram genom en intervjuundersökning under hösten 2020.

1.1. Syfte och frågeställning

Syftet med denna rapport är att kartlägga hur de trafikföretag som bedriver upphandlad busstrafik i Sverige hanterat COVID-19. Coronapandemin har som sagt påverkat både samhället och kollektivtrafiken i grunden. Kollektivtrafiken har tappat åtskilliga resenärer och likt andra marknader där efterfrågan sjunkit har verksamheten på kort tid fått anpassa sig därefter. Hur gjordes detta?

Kollektivtrafiken är organiserad som en marknad där konkurrens sker genom hemliga anbud i upphandlingsprocessen.¹ Samtidigt har marknadsinslagen ökat under senare år. Förutom upphandlingsprocessen har avtal med resandeincitament inneburit att trafikbolagen tar en större risk än tidigare. Trafikföretagen förväntas agera mer affärsmässigt, t ex genom att påverka trafikutbudet och genom marknadsföring, detta för att öka antalet resenärer och höja sina intäkter.

Den minskade efterfrågan på kollektivtrafikresor i och med Coronapandemin blottade en del av riskerna med dessa marknadsinslag, inte minst just de incitamentsstyrda avtalen. Dessa avtal bygger på en relativt enkel logik: Om efterfrågan stiger (sjunker) ska, allt annat lika, ersättningen öka (minska). I dessa avtal är samverkan ofta ett viktigt medel för att trafikföretagen och de upphandlande kollektivtrafikmyndigheterna gemensamt ska kunna arbeta mot målet att öka resandet.

¹ Att anbuden är hemliga innebär att de olika anbudsgivarna inte vet vad konkurrenterna lagt för anbud. Detta kan förstås i motsats till auktioner, där anbuden är öppna.

I och med Coronapandemin har de incitamentsstyrda avtalen hamnat under press. Olika regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM:er) har valt att tolka de incitamentsstyrda avtalen på olika sätt. På en del håll följs avtalen i mer bokstavlig mening, på andra håll ses pandemin som ett undantag från avtalets formuleringar om ersättning baserat på per påstigande. Samtidigt är det många upphandlingar på gång runt om i Sverige. I Västra Götaland genomförde Västtrafik under hösten 2020 en SIU (Samråd inför upphandling) med flera trafikbolag. Frågan om huruvida incitamentsavtal var att föredra eller ej ägnades då energi. Likaså kommer det investeras i helt nya elbussflottor i samband med de nu initierade upphandlingsprocesserna. Kort sagt är det många osäkerhetsfaktorer och mycket som står på spel samtidigt.

Mot denna bakgrund är rapportens mer precisa frågeställningar att utreda om trafikbolagens syn på incitamentsstyrda avtal har förändrats i och med COVID-19, hur dialogen med kollektivtrafikmyndigheter och branschorgan har sett ut, och varför det inte gått att hitta en gemensam nationell lösning på hur avtalen ska tolkas. Vidare tar rapporten också upp hur trafikbolagen ser på den framtida användningen av såväl incitamentsstyrda avtal som hur COVID-19 förväntas påverka marknadens funktionssätt på sikt.

1.2. Metod

Under hösten 2020 genomförde vi intervjuer och en mindre litteraturstudie. Sammanlagt genomfördes tio intervjuer med personer från olika organisationer, såsom kollektivtrafikmyndigheter och trafikföretag i Sverige, och med olika höga befattningarna, exempelvis VD eller marknadschef. Intervjuerna var i genomsnitt var 35 minuter långa.

På grund av pandemin genomfördes alla intervjuer antingen via Zoom eller via Teams. Många intervjuer spelades in, dock inte alla. Av de som *inte* spelades in fördes anteckningar. Alla intervjuer följde en semi-strukturerad mall. Denna är lagd som bilaga 2 i denna rapport. Intervjumaterialet bearbetades och skrevs sedan ihop till en empirisk framställning baserat på litteratordiskussionen. Alla intervjupersonerna har fått ta del av den empiriska framställningen och godkänt de citat och referat vi inkluderat i rapporten. Vi har anonymiserat intervjupersonerna.

Litteraturen samlades in via sökningar i GoogleScholar och genom tips från andra forskare inom området. Litteratordiskussionen ger en djupare förståelse för processerna kring marknadseringen av kollektivtrafik och hur en kris som Coronapandemin påverkar marknadens funktionssätt.

2. Kollektivtrafikmarknadens organisering

Kollektivtrafiken är organiserad som en marknad. Kollektivtrafikmyndigheterna beslutar om allmän trafikplikt och upphandlar därefter trafik från trafikföretag. Trafikföretagen konkurrerar med varandra under upphandlingsprocessen. Avtalen som reglerar relationen mellan beställare och utförare är centrala för marknaden. De har utvecklats över tid. Förutom produktionsbaserade avtal förekommer nu också incitamentsstyrda avtal. Det finns samtidigt en växande litteratur om de incitamentsstyrda avtalen, inte minst av utvärderingskaraktär (se t ex Poddyke och Lindgren, et al, 2019)

Att marknadsinslagen ökat i kollektivtrafiken är ett faktum sedan flera årtionden tillbaka.² Inom forskningen har begreppet marknadisering introducerats för att beskriva detta och de processer som ligger bakom marknadsinslagen i offentlig sektor. Birch och Siemiatycki (2016: 179) definierar marknadisering som att det “involves the introduction of markets and market forces into the state, primarily into its functioning, authority and legitimation”. Marknadisering är således en del i den övergripande reform av offentlig sektor som brukar gå under begreppet *new public management*. Birch och Siemiatycki fördjupar sig i en diskussion av definitionen av marknadisering, men de säger lite eller inget om hur detta görs i praktiken. Vilka är marknadiseringens *tekniker* och vilka *normer* ligger till grund för de tekniker som används?

Enligt vår bedömning har kollektivtrafiken genomlevt marknadisering i två övergripande vågor (jmf Nilsson, 2011). Den första vågen kom när trafikhuvudmän i Sverige bestämde sig för att låta privata företag bedriva trafiken.³ Detta skedde under tidigt 1990-tal i samband med att *new public management* fick stort genomslag i offentlig sektor. Den andra vågen av marknadisering kom då de incitamentsstyrda avtalen infördes. Detta skedde stegvis och olika snabbt i olika regioner, men de första stegen togs under mitten

² Nash & Smith (2020) skriver att Storbritannien är ett av de länder som har mest erfarenhet av att låta kollektivtrafiken organiseras på en privat marknad. Långdistansbussar, den absoluta majoriteten av busstrafiken utanför London, och ett mindre antal järnvägslinjer har överlämnats till kommersiella operatörer. De övriga järnvägslinjerna, busstrafiken i London och subventionerade busstjänster på andra håll, upphandlas i konkurrens.

³ Värt att notera är att kommunernas inflytande över kollektivtrafik ökade under 1970- och 1980-talen. Samtidigt förekom konflikter kring vem som fick bedriva trafik på en viss linje då ingen organisation hade huvudansvaret. I och med att trafikhuvudmannafrågan löstes under 1980-talet, bildades länsbolag med uppdrag att planera trafik. Då öppnades också möjligheten för att upphandla trafik. Ringqvist (2016, s 7) skriver: ”Från 1989 kunde fick trafikhuvudmännen möjlighet att upphandla trafiken i konkurrens. Det innebar stora förändringar i svensk busstrafik med effektivisering, lägre produktionskostnader, kommunala företag som försvann och en koncentration till större trafikföretag.”

och slutet av 2000-talet.⁴ Det började med bonus/malus för levererad kvalitet, ibland kompletterad med upplevd kvalitet via kundundersökningar och mystery shoppers med mera. Dessa incitament för att garantera en god kvalitet kompletterades sedan med en ersättning per påstigande. I takt med att resandeincitamentet gavs större betydelse, det vill säga i takt med att den del av ersättningen som är kopplad till resandet ökade, har incitamentsstyrda avtal och resandeincitamentsavtal i praktiken kommit att bli synonymer. Medan den första vågen av policyinnovation syftade till att ingjuta mer konkurrens på kollektivtrafikmarknaderna, syftade den andra till att öka resandet i kollektivtrafiken.⁵

Även om marknadsinslagen blivit flera och ordet marknad och marknadsandelar är vanligt förekommande inom kollektivtrafiken är kollektivtrafikmarknaden i många avseenden en organiserad marknad. Organisering ligger i att beställare och utförare intar olika roller, liksom köpare och säljare på en marknad, och baserat på dessa roller engageras i formaliserade upphandlings- och anbudsprocesser, ekonomiska transaktioner och trafikproduktion. Utöver beställande kollektivtrafikmyndigheter och utförande trafikföretag är staten och kommunerna involverade i denna marknad, dock mer indirekt. Staten och kommunerna äger och förvaltar gator och hållplatsinfrastruktur, vilka kan behöva anpassas och byggas om efter kollektivtrafikens behov.

Öjehag-Pettersson och Granberg (2019: 43) menar att utbredningen och intensifieringen av offentlig upphandling är en del av en pågående marknadsiseringen av offentlig sektor i Sverige. Trots att offentlig upphandling är centralt för att förstå marknadsiseringens praktik är relationerna mellan upphandling och marknadsisering förvånansvärt lite studerade. Öjehag-Pettersson och Granberg (2019:56) föreslår därför att detta ”should be followed up in more detailed research studies”. Ett sätt att göra detta är att diskutera vilka *tekniker* och *normer* som ligger styr marknadsiseringspraktikerna.

Enligt Brunsson och Jutterström (2018) handlar marknadsisering i regel om att hitta nya *tekniker* för att införa konkurrens i utförandet av offentliga tjänster. Detta kan handla om policyinnovationer som öppnar upp tjänsteleverans åt nya aktörer och nya former av samarbete. Förändrad lagstiftning med målet öka konkurrens och underlätta för marknadsinträde för nya aktörer är ett tredje. I regel innebär dessa tekniker att enhetliga och sammanhängande system bryts ner i mindre beståndsdelar eller geografiska områden, allt för att göra det möjligt att ingjuta konkurrens i verksamheten. Birch och Siemiatycki (2016: 194-195) menar t ex att

“...marketization processes often involve the ‘unbundling’ of socio-technical networks or systems, which can be seen as monopolies (e.g. transport system), in order to open up different parts of the network or system to competition and competitive forces. “

När systemet bryts ner i mindre beståndsdelar kan konkreta *tekniker* utformas för att främja konkurrens och/eller kvalitetsarbetet inom avgränsade delar av systemet (Hansen

⁴ Incitamentsavtal ett paraplybegrepp för alla ersättningsmodeller som på något sätt kopplas till prestation utöver produktionen (t ex att trafiksätta X-antal bussar, som opererar Y-tidtabellskilometer under öppetid motsvarande Z-tidtabellstimmar).

⁵ Även Kollektivtrafiklagstiftningen från 2011 speglar en syn där kollektivtrafiken är en marknad.

och Lindholst 2016). Inom kollektivtrafiken handlar dessa *tekniker* oftast om upphandlingar inom geografiskt avgränsade områden kombinerat med olika typer av avtalskonstruktioner. Samtidigt kan de långa avtalen i kollektivtrafiken leda till inlåsnings effekter. Att förändra ett system som är uppdelat i olika mindre konkurrensutsatta områden, där olika organisationer delvis konkurrerar med varandra, kan försvåra systemförändringar (Birch och Siemiatycki 2016:195).

På grund av COVID-19 pandemin har frågan om kollektivtrafikmarknadens funktionssätt aktualiserats. Hur fungerar marknadens *tekniker*, inte minst avtalskonstruktionerna, under pandemin? Och har dessa teknikers eventuella begränsningar påverkat de *normer* som styr hur marknaden bör fungera? Det är dessa frågor vi intresserat oss för att studera.

3. Kollektivtrafikmarknaden under COVID 19-pandemin

”Alla behöver hjälpa till att dämpa spridningstakten av covid-19 i Sverige. Därför behöver alla också tänka igenom om planerade helgresor eller andra resor verkligen är nödvändiga att genomföra. Den som är sjuk ska inte resa alls. (Folkhälsomyndigheten, 19 mars 2020)

3.1. ”En helt unik situation”

I mars 2020 uppmanade Folkhälsomyndigheten alla i Sverige att undvika resor som inte var nödvändiga på grund av COVID-19. Samma månad tappade tunnelbanan 20 procent av sina resenärer. För busstrafiken var det en motsvarande siffra. Den 19 mars 2020 gick Trafikförvaltningen i Stockholm ut med ett pressmeddelande där de sa att de skulle justera utbudet av busstrafik. På grund av sjukanmälda bussförare och annan personal hade Trafikförvaltningen i samråd med bussbolagen beslutat att minska antalet avgångar från och med den 23 mars.

”– Vi befinner oss i en helt unik situation där personalläget är ansträngt i hela samhället. Det gäller även hos våra trafikentreprenörer, säger Fredrik Cavalli-Björkman, trafikdirektör vid SL. Det är mycket viktigt att stockholmarna kan resa till och från sina arbeten men vi behöver hantera och ta höjd för att även kollektivtrafikens medarbetare behöver vara frånvarande från jobbet. Utvecklingen avseende personalläget innebär att vi behöver göra justeringar för att kunna hålla igång trafiken.”

”– Jag tror att våra resenärer kommer att visa förståelse för de åtgärder vi nu tvingas till, det har de visat genom att ta myndigheternas råd till sig och ta ansvar för att minska spridningen av det nya coronaviruset, säger Fredrik Cavalli-Björkman. Eftersom färre än normalt reser kollektivt räknar vi med att det inte kommer att bli ökad trängsel trots glesare trafik.”
(Trafikförvaltningen, 2020a)

Kristofer Tamsons, moderat trafikborgarråd i Region Stockholm, gick ut med samma besked på sin personliga Facebooksida. Beslutet mötte kritik. Bland annat menade fackföreningarna som organiserar bussförare att deras medlemmar gärna ville fortsätta arbeta, men att de inte fick – eller snarare kunde – på grund av inställda turer (Rogvall, 2020a). Frågan handlade om de inställda turerna var ett försök att rädda bussbolagens

ekonomi när resenärsantalet minskade, eller om det snarare handlade om att bussförarna sjukskrev sig som en strategi för att inte riskera att exponeras för smittan?⁶ Bara dagar efter neddragningen av trafiken i Stockholm kom besked om ökad trängsel (Rogvall, 2020b; Rogvall et al, 2020). Tillfrågad av en journalist om detta, svarade Tegnell att det var ”onödigt att dra ner på den aktiviteten nu” (Holm, 2020). Detta fick effekt. Dagen därefter skrev Tamsons på Facebook:

”Jag vill inte höra om några helgtidtabeller eller rastlösa bussförare. Kör allt ni kan, så mycket ni kan. Ta in timanställda, övertid och andra förare som kan ställa upp. Det är inte en rekommendation. Det är en order. Detta från den samlade politiken.” (Tamsons, 2020)

Detta budskap återgavs även i andra medier (se t ex Tihinen, 2020). Därmed rullade trafiken igång igen med tätare avgångar, dock inte överallt och inte enligt tidtabell. Svårigheter med att uppdatera SL-appen och att kommunicera de nya avgångstiderna innebar att resenärerna ibland ändå fick trängas. Samtidigt blev det färre resenärer. Och med färre resenärer minskade biljettintäkterna. I de flesta regioner i landet motsvarar biljettintäkterna ungefär halva kostnaden för att bedriva kollektivtrafiken. Så även i Stockholm. Resterande kostnader täcks via den kommunala skatten.

Detta fick vidare konsekvenser för trafikföretagen, inte minst de som är noterade på börsen⁷. Den 23 mars hade Nobina-aktien halverat sitt värde. En månad tidigare handlades aktien för 78 kronor, nu låg den på 42 kronor. Trots detta uttryckte börsanalytikerna tilltro till aktien. En skrev att:

Nobina-aktien har fallit kraftigt i de senaste veckornas börsras. Busstrafik är i princip helt konjunkturoberoende verksamhet så reaktionen kan tyckas märklig. [...] Anledningen är att Nobina har en relativt stor andel kontrakt med rörlig ersättning där just antalet resenärer är en viktig parameter. Dessa innehåller såklart aningen mer risk men därmed också bättre lönsamhet och större möjligheter till tillväxt i intäkterna. Nobina kan använda sin expertis när det gäller busstrafik för att optimera tidtabeller och bemanning. Kvalitativa parametrar som kundnöjdhet och punktlighet brukar också ingå i ersättningsmodellerna. Nobina har aktivt jobbat för att höja andelen incitamentsbaserade kontrakt och man har kommit längst på den svenska marknaden. En knapp tredjedel av kontrakten i Sverige är incitamentsbaserade. Hur stor andel av ersättningen som är rörlig varierar.

⁶ Enligt *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB, 2020) är kollektivtrafik en samhällsviktig verksamhet. Bussförare löper fem gånger högre risk att smittas än andra yrkeskategorier enligt *Folkhälsomyndigheten* (SR Ekot, 2020). Under våren avled fyra bussförare i Sverige som en följd av Corona (Aquilunious, 2020)

⁷ Av trafikföretagen verksamma i Sverige är följande börsnoterade: Nobina, MTR samt GoAhead.

Några kontrakt är helt rörliga medan andra ligger kring 25-30 procent rörligt. [...] Utöver själva resenärstalen har Nobina såklart en hel del egna anställda chaufförer som riskerar att bli sjuka. Ökad sjukfrånvaro skulle kunna leda till stök och ökade kostnader. (Ericson, 2020)

När Folkhälsomyndigheten rekommenderade befolkningen att inte resa kollektivt, gick SL ut med budskapet: ”Om ni inte behöver, res inte kollektivt” (Heick, et al, 2020). Andra kollektivtrafikmyndigheter gick ut med liknande budskap vilket ledde till att intäkterna minskade kraftigt. Ersättningen till trafikbolagen bygger delvis på hur många som reser, inte bara på antal timmar trafiken är igång, antal fordon som används eller antal körda kilometer.⁸ Så när antalet resenärer minskade, då minskade intäkterna för både bussbolagen och kollektivtrafikmyndigheterna. Ändå skulle SL bibehålla antalet avgångar. Där uppstod följaktligen ett gap i finansieringen (Trafikförvaltningen, 2020b, s 3).

3.2. Dialog tar fart

Den upphandlade kollektivtrafiken påverkades av pandemin från mars och april 2020. Då kom signaler om att smittskydd skulle iakttas. Folkhälsomyndigheten gick ut med uppmaningar om att undvika resor med kollektivtrafik. Dialog inleddes då mellan Sveriges Bussföretag, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Svensk kollektivtrafik. Där fanns en tydlig uppdelning – SKR och Svensk kollektivtrafik tog ledartröjan. De representerade alla landets olika kollektivtrafikmyndigheter, som ju ytterst ansvarar för trafiken. En viktig fråga då var hur ökad trängsel skulle hanteras när trafikutbudet minskade som en följd av det minskande resandet. Vid den tiden inleddes även en diskussion inom kollektivtrafikbranschen om krav på ekonomiskt stöd från staten

⁸ Förr baserades ersättningen till bussbolagen endast på antalet tursatta fordon, samt fordonstimmar och fordonskilometer. Fler resenärer kunde då i princip ses som en belastning för bussbolagen eftersom stora resenärsvolymer i regel ökar slitaget i bussarna, med ökat behov av städning ombord på bussarna som en konsekvens. Vanligtvis möttes ökad efterfrågan genom utbudsökning via på förhand avtalade à-priser (tillkommande fordon, timmar och kilometer). Numera bygger ersättningsmodellerna i större utsträckning på så kallade resandeincitamentsavtal. I Stockholm, men även i Göteborgsområdet och i Skåne, får bussbolagen en viss del av ersättningen baserat på ett fastställt à-pris per påstigande resenär (Trafikförvaltningen 2015). Istället för att bara betala för produktionen (dvs. kapital- och driftskostnad för att bedriva trafiken) är ambitionen att även betala för antalet resenärer (vilket ska främja bussbolagens vilja att få fler att resa med kollektivtrafiken) (Svensk kollektivtrafik, 2020; Pyddoke och Lindgren, 2018). På tjänstemannaspråk kallas ibland den här typen av ersättningsmodeller för VBP, där ersättningen i sin helhet eller i delar utgår motsvarande antalet Verifierade Betalande Påstigande. Verifiering innebär att det säkerställts att påstigande reser med giltig biljett. Även om det finns exempel där ersättningen till trafikbolaget helt och hållet bygger på antalet påstigande, är det vanligare att resandeincitamentsdelen utgör 20-50%, och där resterande del utgörs av vad som brukar kallas basproduktionspris.

till kollektivtrafikmyndigheter. I ett pressmeddelande från *Moderaterna* i Region Stockholm den 20 maj 2020 sa trafikborgarrådet Tamsons följande:

- Ronald Reagan sade en gång att de mest skrämmande orden som finns är ”jag är från staten och jag är här för att hjälpa dig”. Kollektivtrafiken behöver dock höra de orden igen. Regeringens aviserade stöd till kollektivtrafiken var välkommet, men är långt ifrån tillräckligt. Det behövs en garanti från staten om full kompensation för den samhällsinsats som nu utförs, avslutar Tamsons (Moderaterna, 2020).

Runt en miljard kronor i månaden i förlorade biljettintäkter, uppskattade Svensk kollektivtrafik kostnaden för att köra fullt trafikutbud utan alla de vanliga resenärsvolymer. Det skulle bli ungefär 8-10 miljarder kronor i underskott på ett helt år. Moderaterna krävde följaktligen ökat stöd från staten. Samtidigt framkom i vårt material att ledamöter i riksdagens *Trafikutskott* också ville ge statliga stöd till kollektivtrafiken.

Trafikföretagen inledde å sin sida en dialog sinsemellan och med RKM:erna. Två aspekter var då viktiga. För det första utgick man från Folkhälsomyndighetens uppmaning att inte åka kollektivt. Det reste en rad frågor. Hur skulle trafikföretagen hantera rekommendationerna och hur skulle de göra för att undvika trängsel? De diskuterade också frågor som handlade om personalens säkerhet. Hur skulle de skydda sina anställda, inte minst bussförarna och biljettkontrollanterna? Dialog inleddes med fackföreningarna. Framdörrarna på bussarna stängdes för påstigande i väntan på att Arbetsmiljöverket skulle godkänna montering av glasväggar mellan bussförare och passagerare.⁹ Detta skulle underlätta för resenärerna att validera sina biljetter också.¹⁰ För det andra diskuterades frågor kopplade till resandeincitamentsavtalen. Hur skulle dessa hanteras? Stora intäktstapp väntades för alla de stora trafikföretagen och därför var detta en angelägen fråga. Samtidigt var detta en fråga främst för tätortstrafik eller trafik i befolkningstäta storstadsregioner, där i också många av dessa avtal finns.

⁹ Arbetsmiljöverket har en regional uppbyggnad och en beredskap för lokala arbetsmiljöproblem. Pandemin var inget lokalt problem, utan globalt. Problemen var lika i olika regioner. Men detta gick inte att ändra. Därför stängdes framdörrarna. Svårigheter att få glasvägg mellan föraren och resenärerna godkända. Detta påverkade den upphandlade trafiken negativt.

¹⁰ På grund av pandemin har alla bussbolag tvingats stänga framdörrarna. Det är i regel vid framdörrarna som resenärerna validerar sina biljetter. I en del regioner ville kollektivtrafikmyndigheten att trafikbolagen skulle flytta biljett- och valideringsmaskinen från främre delen av bussen till mittendelen, där resenärerna nu fick gå på. Detta gjordes inte, dels eftersom det rent tekniskt är komplicerat, dels kostar en sådan flytt en hel del. Istället ville trafikbolagen införa skyddsglas framme vid bussföraren, så han eller hon skulle vara skyddad. På grund av svårigheten att validera biljetter har många åkt gratis. Plankningen har därför ökat, så flera av dem vi pratade med, vilket är negativt utifrån ersättningsmodellerna. Det är dock svårt att veta säkert om plankningen ökat. Nivån på plankning bygger på hur många som åker fast för plankning, men också på uppskattningar där jämförelser görs mellan automatisk trafikankräkning och validering. Mörkertal är relativt svåra att sja om.

Sveriges bussföretag kontaktade Svensk kollektivtrafik och ville att Svensk kollektivtrafik skulle utarbeta en gemensam lösning för hela Sverige. Svensk kollektivtrafik tog ogärna ett sådant ansvar. Skälet till detta var, menade Ebeling, en av personerna vi intervjuade för den här studien, att regionerna i praktiken hanterar dessa avtal på olika sätt. SL gör på ett sätt, Skånetrafiken på ett annat och Västtrafik på ett tredje. Därför gick det inte heller att hitta en gemensam lösning.

Under april 2020 fanns ännu inget samlat grepp från Svensk kollektivtrafik och SKR ifråga om hur kollektivtrafikmyndigheterna skulle agera. Då inleddes bilaterala diskussioner mellan trafikföretagen och kollektivtrafikmyndigheterna på regional nivå. När resenärer uppmanades att inte resa kollektivt av myndigheterna, hur skulle trafikföretagens ersättning påverkas och eventuellt justeras? Skulle deras ersättning minska i takt med att resandet minskade? Om de ändå skulle köra bussarna utan de tidigare förväntade resenärsvolymerna, hur skulle de då få betalt när hela ersättningsmodellen bygger på att de ska öka antalet resenärer?

Pandemin reste en rad nya frågor kring marknadens funktionssätt, hur marknaden var organiserad och vilken avtalskultur som skulle få råda. SL beskrev i augusti 2020 att resandeminskningen fortsatt. Från att ha minskat med på 20 procent under våren och 35 procent under sommaren hade resandet i augusti sjunkit till 55-60 procent jämfört med motsvarande period tidigare år.¹¹ SL tecknade tilläggsavtal under april månad för perioden 1 april till och med 30 september ”för att hantera ersättning och trafikbeställningsförfarande” (Trafikförvaltningen 2020b, s 5). I praktiken ersattes resandeincitamenten tillfälligt av en produktionsbaserad ersättningsmodell.

I andra regioner löste man detta på andra sätt.¹² I Västra Götalandsregionen justerades ersättningsmodellerna så att trafikföretagen fick runt 85 procent betalt jämfört med motsvarande period föregående år. Eftersom resandet sjunkit mer än så delade i praktiken kollektivtrafikmyndigheterna och trafikbolagen på förlusterna. Ebeling, en representant för ett av de större trafikföretagen, sa att han trodde att kollektivtrafikmyndigheterna gjort större förluster än trafikföretagen. Skånetrafiken gjorde en annan tolkning av avtalen. Där ansågs avtalen fortsatt gälla och pandemin innebar inga drastiska undantag från detta. Avtalen kom sedermera även att delvis justeras där.

¹¹ I augusti 2020 fastslog Trafikförvaltningen att: ”Resandet har under mars – augusti sjunkit med mellan 50-60 procent och förväntas med stor osäkerhet variera på olika sätt under resten av året och nästa år. Trafikförvaltningen har trots de utmaningar som covid-19 inneburit upprätthållit en stabil produktion och verksamhet. (Trafikförvaltningen, 2020b, s 3)

¹² Resandet minskade i Stockholm, men inte lika mycket som i andra regioner. I den återkommande resvaneundersökningen - kollektivtrafikbarometern - som utförs på uppdrag av Svensk kollektivtrafik (en branschorganisationen för länstrafikbolag och regionala kollektivtrafikmyndigheter i Sverige), redovisades en fördjupad undersökning av perioden mars-maj 2020. (Svensk kollektivtrafik, 2020b)

3.3. Entydig bild, men olika lärdomar

Adolfsson, vd för ett av stora trafikbolagen, sa att ”alla marginaler är som bortblåsa” på grund av resandeminskningen. Två representanter för ett annat trafikföretag, Cederberg och Davidsson, menade att deras affärsmodell – att öka kollektivtrafikresandet – ”skakats om” i grunden. Trafikföretagen har en ganska så entydig bild av konsekvenserna av pandemin och det är just detta, att intäkterna sjunkit i takt med att resenärsvolymer sjunkit. De har dock hanterat konsekvenserna på lite olika sätt och de har dragit delvis olika lärdomar, inte minst kopplat till risk och hur risk kan hanteras i avtal. Två av trafikföretagen menade att de är bra på att planera och driva trafik, inte hantera kollektivtrafikmyndigheternas övergripande risker. Adolfsson sa att de inte kan ”agera försäkringsbolag åt beställarna”.

En hög chef, Beckman, berättade att försök gjordes med att omförhandla hur ersättningsmodellerna skulle tillämpas, men med varierande framgång. Detta berodde i sin tur på att olika kollektivtrafikmyndigheter har olika avtal. Flera av personerna vi pratade med underströk att Trafikförvaltningen i Stockholm förstått och greppat detta med ”affärsmissighet” bra, medan kollektivtrafikmyndigheten i Skåne inte riktigt greppat detta (Beckman, Cederberg och Davidsson). Trafikföretagens bild av Skånetrafiken är generellt sett inte så positiv. Skånetrafiken verkar tro att det handlar om att dra åt så mycket det går under pandemin, utan att inse konsekvenserna av detta på längre sikt, menade, Beckman, en hög chef för ett stötte trafikbolag. Samtidigt har de stora beställarna – Stockholm, Västtrafik och Skånetrafiken – lång erfarenhet av resandeincitament och borde inse att de har samma mål som trafikbolagen, oaktat pandemin och dess konsekvenser på kort sikt, förklarade Beckman.

En börsanalytiker som följer Nobina kommenterade i november 2020 företagets resultat det brutna räkenskapsåret 2020/2021 och reflekterade samtidigt över hur pandemin kan tänkas påverka företaget på sikt:

I ett mycket negativt scenario så skulle Nobina kunna förlora större delen av dessa incitamentsintäkter om fler väljer att arbeta hemifrån också efter pandemin. Detta är även en intäktsrisk som diskuterats för de kommersiella fastighetsbolagen med en betydande andel kontorsfastigheter. Aspekt att beakta till ovan är att de som använder buss för färd till arbete till en stor del är sjukvårds- och hemtjänstpersonal, skolpersonal, tillverknings- och butiksanställda som kanske saknar parkeringsmöjligheter eller tycker att trängselavgifterna är för höga i storstadsområden. Ovan yrkeskategorier, som arbetar med människor, kan inte arbeta hemifrån i någon stor utsträckning. Därutöver så är unga nyanställda, studerande, invandrare (som inte hunnit ta svenskt körkort), och pensionärer andra viktiga grupper som regelbundet använder bussen. [...] Ska vi slutligen summera Nobina så finns som sagt en viss risk inom incitamentsintäkterna men den ska heller inte överdrivas då

många samhällsgrupper som använder kollektivtrafiken inte kan arbeta hemifrån (Ewerstrand, 2020).

Trots längden på detta citat är det värt att behålla i sin helhet eftersom det visar hur komplex kollektivtrafikmarknaden är. Eftersom majoriteten som reser med kollektivtrafiken varken kan ta bilen till jobbet eller jobba hemifrån kommer intäktsbortfallet inte vara så omfattande, summerar den här börsanalytikern sin 'köp-rekommendation'.¹³ Även om det finns risker med incitamentsavtal vid kraftiga reseminskningar tycks detta verktyg uppskattas av börserna eftersom det ses som en morot för bolaget. Det är många som varit positiva till resandeincitamentsavtal. En tjänsteman på Skånetrafiken sa att:

Vi var väldigt positiva [till incitamentsstyrda avtal] och det tror jag branschen var också, just av det skälet att det driver åtminstone en kvalitetsutveckling för att man vill vara med och tjäna mer pengar om man har möjligheten. Och då är det i huvudsak kvalitetsdelarna som bidrog till det. (Ingemarsson)

Två av trafikföretagen har nu sagt till beställarna att de vill se produktionsavtal, dock inte så de såg ut för tjugo år sedan. Istället vill de se nya uppdaterade produktionsavtal där kvalitetsparametrar premieras i högre utsträckning än idag. Incitamentsstyrda avtal är för osäkra. Riskerna är svåra att beräkna och prissätta. Exempelvis är det oklart vilket år som ska räknas som basår (vilket används för att beräkna *resandeökningar*). Om kollektivtrafikmyndigheterna väljer ett basår med förhållandevis låga resandevolymer, då är kollektivtrafikmyndigheterna rädda för att trafikbolagen kommer att få en kraftig uppsida när resandet återgår till det 'normala'. (Adolfsson och Beckman).

Tidigare gick det att köpa in större bussar i början av en avtalsperiod för att ta höjd för en resandeökning mot slutet av avtalet. Det är tveksamt om detta kommer att gå framöver. Ingen vet ju hur resandet påverkas av pandemin på sikt. I regel går trafikbolagen back ekonomiskt under de första åren av avtalens löptid, för att mot slutet göra en vinst. Priset i anbudet är ett medelvärde av detta verkliga resultat. Nu är det osäkert om detta sätt att räkna kommer att fungera framöver.¹⁴

Förslaget att utarbeta nya uppdaterade produktionsavtal kringgår delvis osäkerheten kopplat till basår. I de nya uppdaterade produktionsavtalen bör kvalitetsmässiga incitamentskomponenter byggas in, fick vi förklarat för oss. Samtidigt måste beställarna

¹³ Detta motsägs till vis del av Svensk kollektivtrafik. I sin resvaneundersökning våren 2020 fann de att: "Låginkomsttagare och äldre är de som i större utsträckning avstår från att överhuvudtaget resa." (Svensk kollektivtrafik, 2020b, s 1).

¹⁴ SLL har i sina senaste avtal ett upplägg som bygger på produktionsavtal upp till en viss resandenivå, där resandet antas ligga på en återhämtningsnivå, för att därefter, eller påkallat av entreprenören, övergå till ett resandeincitamentsavtal, dock med betydligt lägre andelsnivå på resandeincitamentsavtal (typ 15%).

då bli bättre på att utforma viten, enligt Adolfsson. Genom att utforma viten kopplat till nöjdhetsindex (NKI), exempelvis, främjas kvalitetsarbetet. För trafikföretagen gäller det då att förstå, beräkna och kunna prissätta risken för dessa viten. Annorlunda uttryckt handlar det om att ersätta en morot (t ex ersättning kopplat till ökat resande) med en piska (låga kvalitetsnivåer leder till viten). Viten som baseras på andra faktorer än vad trafikföretagen råder över, t ex förseningar som inte beror på försummelse av trafikföretaget, ska givetvis undvikas, underströk, Beckman, en vd för ett av de större trafikbolagen.

Prissättning av risker är centralt vid anbud. Om trafikbolagen ska börja prissätta risker som globala pandemier, då blir priset troligen 15 till 20 procent högre, allt annat lika. Detta återkom flera av trafikföretagens representanter till (Adolfsson, C och D). I anbudsprocessen kan prissättningen av sådana risker skapa osäkerhet. Skulle alla utom *ett* trafikbolag prissätta risken för en pandemi i sina anbud, då skulle vinnaren bli det trafikföretag som valt att inte räkna på kostnaderna av en pandemi. Det trafikföretaget skulle också kunna gå i konkurs om en pandemi inträffade, eller något annat som innebär minskade resandevolymer på kort sikt. Och där vill kollektivtrafikmyndigheterna heller inte hamna, uttryckte sig Adolfsson, en vd för ett av de större trafikbolagen.

3.4. Bristande avtalskunskap och senkommet ekonomiskt stöd

Regionpolitiker är ofta inte kunniga i hur trafikföretagen och kollektivtrafikmarknaderna fungerar, enligt flera av dem vi pratade med. Coronapandemin har blottlagt detta. Därför måste trafikföretagen 'utbilda' såväl regionpolitiker som höga tjänstemän hos RKM:erna. "De måste nämligen förstå", sa en hög chef för ett trafikföretag, "att trafikföretagen utför en samhällstjänst som de har prissatt enligt förväntad befolknings- och resandeökning". Att börja räkna på kostnaderna för en global pandemi kommer att göra så priserna skjuter i höjden, vilket riskerar att drabba resenärerna. Flera regionpolitiker verkar tro att resandeincitamenten är en bonus. "Resandeincitament är ingen bonus som ligger utöver ordinarie ersättning", argumenterade Cederberg och Davidsson. Även Beckman sa på liknande sätt att regionpolitiker verkar tro att påstigandeincitament ligger utöver en grundersättning – men så är det inte. Ebeling sa att ungefär 30 till 40 procent av bolagets intäkter var kopplade till resandeincitament och därför var det angeläget att i dialog med kollektivtrafikmyndigheterna lösa problemen med resandeminskningen. I praktiken blev det dock inte någon dialog, sa han, utan kollektivtrafikmyndigheterna berättade hur de ville att avtalen skulle se ut och tillämpas – och sedan blev det så.

Hansson, en tjänsteman på Skånetrafiken, sa att incitamentavtalen redan innan pandemin var under prövning, men att pandemin gjort att de nu funderar ännu mer på att ändra avtalsorganisationen. Hen uttryckte det på följande vis:

Den affärsmodell som fanns då är på något sätt ett tecken på att man tyckte att det var bra. [Organisationen] var positiv till resandeincitament, helt klart. Det finns ingen officiell policy när det gäller hur Skånetrafiken ser på det här, men jag tror att det är ganska många inom organisationen som skulle skriva under på att det kanske inte var idealiskt. Det beror lite på vem man frågar, men de som ser vad som har hänt och som har försökt att analysera lite data är nog lite avvaktande. Även om inte Corona hade funnits hade man nog börjat överväga andra [modifierade] modeller, men saken har ställts på sin spets [nu]. (Hansson)

På nationell nivå diskuterades frågan om stöd till kollektivtrafiken i *Trafikutskottet*. SKR och Sveriges bussföretag räknade på förluster i storleksordningen 7,5 miljard under 2020. Regeringens stöd landade så småningom på 5 miljarder: varav 3 MDSEK under 2020 och 2 MSEK under 2021. Till saken hör dock att bortfallet under 2021 uppskattades landa på 5-8 miljarder.

Skillnaderna i statliga stöd på de nordiska kollektivtrafikmarknaderna riskerar att snedvrída konkurrensen på sikt. I Sverige kom stödet relativt sent. De danska och norska företagen klarar sig troligen bättre eftersom de tidigt fick statligt stöd. Mindre och medelstora företag i Sverige riskerar således inte att överleva pandemin, medan danska och norska företag lättare kan ta sig in på svenska marknaden, argumenterade representanten för bussföretagens branschorgan. I grunden anser dock politikern i Riksdagen att det inte är enkelt för staten att stödja kollektivtrafiken eftersom detta är en regional angelägenhet, vilken bygger på principen om självstyre och att riksdagen inte kan påverka hur avtalen på regional nivå är utformade. Dock kan staten självfallet stödja kollektivtrafiken genom den statliga budgeten och genom olika ekonomiska stöd till kollektivtrafiken. Utöver det anser hen att samarbetet inte alltid är så enkelt heller, då frågorna inte alltid handlar om budget- eller stödfrågor:

Ska vi vara helt ärliga så är samarbetet mellan partier, man pratar gärna fint om det men det funkar ibland och då i väldigt enskilda frågor. Jag tänker att dels så är kollektivtrafiken i mångt och mycket en regional fråga som vi inte kan lägga oss i så mycket, så oftast handlar det om budgetfrågor. Man går in och stöttar upp på olika sätt. Det är vissa delar att det kommer förslag om kollektivtrafik men diskussioner blir kanske främst på regionnivå, kanske inte så mycket på nationell nivå annat än när det gäller pengar. (Gidlund)

De kollektivtrafikmyndigheter som ersatt trafikbolagen för resandeminskningen delade med sig av statens ekonomiska stöd.

3.5. Framtidens avtal och fördjupad samverkan

Hur ser då trafikföretagen på framtiden? Vilka avtal vill de ser framöver? Tre av trafikbolagen vill se utvecklade incitamentsstyrda avtal. En representant från ett av de största trafikbolagen sa uttryckligen att de inte ville överge resandeincitament. ”Detta är ett viktigt verktyg för att främja resorna med kollektivtrafik”, sa Beckman. Resandeincitament är även viktigt för att få till en bra samverkan mellan beställare och utförare. Cederberg och Davidsson tryckte också på detta, att resandeincitament är bra eftersom det leder till samverkan och partnerskap mellan beställare och utförare. Därför är det viktigt att utveckla verktyg, inte överge det.

Ebeling, vd för ett annat trafikbolag, sa att de var väldigt exponerade mot incitamentsavtalen, men att de ändå ville att de användes i kommande upphandlingar. I alla nuvarande avtal hade just detta trafikbolag incitamentskomponenter, om än konstruerade på lite olika sätt. På en del håll bygger avtalen på ett basår medan de på andra håll bygger på ersättning per påstigande, t ex i en region där trafikbolaget får 4 SEK per påstigande. Givetvis måste de incitamentsstyrda avtalen justeras och anpassas efter rådande pandemi och dess följder, men det betyder inte att de bör helt överges.

På grund av Coronapandemin vill en del kollektivtrafikmyndigheter överge den här typen av ersättningsmodeller i kommande avtal, eller åtminstone minska betydelsen av dem. En del kollektivtrafikmyndigheter är rädda för att resandeincitament, där basåret blir ett år med få resenärer, kommer att gynna trafikbolagen oproportionellt mycket. Basår med lågt resande skulle göra det alltför enkelt för trafikbolagen att öka resandet. Detta då resandeökningen framstår som större än vad den kanske egentligen är i ett längre perspektiv. Beckman menar att detta är spekulationer och givetvis vill inte trafikbolagen försöka utnyttja osäkerheten till sin fördel, utan trafikbolagen ser till hur resandet utvecklas i sin helhet.

Som tjänstemannen Hansson uttryckte ovan var incitamentavtalen redan innan pandemin under prövning. Hen säger också:

Vi har fått officiella skrivelser där företag sagt att de inte kommer att lämna anbud på upphandlingar där man har resandeincitament. Det är en offentlig handling i princip så det är klart att det påverkar oss och hur vi ska tänka. Vi vill ju att så många som möjligt ska lämna anbud. Är det då några som säger att ”nej, vi kommer inte göra det” då måste vi förhålla oss till det. (Hansson)

Ingemarsson, den andra tjänstemannen från Skånetrafiken, resonerar på liknande vis:

Vi har inte riktigt tänkt färdigt men på något sätt behöver man beakta att det har blivit som det har blivit och där kan man fundera i lite olika banor. Antingen går man tillbaka till det vi hade tidigare, ett helt bruttoavtal, men det tror vi egentligen inte är lösningen. Man får nog försöka finna en annan väg

att få med incitamentsavtal på något sätt. Då kan man tänka sig att de har en fast ersättning under det första året kanske, och sedan därefter går över i någon form av incitamentsmodell där man får en viss del av ersättningen antingen i form av resande – förändring i resandemängden – eller om man på något annat sätt kan mäta något som kan ligga till grund för hur man påverkar sitt resande och sin ersättning. Där vet vi inte riktigt, vi håller på att titta på det nu (Ingemarsson).

På SLL i Stockholm verkar resonera man på liknande sätt som i Skåne. Tjänstemannen som intervjuades där menade att de vill utveckla incitamentsavtalen, inte överge dem:

Inom busstrafiken har vi försökt standardisera och kommit fram till att en mixad modell med både VBP [verifierat betalande påstigande, dvs det formella namnet på resandeincitament i Stockholm] och produktion är det som fungerar bäst. Men det som hände med Corona var att det förändrade förutsättningarna. [...] Samtidigt har vi sett fördelarna med de här incitamentsbaserade avtalen. Så vi vill inte helt vrida tillbaka klockan till det som vi hade från början när vi började upphandla trafiken och det var rena produktionsavtal. Det hade också ganska stora nackdelar – exempelvis förenklades uppdraget om det handlade om att köra så mycket trafik som möjligt men ha så få resenärer som möjligt. [...] Vi är nog överens både på tjänstemannanivå och politisk nivå att de här incitamentsavtalen har bidragit till en positiv utveckling, och vi vill ha den typen av avtal i framtiden. Det är snarare en period nu – som vi inte vet hur lång den är – där vi ser hur vi får hantera det här. Det är inte så mycket att välja på, vi måste välja en annan väg just nu. Men låt oss hitta ett sätt när läget normaliseras och komma tillbaka till den här modellen som vi haft sedan tidigare då. Sen kommer det säkert komma en del utmaningar i det också som vi kanske inte fullt ut lyckas omhänderta på förhand, men det får väl visa sig då. Men annars ligger det kvar – viljan att ha incitamentsavtal (Juhlin).

På grund av rådande osäkerhet om hur avtalen ska konstrueras och ersättningsmodeller utformas har många kollektivtrafikmyndigheter valt att pausa pågående upphandlingar. I Västtrafik och i Uppland har kollektivtrafikmyndigheterna helt gått över till produktionsavtal i pågående upphandlingsprocesser. I Stockholm har Trafikförvaltningen pausat upphandlingsprocesser och utnyttjat förlängningsoptioner i existerande avtal. Hur framtiden bortom Coronapandemin kommer att se ut är det idag ingen som vet och detta gör att vissa försiktighetsprinciper har letat sig in i kollektivtrafikmarknadens organisering. Huruvida dessa kommer att leva kvar efter pandemin får framtiden sja om.

4. Slutdiskussion

Den här rapportens syfte har varit att kartlägga hur de trafikbolag som bedriver upphandlad busstrafik i Sverige hanterat COVID-19. Rapportens mer specifika frågeställningar handlade om att utreda om trafikbolagens syn på incitamentsstyrda avtal har förändrats i och med COVID-19, hur dialogen med kollektivtrafikmyndigheter och branschorgan har sett ut, och varför det inte gått att hitta en gemensam nationell lösning på hur de löpande avtalen ska tolkas. Därtill tog rapporten också upp hur trafikbolagen såg på den framtida användningen av såväl incitamentsstyrda avtal som hur COVID-19 förväntas påverka marknadens funktionssätt på sikt.

Av kartläggningen framträder följande mönster. Till att börja med finns relativt etablerade *normer* för hur kollektivtrafikmarknaden bör fungera, även om pandemin delvis ruckat på detta. Upphandlingsförfarandet och metoder för öka antalet påstigande kvarstår som centrala *normer* för hur marknaden bör organiseras. Organiseringsnormerna omsätts i *tekniker*, till exempel *tekniker* för upphandling och avtalskonstruktioner. Dessa *tekniker* reglerar i sin tur utbytena på marknaden och därmed också varje parts ansvar.

Pandemins konsekvenser på resandet ledde till en omvärdering av en teknik: incitamentsstyrda avtal. På grund av regionernas olika avtalskonstruktioner gick det inte att utarbeta en gemensam nationell lösning. Även om *normen* var densamma skiljde sig *teknikerna* delvis åt och därmed även lösningarna. Trafikförvaltningen i Stockholm gjorde på ett sätt, Västrafik på ett annat och Skånetrafiken på ett tredje. I så måtto arbetade dessa beställare som de brukar göra, det vill säga utefter sin egen regions politiska och administrativa informella traditioner och formella direktiv.

Hur kollektivtrafiken presterar synliggörs genom *representationer* av marknaden. Hit räknas exempelvis statistik över antalet påstigande, antalet plankande resenärer, samt tillhörande kostnadsberäkningar. Sådana representationer återkom vid flera tillfällen under det turbulenta året 2020, även om uppgifterna initialt många gånger rörde sig om grova uppskattning. Faktiskt siffror kom senare under året. Utifrån ett operatörsperspektiv visade sig resultaten vara långt ifrån så negativa som tidigare uppskattats.

Beträffande framtida användning av incitamentsstyrda avtal fann vi att trafikföretagen går att dela in i två läger. Ett läger ville helt gå ifrån incitamentsstyrda avtal i framtida upphandlingar, medan ett annat läger ville att de utvecklades. I den senare gruppen sågs fortsatt potential med *tekniken*, men att det fanns bristande kunskap hos såväl beställare som ansvariga politiker kring hur de faktiskt fungerar. Trafikföretagen har därför arbetat med att informera politiker och tjänstemän om hur avtalen fungerar och vad de syftar till

att uppnå (dvs ett ökat resande). Detta kan tolkas som att *tekniken* går att förbättra men att det behövs mer kunskap – eller bättre *representationer* av hur marknaden presterar – för att detta ska bli möjligt.

Även om det ännu inte är klart hur permanenta reserekommendationerna kommer att vara, eller hur betydande konsekvenserna på resandet kommer att bli på sikt, tycks pandemin *inte* nämnvärt ha påverkat *normerna* för kollektivtrafikmarknadens organisering. Från nationellt håll konstaterades kort att kollektivtrafik är en regional fråga och att denna gränsdragning inte blivit föremål för diskussion i samband med pandemin. Av de tjänstemän vi pratade med på regional nivå fanns en ambition att ta lärdom av pandemin och fortsätta utveckla avtalskonstruktionerna, vilket skulle skett oaktat pandemin. Följaktligen sågs pandemin mer som ett undantag än ett nytt normalläge som de måste förhålla sig till. Även här framkom att *normen* för hur marknaden bör fungera inte blivit föremål för diskussion, utan att det istället handlar om att utveckla och förbättra *teknikerna*, inte minst för att tydligare reglera ansvar och riskfördelning i avtalen.

5. Referenser

- Aquilunious, J. (2020) "Coronaviruset: Med livet som insats – när jobbet blir en hälsofara." Amnesty Press. Nr 2 2020 Tillgänglig online:
<http://www.amnestypress.se/artiklar/reportage/26602/coronaviruset-med-livet-som-insats-nar-jobbet-blir/>
- Birch, K. and Siemiatycki, M. (2016) Neoliberalism and the geographies of marketization: The entangling of state and markets, *Progress in Human Geography*, Vol. 40(2), pp. 177-198
- Brunsson, N. & Jutterström, M. (Eds.) (2018) *Organizing and reorganizing markets*. Oxford Oxford University Press
- Ericson, P. (2020) "Nobina köpvård trots börskaoset." *Avanza Placera*. Publicerad 13 mars 2020. Tillgänglig online: <https://www.avanza.se/placera/redaktionellt/2020/03/12/nobina-kopvard-trots-borskaoset.html>
- Ewerstrand, M. (2020) "Risken redan inprisad i Nobina". *Avanza Placera*. Publicerad 20 nov 2020. Tillgänglig online: <https://www.avanza.se/placera/redaktionellt/2020/11/20/risken-redan-inprisad-i-nobina.html>
- Hansen, M.B. & Lindholst, A.C. (2016). Marketization revisited, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 29(5), pp. 398–408
- Heick, P., Derblom Jobe, M. & Kirvesmäki, J. (2020) "Uppmaningen från SL: 'Res inte med oss'" *Sveriges Television*. Publicerad 1 april 2020. Tillgänglig online:<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/sl-vi-maste-kolla-vad-de-nya-direktiven-innebar>
- Holm, G. (2020) "Facket om SL-kaoset: Någon som har tänkt fel." *Expressen* Publicerad 23 mar 2020. Tillgänglig online: <https://www.expressen.se/nyheter/coronaviruset/facket-om-sl-kaoset-nagon-som-har-tankt-fel/>
- Folkhälsomyndigheten (2020). *Tänk över om resan verkligen är nödvändig*. Tillgänglig online: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/tank-over-om-resan-verkligen-ar-nodvandig/>
- Moderaterna (2020) "Hård coronasmäll för kollektivtrafiken". *Pressmeddelande*. Publicerat 20 maj 2020. Tillgänglig online: <https://www.mynewsdesk.com/se/moderaterna-stockholms-lans-landsting/pressreleases/haard-coronasmaell-foer-kollektivtrafiken-3001152>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2020-05-18, Ärendenr. 2020-07149 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2020) "Rekommendationer om samhällsviktig verksamhet vid nationell testning av nukleinsyrapåvisning". https://www.msb.se/contentassets/f58722b3995c4ac2b9e8578a28b1ad33/200518_rekommendationer_prio_samhallsviktigt.pdf
- Nash, C. and Smith, A. (2020) Public transport procurement in Britain, *Research in Transportation Economics*, Vol. 81, pp. 100847
- Nilsson, J-E. (2011). *Kollektivtrafik utan styrning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:6 https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/07/ESO2011_6-till-webben.pdf
- Öjehag-Pettersson, A. and Granberg, M. (2019) Public Procurement as Marketisation: Impacts on Civil Servants and Public Administration in Sweden, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(3-4), pp. 43-59
- Poddyke, R och Lindgren, H. (2018) "Uppföljning av E20-avtalen". *Kunskapscentrum för kollektivtrafik*. K2-research 2016:2. http://www.k2centrum.se/sites/default/files/fields/field_uppladdad_rapport/uppfoljning_av_e20-avtalen_k2_2016_18_2.pdf

- Ringqvist, S-E (2016). Kollektivtrafikens styrning och organisering. Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970-2015. K2 OUTREACH 2016:11
https://www.k2centrum.se/sites/default/files/fields/field_uppladdad_rapport/kollektivtrafikens_styrning_och_organisering_k2_outreach_2016_11_0.pdf
- Rogvall F., Ekström, A. och Mossige-Norheim, T. (2020) ”Nytt trängselkaos i Stockholmstrafiken” *Expressen*. Publicerad 24 mar 2020, uppdaterad 25 mars 2020. Tillgänglig online:
<https://www.expressen.se/nyheter/efter-kaoset-trangt-pa-sl-buss-pa-nytt/>
- Rogvall, F. (2020a) ”Fackbasen sågar SL: ’Vill spara pengar’”. *Expressen*. Publicerad 25 mar 2020. Tillgänglig online: <https://www.expressen.se/nyheter/fackbasen-sagar-sl-vill-spara-pengar/>
- Rogvall, F. (2020b) ”Nytt trängselkaos – för fjärde dagen i rad.” *Expressen*. Publicerad 26 mar 2020. Tillgänglig online: <https://www.expressen.se/nyheter/just-nu-nytt-kaos-for-fjarde-dagen-i-rad/>
- Sjöholm, H. (2016) Vårda upphandlingens syfte: Upphandling 24. Publicerad 8 april 2016. Tillgänglig online: <https://upphandling24.se/varda-upphandlingens-syften/>
- SR Ekot (2020) ”Taxi- och busschaufförer löper större risk att smittas”. Publicerad 25 juni 2020. Tillgänglig online: <https://sverigesradio.se/artikel/7502939>
- Svensk kollektivtrafik (2020) Incitamentsersättning. *Partnerskapet för ökad kollektivtrafik*. Tillgänglig online <https://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/vagledning/vagledning-for-upphandling-av-busstrafik/val-av-ersattningsmodell/incitamentsersattning/>
- Svensk kollektivtrafik (2020b) ”Kollektivtrafikbarometern- Frågor kopplade till coronapandemin mars-maj 2020”. Tillgänglig online:
<https://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/svenskkollektivtrafik/dokument/aktuellt-och-debatt/publikationer/rapport-kollbar-mars-maj-2020.pdf>
- Tamsons, K. (2020) Inlägg på personlig Facebooksida. *Facebook*. Publicerad 24 Mars 2020. Tillgänglig online:
<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10159520827914838&set=a.10150680465634838&type=3&theater>
- Tihinen, D. (2020) ”Tamsons raseri på SL: ’Kör allt ni kan – det är en order’” *Mitt i Stockholm*. Publicerad 24 mar 2020. Tillgänglig online: <https://www.mitti.se/nyheter/tamsons-raseri-pa-sl-kor-allt-ni-kan-det-ar-en-order/lmtcx!8262723/>
- Trafikförvaltningen (2015) ”Information om genomförd fördjupad utredning VBP (Verifierad Betalande Påstigande) - Ersättningsmodell i trafikaffärer.” TN 2015-0172 Tillgänglig online:
<https://sammantradeshandlingar.sll.se/sites/sammantradeshandlingar.sll.se/files/sll/Global/Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/2015/2015-04-14/p17-Info-TN-genomford-utredning-VBP-ersattningsmodell-trafikaffarer.pdf>
- Trafikförvaltningen (2020a) Anpassad kollektivtrafik från och med måndag. Pressmeddelande. Publicerad 19 mars 2020. Tillgänglig online:
<https://www.mynewsdesk.com/se/sl/pressreleases/anpassad-kollektivtrafik-fraan-och-med-maandag-2983654.pdf>
- Trafikförvaltningen (2020b) Delårsrapport 2020. *Trafiknämnden Region Stockholm*. TN-2020-0044 Tillgänglig online: <https://www.sll.se/globalassets/5.-politik/politiska-organ/trafiknamnden/2020/8-22-sep.-2020/14-delarsrapport-tf-aug.-2020.pdf>
- Upphandlingsmyndigheten (2020) ”Grund för utvärdering”. Tillgänglig online:
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/grund-for-utvardering/>

Bilaga 1

Intervjupersoner

Adolfsson: VD på ett av de större trafikbolagen

Beckman: VD på ett av de större trafikbolagen

Cederberg: Marknadsdirektör på ett av de större trafikbolagen

Davidsson Affärsutvecklingsdirektör på ett av de större trafikbolagen

Ebeling: VD på ett av de större trafikbolagen

Franzén: Arbetar på bussföretagens branschorganisation

Gidlund: Riksdagspolitiker, Trafikutskottet

Hansson: Kollektivtrafikstrateg, Skånetrafiken

Ingemarsson: Affärsutvecklare, Skånetrafiken

Juhlin: Senior Affärsstrateg, SLL

Bilaga 2

Intervjumall: Corona, avtal och framtidens kollektivtrafikmarknader

Börja med att tacka för att personen ifråga tagit sig tid för att ställ upp på att intervjuas. Intervjupersonens medverkan är viktigt för forskningsprojektet.

Förklara syftet med (i) vårt projekt och (ii) den här delstudien. (i) Projektet handlar om att förstå och förklara kollektivtrafikens marknader, (ii) och den här delstudien handlar specifikt om hur Coronapandemin har och kommer att påverka upphandlingsavtalen.

Indirekta frågor

Innan vi börjar, skulle du vilja berätta lite om dig själv och vad du arbetar med. Hur länge har du arbetet med (...upphandling)?

Direkta frågor

1. Beskriv hur upphandling av busstrafik går till i er organisation/region/landsting. Och vad är din roll i detta?
2. Vilken betydelse har de olika avtalens utformning för upphandlingen? Hur ser ett idealavtal ut?
3. Upplever du att formen av avtal har betydelse för kollektivtrafikens kvalitet/måluppfyllelse? Hur så i så fall.
4. Hur var er syn på incitamentsstyrda avtal innan Coronapandemin slog till?
5. Har er syn ändrats nu? Hur i så fall?
6. Hur har dialogen med era parter gått? Varför har ni lyckats omförhandla/valt att inte omförhandla löpande avtal?
7. Är ni inne i en upphandlingsprocess just nu? Beskriv hur ni arbetar – och på vilka sätt som Coronapandemin påverkar ert arbete?
8. Hur ser du på det fortsatta arbetet med incitamentsstyrda avtal?
9. Vilka är de största möjligheterna och utmaningarna med incitamentsstyrda avtal?
10. Hur ser du på börshandelns roll i kollektivtrafiken? Påverkan, Marknaden...?

Uppföljningsfrågor när relevant:

1. Kan du förklara det lite mer?
2. Är det korrekt tolkat att du...?



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

