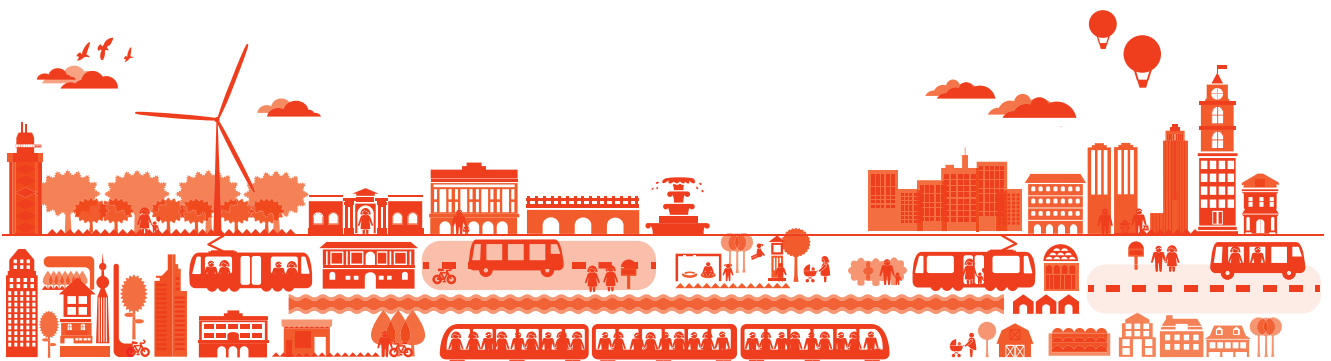




K2 WORKING PAPERS 2026:2

Att främja cirkulär ekonomi genom användning av policydokument inom busstrafik

Helene Lidestam, Carolina Camén och Carl Alm



Datum: 2026-05-19

ISBN 978-91-89407-73-2 Tryck

ISBN 978-91-89407-72-5 PDF

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, Lund

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

K2 WORKING PAPER 2026:2

Att främja cirkulär ekonomi genom användning av policydokument inom busstrafik

Helene Lidestam, Carolina Camén och Carl Alm

Innehållsförteckning

Förord	3
Summary	4
Sammanfattning.....	5
1. Introduktion	7
2. Upphandlad busstrafik i Sverige.....	9
2.1. Offentlig upphandling	9
2.2. Policydokument gällande bussars egenskaper.....	10
2.2.1 Buss 2014	11
2.1.2 Bus Nordic.....	12
3. Metod och datainsamling	13
4. Resultat och analys.....	16
4.1. Upphandlingsdokument	16
4.2. Tankar från branschen.....	23
5. Slutsatser	25
6. Referenser.....	27

Förord

Denna rapport presenterar resultat från en delstudie inom projektet *Cirkulär kollektivtrafik* finansierat av Energimyndigheten i utlysningen Samverkansbaserad forskning och innovation för transportsystemets energi- och klimatomställning.

Projektets deltagare, Helene Lidestam, Carolina Camén och Carl Alm, har författat denna rapport och tillsammans deltagit i projektets alla delar. I projektet har vi kartlagt hur kollektivtrafikmyndigheter (RKM:er) i Sverige har relaterat till policydokumenten Bus Nordic och dess tidigare versioner och hur många tillägg, undantag och förtydliganden som gjorts under åren 2017–2022. Vidare har vi undersökt vad för slags tillägg som gjorts och inom vilka områden. Det ska noteras att antalet tillägg inte säger något om omfattningen när det gäller kostnadspåverkan. En RKM kan ha gjort många tillägg men få en liten kostnadspåverkan och en annan RKM kan ha gjort få tillägg, men dessa kan vara mycket kostnadsdrivande. Detta bör beaktas vid läsning av rapporten. En riktning för fortsatt forskning, som uttrycks i rapporten, är att gå ett steg vidare och undersöka vad tilläggen egentligen får för kostnadspåverkan på upphandlingar.

Ett stort tack Nobina Sverige AB som försåg oss med upphandlingsdokument samt till de inom branschen som ställde upp på intervjuer. Vi vill också rikta ett stort tack till Panagiota Tsaxiri och Klara Ivanetti, som arbetade empiriskt i ett tidigt skede. Slutligen vill vi tacka Energimyndigheten samt K2 för finansiering av projektet.

Lund, mars 2026

Helene Lidestam, projektledare

Summary

Each year, a large number of buses are refurbished to meet the requirements of tendered public transport contracts in Sweden, leading to substantial and often unnecessary costs. In some cases, rebuilding is not feasible, which results in fully functional buses being scrapped prematurely. The aim of this study is to analyse why recommended standards are not fully applied and to identify the types of restrictions that are instead introduced in public procurement of bus services. The study uses a mixed-methods approach, combining content analysis of procurement documents with interviews with stakeholders in the bus transport sector. The material covers more than 95 percent of all public procurements of bus services during the period 2017–2022.

The results show that although the regional public transport authorities (PTAs) make extensive use of standards, many buses still have to be scrapped before the end of their service life. This is primarily because PTAs often introduce exemptions, additions, or their own clarifications that deviate from established standards. As a consequence, costs increase due to refurbishing requirements or the need to purchase entirely new vehicles.

The study is limited to bus transport, and future research should examine other areas of public procurement to enable cross-sector comparisons. The findings can support decision-making in future procurements by reducing costs and promoting a circular economy through avoiding the replacement of buses that remain fully functional. By highlighting how standards are applied and not applied in public procurement of bus services, the study contributes knowledge relevant to both the industry and transport authorities when designing future procurement documents.

Sammanfattning

Varje år rekonditioneras ett stort antal bussar för att kunna användas i upphandlade trafikområden i Sverige, vilket leder till betydande och ofta onödiga kostnader. I vissa fall är ombyggnation inte möjlig, vilket innebär att fullt fungerande bussar skrotas i förtid. Syftet med denna studie är att analysera varför rekommenderade standarder inte tillämpas fullt ut samt att identifiera vilka typer av restriktioner som i stället införs vid offentlig upphandling av busstrafik. Studien bygger på en blandad metodansats bestående av innehållsanalys av upphandlingsdokument i kombination med intervjuer med aktörer inom busstrafikbranschen. Materialet omfattar över 95 procent av alla offentliga upphandlingar av busstrafik under perioden 2017–2022. Resultaten visar att även om de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM:erna) i hög grad använder standarder, måste många bussar ändå skrotas i förtid. Detta beror främst på att RKM:erna ofta inför undantag, tillägg eller egna förtydliganden som avviker från etablerade standarder. Följden blir ökade kostnader för ombyggnation eller inköp av helt nya fordon. Studien är avgränsad till busstrafik, och framtida forskning bör omfatta andra områden inom offentlig upphandling för att möjliggöra jämförelser mellan sektorer. Resultaten kan användas som beslutsunderlag vid framtida upphandlingar för att minska kostnader och främja cirkulär ekonomi genom att undvika nyanskaffning av bussar som fortfarande är funktionella. Genom att belysa hur standarder används och inte används inom offentlig upphandling av busstrafik, bidrar studien med kunskap som är relevant för både branschen och transportorganisationer vid utformningen av framtida upphandlingsdokument.

1. Introduktion

Konkurrensutsatt upphandling är ett centralt verktyg för organisering av tjänster inom den offentliga sektorn i Sverige. Inom busstrafiken har detta system tillämpats sedan slutet av 1980-talet (Vigren, 2016). Upphandlingsprocessen är ofta komplex och resurskrävande, och de avtal som ingås mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM:er) och bussoperatörer är vanligtvis omfattande och detaljerade (Camén, 2011). I samband med upphandling används ett flertal policydokument som reglerar krav på bland annat fordonens utformning, miljöprestanda och kvalitetsdimensioner, vilket innebär att dessa dokument får en betydande roll i hur upphandlad trafik utformas och genomförs.

Två centrala policydokument som används när busstrafik upphandlas är Buss 2014 (Buss 2014, 2017), som länge har använts brett i Sverige, samt Bus Nordic (Buss Nordic, 2019), en vidareutveckling framtagen för den nordiska marknaden. Dokumenten har utvecklats i samverkan mellan branschorganisationer, RKM:er och andra marknadsaktörer som ett verktyg för kravställning på bussar i offentligt upphandlad trafik. En reviderad version av Bus Nordic publicerades i december 2023 (Bus Nordic, 2023). Användningen av dessa dokument är dock frivillig. Detta innebär att varje RKM har möjlighet att göra tillägg, undantag eller förtydliganden i förhållande till ursprungsdokumentet (Paulsson et al., 2019).

Tidigare forskning visar att policydokument på lokal nivå ofta betonar samhällsvärden kopplade till ekonomisk och miljömässig hållbarhet (Stjernborg & Mattisson, 2016). Samtidigt indikerar flera studier att upphandlande myndigheter regelmässigt gör tillägg, undantag och förtydliganden i relation till de gemensamma policydokumenten (Lidestam et al., 2018; Camén et al., 2020). En genomgång av upphandlingar genomförda mellan februari 2008 och januari 2018 visar att samtliga upphandlingsdokument använde Buss 2014 eller tidigare versioner, men att majoriteten av upphandlingsunderlagen ändå innehöll olika typer av tillägg, undantag och förtydliganden (Camén et al., 2020). Dessa tillägg, undantag och förtydliganden bidrar ofta till mer omfattande och detaljerade dokument, vilket kan medföra ökade kostnader (Paulsson et al., 2019). I vissa fall begränsar kraven möjligheten att flytta bussar mellan regioner, vilket leder till att fullt fungerande fordon ersätts i förtid och att onödiga nyinvesteringar uppstår (Camén et al., 2020). Detta kan innebära att bussoperatörer tvingas att antingen anpassa befintliga fordon till höga kostnader eller att investera i nya, trots att äldre bussar fortfarande är funktionsmässigt fungerade. Dessa tillägg, undantag och förtydliganden riskerar därmed att både driva kostnader och försämra den miljömässiga hållbarheten genom att förkorta fordonens livslängd och försvåra cirkulära flöden inom kollektivtrafiken, vilket får särskild betydelse i ljuset av dagens klimat- och resurseffektiviseringsmål. Samtidigt visar tidigare studier att förändringar i policyer och tjänster ofta motiveras av ambitionen att öka kollektivtrafikens attraktivitet och bättre möta resenärers behov (Chowdhury et al., 2018). Sammantaget pekar forskningen på en grundläggande spänning mellan standardisering å ena sidan och lokala anpassningar å den andra. Trots detta är kunskapen

begränsad om hur policydokumenten faktiskt har tillämpats över tid, vilka typer av tillägg, undantag och förtydliganden som förekommer och vilka motiv som ligger bakom dem.

Mot denna bakgrund är syftet med föreliggande rapport att redovisa resultat från en undersökning gällande hur policydokument avseende bussar har använts inom svensk kollektivtrafik under en sexårsperiod. Studien analyserar vilka typer av tillägg, undantag och förtydliganden som RKM:er gjort i förhållande till de gemensamma dokumenten samt vilka skäl som anges för dessa tillägg, undantag och förtydliganden. Mer specifikt analyseras tilläggen i upphandlingsdokumenten för att skapa en fördjupad förståelse av hur praxis utvecklats och vilka effekter dessa variationer kan få.

Rapporten är strukturerad enligt följande: först ges en kortfattad bakgrund till den upphandlade busstrafiken i Sverige och de policydokument som reglerar bussars egenskaper inom branschen. Därefter diskuteras den metod som användes för att samla in och analysera data. Därefter följer ett resultat- och diskussionskapitel, och slutligen presenteras slutsatserna med rapportens huvudpunkter tillsammans med studiens begränsningar.

2. Upphandlad busstrafik i Sverige

Detta avsnitt ger en översikt av de centrala strukturer som styr den svenska kollektivtrafiken när kollektivtrafik skall upphandlas. Inledningsvis behandlas de offentliga upphandlingsprocesser som reglerar relationen mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM:er) och bussoperatörer. Vidare presenteras två centrala policydokument som tillämpas vid upphandling av busstrafik i Sverige: Buss 2014 och Bus Nordic.

2.1. Offentlig upphandling

Upphandling och konkurrensutsättning utgör i dag etablerade styr- och organiseringsformer inom offentlig sektor, både i Sverige och internationellt (Dean & Kiu, 2002; Broadbent & Guthrie, 2008). Offentlig upphandling kan definieras som den formaliserade process genom vilken offentliga organisationer anskaffar varor, tjänster och entreprenader från externa leverantörer. Processen är reglerad genom omfattande lagstiftning och syftar till att säkerställa rättssäkra, transparenta och konkurrensneutrala inköpsförfaranden. Den offentliga upphandlingen ska genomföras på ett effektivt och rättssäkert sätt, där konkurrensen på marknaden tas tillvara, samtidigt som innovativa lösningar uppmuntras och hänsyn tas till miljömässiga och sociala aspekter (se till exempel Regeringskansliet, 2025).

Ett grundläggande syfte med offentlig upphandling är att öppna offentliga inköp för konkurrens, i syfte att säkerställa ett effektivt nyttjande av skattemedel (Upphandlingsmyndigheten, u.å). Genom konkurrensutsättning skapas förutsättningar för att leverantörer inom Europeiska unionen ska kunna delta på lika villkor, vilket bidrar till en välfungerande inre marknad och motverkar korrupktion, diskriminering och marknadsbegränsningar. Utöver sin funktion som ett administrativt och ekonomiskt verktyg har offentlig upphandling även kommit att betraktas som ett strategiskt instrument för att främja hållbar samhällsutveckling. Genom att ställa krav relaterade till exempelvis miljö, sociala villkor och innovation kan offentliga beställare påverka marknadsutvecklingen i en mer hållbar riktning. Den samlade volymen av upphandlingspliktiga inköp i Sverige uppgår till cirka 1 000 miljarder kronor per år, vilket motsvarar ungefär en sjättedel av landets bruttonationalprodukt (Regeringskansliet, 2025). Dessa inköp är av central betydelse för att kommuner, regioner och statliga myndigheter ska kunna fullgöra sina uppdrag och bedriva sin verksamhet effektivt. Vid upphandlingar av större ekonomiskt värde, där annonseringsplikt föreligger, stärks även den offentliga insynen i upphandlingsprocessen. Detta bidrar till ökad transparens kring hur offentliga medel används och underlättar granskning av att inköpen sker på affärsmässiga och objektiva grunder snarare än utifrån personliga eller godtyckliga överväganden.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) ansvarar för kollektivtrafiken i respektive län, inklusive upphandling av kollektivtrafik. För detta ändamål utformar RKM upphandlingsdokument, vilka används som ett av flera styrmedel för att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster (Erridge & McIlroy, 2002). Upphandlingsdokumenten utformas för specifika geografiska områden och linjenät, och bussoperatörer bjuds in att lämna anbud på de trafikområden de är intresserade av (Lidestam et al., 2018). Förfarandet sker vanligtvis genom öppet anbuds förfarande, vilket anses vara särskilt lämpligt för att säkerställa att den mest effektiva leverantören tilldelas kontraktet (Albano et al., 2016). När samtliga anbud utvärderats fattar den RKM som genomfört upphandlingen beslut om vilken bussoperatör som tilldelas kontraktet. Efter tilldelningsbeslutet följer normalt en implementeringsperiod på omkring ett år före trafikstart (Lidestam et al., 2016). Samarbetet mellan offentliga beställare och privata operatörer syftar till att uppnå gemensamma mål, såsom förbättrad kvalitet, effektivitet och tillförlitlighet i kollektivtrafiken (Karänen, 2016). Samtidigt finns skillnader i aktörernas grundläggande målsättningar. Privata företag strävar i regel efter att maximera sin vinst, medan offentliga beställare även väger in etiska, demokratiska och individrelaterade mål i upphandlingsprocessen (Purchase et al., 2009). I upphandlingsdokumenten specificerar RKM både detaljerade och funktionsbaserade krav som reglerar hur trafiken ska bedrivas. Med detaljerade krav avses sådana föreskrifter som bussoperatörerna är skyldiga att följa utan möjlighet till avsteg, medan funktionskrav anger vilka mål som ska uppnås utan att exakt ange hur dessa ska realiseras. Funktionskrav ger därmed operatörerna ett större handlingsutrymme och ett ökat ansvar för trafikens utformning och genomförande (Aldenius & Khan, 2017; WSP, 2014). Det är således bussoperatörerna som avgör på vilket sätt målen uppnås och kraven uppfylls.

Offentlig upphandling kan även användas som ett strategiskt verktyg för att stimulera och forma marknader (Palm & Backman, 2017). Genom användning av specifika krav i upphandlingar är det exempelvis möjligt att bidra till framväxten av en viss typ av marknad eller teknisk utveckling inom kollektivtrafiksektorn (Aldenius, 2018). När kollektivtrafik upphandlas och mer specifikt busstrafik används en gemensam policy som innehåller rekommendationer, instruktioner och krav gällande bussarnas utformning. Den första policyn som utvecklades av branschorganisationer inom kollektivtrafiken var Buss 2010 följt av Buss 2014 (version 1.2, 1.3 och 1.4), och därefter Bus Nordic (version 2018, 2019 och 2023), som är den policy som används i dag. I den här rapporten kommer vi endast att beskriva Buss 2014 och Bus Nordic, eftersom det är dessa som har tillämpats i de upphandlingar som utgör studiens empiriska underlag. Nästa underavsnitt beskriver Buss 2014 och även den senaste versionen, det vill säga Bus Nordic (version 2018, 2019 och 2023).

2.2. Policydokument gällande bussars egenskaper

En policy kan definieras som ett eller flera dokument inom en organisation som innehåller riktlinjer för individers ansvar och förväntade handlingssätt i syfte att styra arbetsprocesser och möjliggöra att organisationen uppnår sina övergripande mål (Simon, 2008). Policyer fungerar därmed som vägledande styrinstrument för organisatoriskt beslutsfattande och verksamhetsutövning. Standarder avser mer detaljerade och ofta

obligatoriska instruktioner på en lägre nivå, i huvudsak av teknisk karaktär, som reglerar hur organisationens policyer ska tillämpas i praktiken (Simon, 2008). Genom att följa policyer och standarder skapar företag och organisationer strukturer för ordning, enhetlighet och systematik i sitt arbete, vilket bidrar till en mer effektiv och koordinerad verksamhet. Inom branscher, organisationer, företag används olika former av policydokument, standarder eller normer som på olika sätt ges olika betydelse i form av hur de efterlevs och följs. Inom kollektivtrafikbranschen finns bland annat Buss 2014 och Bus Nordic, två policydokument som specificerar branschgemensamma krav på bussar.

2.2.1 Buss 2014

Under 2010-talet initierades ett arbete med syfte att utveckla ett gemensamt dokument för branschgemensamma krav på bussar. Dokumentet är avsett för att underlätta och harmonisera kravställningen på bussar vid upphandling av kollektivtrafik. Arbetet genomfördes som ett delprojekt inom ramen för Partnersamverkan i Sverige (Partnersamverkan u.å) och resulterade i dokumentet Buss 2014. Dokumentet fastställdes som ett policydokument av Kolla (Partnersamverkan u.å) och avsågs fungera som ett stöd för RKM:er vid utformning av tekniska och funktionella krav av bussar i upphandlingsprocesser.

Under efterföljande år vidareutvecklades och uppdaterades Buss 2014 i flera omgångar (Buss 2014, Buss 2014, ver 1.2, 1.3, 1.4), i takt med teknisk utveckling och förändrade krav inom kollektivtrafiksektorn. Dokumentet har karaktären av ett policyramverk, vilket innebär att de krav som formuleras inte är bindande. Det är således upp till respektive RKM att avgöra i vilken utsträckning och på vilket sätt kraven ska tillämpas i enskilda upphandlingar (Paulsson et al., 2019). Buss 2014 innehåller rekommendationer avseende krav på bussar. Den senaste versionen benämns Buss 2014: ver 1.4 och publicerades i januari 2018. Dokumentet är indelat i sju huvudkategorier samt ett antal underkategorier.

Huvudkategorierna omfattar:

- Trygghet och säkerhet
- Sittplats
- På- och avstigning samt förflyttning inuti buss
- Övrig komfort
- Information & kommunikation
- Exteriör/utsida
- Förarmiljö (Buss 2014: ver 1.4).

Nedan följer några exempel på varje kategori innehåller.

Kategorin *Trygghet och säkerhet* innehåller riktlinjer om exempelvis nödutrustning och kameraövervakning. I kategorin *Sittplats* ges information om sätenas dimensioner och avstånd mellan säten, samt om rullstolsplatser. Rekommendationer avseende dörröppningar och golvdesign återfinns i kategorin *På- och avstigning samt förflyttning inuti buss*. Kategorin *Övrig komfort* inkluderar riktlinjer för barnvagnar, belysning och

ventilation. Kategorin *Information och kommunikation* omfattar krav på passagerarinformation både inne i och utanför bussen, såsom destinationsskyltar, linjenummer och information om stoppfunktion. Kategorin *Exteriör/utsida* innehåller rekommendationer om möjligheten att montera cykelhållare på bussarna samt information om flagghållare. Den sista kategorin, *Förarmiljö*, består av flera underkategorier med rekommendationer för att säkerställa en god arbetsmiljö för föraren. I Buss 2014 finns också tre bilagor; (1) Definitioner av bussklasser, (2) Länkar (länkar till externa källor avseende regelverk och andra typer av rekommendationer) och (3) Fördjupad beskrivning av vissa funktionskrav.

2.1.2 Bus Nordic

Under 2018 utvecklades med utgångspunkt i Buss 2014 en ny version av policydokumentet som resulterade i Bus Nordic (Bus Nordic, 2019), ett initiativ med ambitionen att skapa ett gemensamt nordiskt ramverk för krav på bussar. Syfte var att underlätta samordning och skapa struktur i upphandlingar av bussar inom kollektivtrafiken i Norden. Dokumentet omfattar inte enbart den svenska marknaden utan även övriga nordiska länder förutom Danmark, som har en öppen förfrågan om anslutning. Bus Nordic har stöd i branschen i Sverige och genom att den antagits av Svensk Kollektivtrafik, Trafikförvaltningen Region Stockholm samt Sveriges Bussföretag. Även i Norge, Finland och på Island är Bus Nordic en antagen rekommendation. Bus Nordic utformades som ett vägledande dokument för kravställning på bussar i offentligt upphandlad trafik, uppbyggt kring en gemensam grundstruktur i form av en mall, kompletterad med ett antal valbara optioner. Strukturen i Bus Nordic har förändrats jämfört med Buss 2014. Vissa rekommendationer har tagits bort medan andra har tillkommit. Exempelvis har en ny rekommendation kring snökedjor tillkommit. Bussar ska vara anpassade så att snökedjor kan användas och förvaras på ett godtagbart sätt. Bus Nordic revideras kontinuerligt och år 2019 publicerades en uppdaterad version. Den huvudsakliga skillnaden mellan versionerna från 2018 och 2019 är förtydligandet av vissa krav (generellt) samt borttagandet av kravet på varningssystem för allvarliga fel (kategorin *Förarmiljö*). Bus Nordic kategoriserar kraven på ett annat sätt än Buss 2014; dokumentet introducerar information om och definitioner av bussklasser, vilka används vidare i dokumentet vid beskrivning och precisering av olika krav.

Bus Nordic innehåller sex huvudkategorier vilka är:

- Trygghet och säkerhet
- Sittplats och komfort
- På- och avstigning samt förflyttning inne i bussen
- Information och kommunikation
- Exteriör/utsida
- Förarmiljö (Bus Nordic 2018, 2019)

Den senaste versionen av Bus Nordic, 2023, fokuserar på uppdateringar kring ökad säkerhet, tillgänglighetsanpassning samt anpassningar till marknadens utveckling (Bus Nordic 2023). I föreliggande studie har upphandlingarna endast omfattat Buss 2014 och Bus Nordic 2018, 2019 med tanke på att upphandlingsunderlag till och med 2022 har studerats.

3. Metod och datainsamling

För att genomföra föreliggande studie har data samlats in från upphandlingsunderlag och genom intervjuer med aktörer inom kollektivtrafikbranschen. Data samlades in genom en systematisk innehållsanalys av upphandlingsdokument från perioden 2017–2022. Samtliga tillgängliga upphandlingar av busstrafik under dessa år inkluderades i analysen, vilket innebär att mer än 95 procent av samtliga offentliga upphandlingar av busstrafik inkluderades. Upphandlingar avseende skoltrafik exkluderades, då dessa omfattas av särskilda förutsättningar och regelverk som skiljer sig från övrig kollektivtrafik. Totalt analyserades hundra upphandlingar mellan beställarorganisationen, RKM:er, och utföraren, bussoperatörer. I tabell 3.1 redovisars antal genomförda upphandlingar per region och år. I Sverige finns det 21 regioner men i studien har endast 19 regioner inkluderats. Detta beror på att det är dessa 19 regioner som under perioden 2017–2022 har genomfört en eller flera upphandlingar. Kalmar och Dalarna är de regioner som inte genomfört några upphandlingar under den studerade perioden. Redan här är det värt att poängtera att storlekarna på de olika trafikområdena inom en och samma region kan variera, liksom hur många områden det finns, vilket kan påverka hur många upphandlingar som genomförs varje år.

Tabell 3.1 Antal upphandlingar per region och år

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Blekinge	–	–	–	–	–	2	2
Dalarna	–	–	–	–	–	–	–
Gotland	–	–	–	–	1	–	1
Gävleborg	–	1	–	–	1	2	4
Halland	1	1	–	–	–	–	2
Jämtland	1	1	–	–	–	1	3
Jönköping	–	–	1	–	–	–	1
Kalmar	–	–	–	–	–	–	–
Kronoberg	–	–	–	1	–	–	1
Norrboten	8	–	–	5	4	4	21
Skåne	1	2	3	4	3	1	14
Stockholm	2	–	–	1	–	1	4
Södermanland	1	–	1	1	–	–	3
Uppsala	–	–	1	–	1	–	2
Värmland	–	–	–	1	1	1	3
Västerbotten	4	8	–	1	1	–	14
Västernorrland	–	–	1	–	–	–	1
Västmanland	–	–	–	1	2	–	3
Västra Götaland	1	3	2	1	4	–	11
Örebro	–	–	–	–	2	5	7
Östergötland	–	2	–	–	–	1	3
Totalt	19	18	9	16	20	18	100

Upphandlingsdokumenten varierade i struktur, utformning och omfattning. Varje upphandling hade sin egen utformning, till exempel med varierande antal bilagor. Ett liknande format förekom dock när samma beställarorganisation stod bakom upphandlingarna. Upphandlingsdokumentens totala omfattning varierade mellan cirka 200 och över 800 sidor per upphandling.

Innehållsanalysen genomfördes i flera steg och i flera omgångar. Den första omgången genomfördes på upphandlingsunderlag från år 2017–2018. Dessa kompletterades senare med ytterligare innehållsanalyser av upphandlingsunderlag från upphandlingar från år 2019–2022. Upphandlingsunderlagen har analyserats på samma sätt för att skapa struktur och underlätta analyserna vid olika tidpunkter. Inledningsvis gjordes en systematisk genomläsning av samtliga dokument i syfte att skapa en övergripande förståelse av upphandlingarnas innehåll, med särskilt fokus på policydokumenten och hur dessa användes i upphandlingsprocessen. Därefter genomfördes strukturerade nyckelordssökningar för att identifiera avsnitt relaterade till policydokumenten. Generella sökord omfattade bland annat ”Buss 2010/2014”, ”Bus Nordic”, ”standarder” samt ”policydokument”. Mer specifika nyckelord kopplades till olika huvudkategorier och underkategorier inom policydokumenten och användes för att identifiera förekomster av tillägg, undantag och förtydliganden i upphandlingsunderlagen. Dessa registrerades och analyserades med avseende på frekvens, det vill säga hur ofta de förekommer. Därefter lästes upphandlingsdokumenten i förhållande till innehållet i policydokumenten. I de fall där upphandlingsunderlagens struktur varierade eller där hänvisningarna till policydokumenten var otydliga genomfördes gemensamma diskussioner mellan forskarna för att säkerställa en konsekvent tolkning av materialet och stärka analysens tillförlitlighet. Dokumenten har också studerats av flera personer för att få en så trovärdig analys som möjligt. Efter de inledande analyserna av upphandlingsunderlagen, och i samband med det efterföljande valet att studera delkategorier, framkom behovet av en konsekvent analytisk avgränsning för att möjliggöra jämförelser mellan upphandlingsdokument och deras användning av policydokument. Mot denna bakgrund inkluderades enbart upphandlingar från perioden 2019–2022, då dessa hänvisar till och tillämpar olika versioner av Bus Nordic.

För att komplettera innehållsanalysen och få en större förståelse för hur policydokumenten användes vid offentlig upphandling genomfördes, efter den inledande innehållsanalysen, tre semistrukturerade djupintervjuer med tre aktörer inom kollektivtrafikbranschen. För att identifiera lämpliga intervjupersoner med relevant sakkunskap och skilda perspektiv genomfördes en riktad urvalsprocess. Urvalet omfattade representanter för tre olika typer av aktörer inom kollektivtrafiksektorn: en bussoperatör, en regional kollektivtrafikmyndighet samt en branschorganisation inom busstransportområdet. Samtliga intervjupersoner arbetar med konkurrensutsatt upphandling och har lång yrkeserfarenhet inom området. Urvalet gjordes för att säkerställa att olika perspektiv på användningen av policydokument i offentlig upphandling inkluderades. Intervjuerna genomfördes via Zoom eller Teams och varade mellan 45 och 60 minuter. Intervjuerna spelades in, dokumenterades och systematiska anteckningar fördes och intervjuerna transkriberades. Frågorna i intervjun fokuserade på olika typer av policydokument samt på orsaker till att tillägg, undantag och förtydliganden införs i upphandlingarna. Därutöver behandlades frågor om policy-

dokumentens generella värde, deras betydelse för utformningen av kollektivtrafiken samt i vilken utsträckning kompletterande krav kan medföra ökade kostnader.

Transkriberingarna och anteckningarna granskades av samtliga forskare i flera omgångar, för att säkerställa en gemensam tolkning av materialet och för att reducera risken för felaktiga eller ofullständiga bedömningar. Detta arbete genomfördes i syfte att få en ökad förståelse och för att stärka studiens trovärdighet. I nästa steg analyserades svaren för att identifiera bakomliggande orsaker till förekomsten av tillägg, undantag och förtydliganden i förhållande till gällande policydokument. Avslutningsvis jämfördes och analyserades respondenternas utsagor med varandra för att identifiera likheter och skillnader samt för att skapa en mer samlad förståelse av de processer som omger användningen av policydokument i offentlig upphandling. Vi är medvetna om att intervjuerna inte ger en heltäckande bild, vilket inte heller var syftet vid tidpunkten för när intervjuerna genomfördes. Det är också värt att poängtera att sedan intervjuerna genomfördes har det skett en hel del på marknaden och inom branschen. Resultaten av studien redovisas i nästa avsnitt.

4. Resultat och analys

I detta avsnitt presenteras och diskuteras resultaten från analysen av upphandlingsunderlagen samt de kompletterande intervjuerna. Som tidigare beskrivits i metodkapitlet fungerar intervjuerna som ett verktyg för att fördjupa förståelsen kring bakgrunden till specifika tillägg, undantag och förtydliganden. De syftar därmed till att ge kontext och en förståelse för varför olika tillägg, undantag och/eller förtydliganden görs, snarare än att ge en heltäckande bild av området.

4.1. Upphandlingsdokument

Analyserna av upphandlingsdokumenten under åren 2017–2022 visade att nästan alla upphandlingar använde sig av något av policydokumenten Buss 2014 eller Bus Nordic, 2018, 2019. Tabell 4.1 presenterar de olika regionerna och vilken version av Buss 2014 eller Bus Nordic, antingen 2018 eller 2019, som användes i upphandlingen. Regioner markerade med stjärna (*) använde inte policydokumenten vid alla sina upphandlingar.

För upphandlingarna från åren 2019–2022 använde alla RKM:er dokumentet Bus Nordic eller Buss 2014. Bus Nordic 2019 var den version som användes till största del, men även 2018 års version användes ofta. Bus Nordic 2018 var frekvent förekommande i upphandlingsdokumenten från alla tre åren, trots att den nyare versionen, Bus Nordic 2019, fanns tillgänglig för upphandlingar under åren 2020 och 2021. En anledning till detta kan vara att 2019 års version släpptes först i oktober 2019, och skillnaden mellan de två versionerna är marginell. Endast två regioner, Skåne och Uppsala, använde Buss 2014 under dessa tre år. Både Skåne och Uppsala använde Buss 2014 i upphandlingar som genomfördes 2019 och en möjlig förklaring skulle kunna vara att Bus Nordic släpptes under senare delen av 2018 och därför inte var tillgänglig/i bruk i RKM:erna när upphandlingarna initierades.

Tabell 4.1 Användning av policydokument (Buss 2014, Bus Nordic 2018, 2019)

Region/policydokument	Buss 2014	Bus Nordic 2018	Bus Nordic 2019
Blekinge	–	–	X
Dalarna	–	–	–
Gotland	–	–	X
Gävleborg	X	X	X
Halland	X	–	–
Jämtland	X	–	X
Jönköping	–	X	–
Kalmar	–	–	–
Kronoberg	–	–	X
Norrbottn	X	X	X
Skåne	X	X	X
Stockholm	X	–	–
Södermanland	X	X	X
Uppsala	X	–	X
Värmland*	–	X	–
Västebotten*	X	–	X
Västernorrland	–	X	–
Västmanland	–	X	X
Västra Götaland	X	X	X
Örebro	–	X	X
Östergötland	–	X	–

Från analyserna kan det konstateras att alla RKM:er som genomförde upphandlingar under de aktuella åren använde policydokumenten i någon av sina upphandlingar. Analysen visar dock att RKM:erna oftast ändrat något i förhållande till originaldokumenten och gjort tillägg, undantag eller förtydliganden. Nästa steg i processen var att undersöka omfattningen av dessa tillägg, undantag och förtydliganden och detta redovisas i kommande tabeller.

Tabell 4.2 visar antalet kategorier och underkategorier från de ursprungliga policydokumenten, där RKM:er har lagt till (tillägg), tagit bort (undantag) eller förtydligat (förtydliganden) krav för varje region. Mer specifikt innehåller kolumnen *Tillägg* antalet kategorier från de ursprungliga policydokumenten där RKM:er har lagt till några extra krav för att anpassa dem till sina behov. Kolumnen *Undantag* innehåller antalet kategorier från de ursprungliga policydokumenten där RKM beslutat att inte inkludera dem i sina upphandlingar. Den sista kolumnen, *Förtydliganden*, visar områden där RKM:er har förtydligat de ursprungliga kraven i policydokumenten genom att trycka på vissa aspekter och modifiera kraven något. Observera att tillägg och förtydliganden inte är samma sak även om de angränsar till varandra och i vissa sammanhang kan det vara svårt att avgöra om det är tillägg eller förtydligande. Av tabellen 4.2 framgår att de större regionerna, Skåne, Västra Götaland och Stockholm, hade ett betydande antal tillägg, undantag och förtydliganden i alla sina upphandlingsdokument.

Tabell 4.2 Totalt antal tillägg, undantag och förtydliganden

Regioner	Antal upphandlingar	Tillägg	Undantag	Förtydligande
Blekinge	2	11	10	10
Dalarna	–	–	–	–
Gotland	1	4	1	-
Gävleborg	4	51	4	15
Halland	2	46	7	14
Jämtland	3	20	6	4
Jönköping	1	11	10	2
Kalmar	–	–	–	–
Kronoberg	1	25	2	2
Norrbottn	21	22	99	41
Skåne	14	130	116	19
Stockholm	4	58	31	70
Södermanland	3	32	5	2
Uppsala	2	21	12	5
Värmland	3	11	5	4
Västerbotten	14	65	29	40
Västernorrland	1	7	18	–
Västmanland	3	9	61	–
Västra Götaland	11	424	69	65
Örebro	7	16	59	51
Östergötland	3	53	1	37
Total	100	1016	545	381

Givet analysen av upphandlingsdokumenten kan det konstateras att i de flesta upphandlingsunderlag gjordes vissa ändringar i förhållande till policydokumenten med tanke på de behov som RKM:erna har. Liknande resultat identifierades av Camén et al. (2020).

Policydokumenten innehåller, som tidigare nämnts, sex huvudkategorier med underkategorier som inkluderar flera rekommendationer angående bussars egenskaper. Tabellerna 4.3–4.8 visar på de underkategorier där flest tillägg, undantag eller förtydliganden har gjorts. Kolumnen *Kategori* innehåller de underkategorier från policydokument som RKM:erna har modifierat. I tabellerna tas endast de underkategorier upp där tillägg, undantag eller förtydliganden har gjorts **i fem eller fler av de upphandlingar som studerats**. Kategorierna har delats in i sex olika tabeller och diskuteras separat baserat på huvudgrupperna ”Trygghet och säkerhet”, ”Sittplats och komfort”, ”På- och avstigning och förflyttning inne i bussen”, ”Information och Kommunikation”, ”Exteriör/Utsida” och slutligen ”Förarmiljö”, vilka är de kategorier som definieras i Bus Nordic 2018, 2019. Resultaten från analysen diskuteras nedan. För att kunna analysera delkategorierna konsekvent har vi valt att enbart ta med upphandlingar från 2019–2022 då dessa endast hänvisar till olika versioner av Bus Nordic. Vi kommer vidare att fokusera på **tilläggen** i upphandlingarna och fördjupa analysen av dessa. Efter respektive tabell 4.3–4.8, kommenteras tilläggen kortfattat.

Tabell 4.3 Huvudkategori Trygghet och säkerhet

Underkategorier	Tillägg	Undantag	Förtydliganden
Säkerhetsbälten	25	8	17
Audiovisuella bältespåminnare	15	10	2
Kameraövervakning - generellt	16	14	19
Trygghetsövervakning - realtidskamera	2	9	1
Siktanordning	–	6	2
Extra siktanordning	8	5	3
Siktanordning – ledbussar	–	20	–
Backkamera	1	9	2
Alkolås	43	–	16
Snökedjor	1	45	1
Nödutrustning	27	–	16

Säkerhetsbälten: När det gäller säkerhetsbälten hade vissa RKM krav på bälteskuddar för barn och bältesknivar i nödfall.

Audiovisuella bältespåminnare, Kameraövervakning – generellt, Trygghetsövervakning- realtidskamera och Extra siktanordning: De fem kategorierna innehöll liknande typer av tillägg, framför allt detaljerade specifikationer av de tekniska system som krävs för kamerautrustningen, inklusive utformningen av systemens komponenter. Dessa kompletteringar infördes sannolikt eftersom RKM:erna behöver säkerställa att deras egna regler och riktlinjer för kameraövervakning uppfylls. Till skillnad från Bus Nordic, som avsiktligt formulerar bredare och mer övergripande rekommendationer, efterfrågade flera RKM:er mer preciserade och bindande krav som kan fungera som direkt underlag för bussoperatörernas fordonsutformning. I vissa fall tillkom även specifika krav på att bussarna ska vara utrustade med tydlig skyltning som informerar om kameraövervakning samt att kamerorna ska täcka hela fordonet, inklusive både passagerarutrymmet och förarmiljön.

Backkamera och Snökedjor: De två kategorierna innehöll enbart tillägg som specificerade vilka busstyper som skulle vara utrustade med backkamera respektive snökedjor. Exempelvis ställdes krav på snökedjor för bussar i landsbygdstrafik, medan vissa busstyper i stadstrafik undantogs från detta krav. Denna typ av tillägg, där kraven preciseras för specifika busstyper, förekom frekvent i alla kategorier inom denna grupp. Det är även viktigt att notera att varje kategori endast innehöll varsitt tillägg.

Alkolås: Kategorin Alkolås är inte särskilt detaljerad i sina krav, utan anger bara att alla bussar måste vara utrustade med ett alkolåssystem som är EU-godkänt. I dokumenten fanns flera tillägg som ställde krav på hur alkolåsen skulle kalibreras, hur de skulle användas av föraren och specifikationer för systemet. Dessutom hade många trafikmyndigheter krav på data från alkolåsen och möjligheten att logga och komma åt historiken. Vissa lade också till krav på systemets säkerhet, att bussoperatörerna skulle säkerställa att föraren inte kan koppla bort systemet. Kategorin är en av två inom denna grupp som inget dokument hade undantag från, vilket innebär att alla trafikmyndigheter har krav på någon form av alkolås på alla bussar som används. En anledning till detta är reglerna för rattfylleri och det ansvar trafikmyndigheterna har att dessa uppfylls. I Buss

2014 kan ett alternativ till alkoholås i form av alkoboxar användas, medan det i Bus Nordic anges en hänvisning till EU.

Nödustrustning: Den sista kategorin, Nödustrustning, hade inte heller några undantag från något av dokumenten. Detta innebär att alla RKM:er kräver att alla bussar som minimum ska ha brandsläckare och första hjälpen-lådor. Många lade till annan utrustning till listan över krav, såsom bälteskniv, hjärtstartare och skyddsvästar. Dessutom gjordes tillägg till kravet gällande kontroll av utrustningen och tillgänglighet för både passagerare och förare.

Tabell 4.4 Sittplats och komfort

Kategori	Tillägg	Undantag	Förtydliganden
Minsta antal säten	14	22	8
Armstöd	5	13	4
Utsikt genom fönster	7	–	2
Solskydd	11	19	9
Sittkomfort	15	2	7
Placering av säten	21	20	17
Mått för säten	20	1	3
Reserverade sittplatser och utrymme för passagerare med nedsatt rörlighet	22	6	10
Säte för resenär med ledarhund	7	23	–
Höga ryggstöd	1	11	1
Belysning	18	9	–
Ventilation och klimatkontroll	34	2	14
Eluttag	53	7	10

Minsta antal säten (Gäller enbart för Finland): Kravet på antal säten för varje typ av buss varierade inom samma dokument och mellan de olika dokumenten och regionerna. Flera av RKM:erna hade ett strikt antal för varje busstyp i sina dokument, ofta utan att skilja sig från det rekommenderade antalet säten i Bus Nordic.

Armstöd och Höga ryggstöd: Dessa kategorier hade få tillägg gjorda inom dokumenten, och de få tillägg som gjordes var specifikationer gällande mått för utformningen och för vilka busstyper och busstrafik de olika kraven skulle uppfyllas.

Utsikt genom fönster och Solskydd: Gällande kategorierna som berör bussens fönster, som passageraren har tillgång till, och Utsikt genom fönster, gjorde vissa av RKM:erna tillägg i dokumenten. Dessa innebar ytterligare krav gällande specifikationerna för gardiner och solskydd, där många ställde särskilda krav för att säkerställa att passagerare med nedsatt rörlighet har tillgång till samma solskydd och sikt som andra passagerare.

Sittkomfort, Placering av säten och Mått för säten: Flera tillägg till dessa kategorier innebar specifikationer på utformningen av sätet, inklusive sittedynorna och måtten, för att säkerställa att alla passagerare, utan extra hjälpmedel såsom rullstolar eller barnvagnar, kan få plats på varje säte. Särskilt för sittkomfort hade vissa dokument olika krav för olika

busstyper. Busstyper avsedda för längre resor hade ofta mycket strängare krav på sittdynorna, måtten på sätet och dess placering.

Reserverade sittplatser och utrymme för passagerare med nedsatt rörlighet och Säte för resenär med ledarehund: För kategorierna som omfattar sittplats och komfort för passagerare med särskilda behov gjordes flera tillägg i dokumenten, många med specifikationer på antalet säten för olika behov för varje busstyp. Tillägg gjordes också för att säkerställa att dessa typer av säten var korrekt markerade för att informera alla passagerare om vilka passagerare som har prioritet för de olika behoven.

Ventilation och klimatkontroll och Eluttag: De sista två kategorierna i gruppen Sittplats och komfort innebar främst tillägg av specifikationer för systemen och komponenterna för att säkerställa passagerarnas tillgång till Belysning och Eluttag, samt specifikationer för Ventilation och klimatkontroll inom bussarna. Tilläggen kunde innebära antal USB-uttag eller läslampor över sätena som varje säte skulle ha tillgång till eller vilken specifik effekt varje uttag skulle kunna leverera.

Tabell 4.5 På- och avstigning och förflyttning inne i bussen

Kategori	Tillägg	Undantag	Förtydliganden
Interaktion passagerare och förare vid påstigning	8	–	11
Dörröppningar	56	13	16
Kontrastmarkeringar vid in- och utsteg	12	1	3
Ledstänger och handtag	14	–	8
Utformning av rullstolsplats	40	21	28
Flexutrymme	19	12	12

Interaktion passagerare och förare, påstigning, Dörröppningar, Kontrastmarkering vid in- och utsteg samt Ledstänger och handtag: Tilläggen som gjordes till de fyra kategorierna var, som nämnts ovan, starkt kopplade till kollektivtrafikmyndigheternas passagerare med nedsatt rörlighet och särskilda behov. Det fanns flera dokument som hade tillägg för specifikationer av dörröppningarna för att säkerställa tillgänglighet och antalet dörrar varje busstyp skulle ha. Tillägg gällande framdörren, närmast föraren, innebar främst specifikationer för dimensioner för tillgänglighet för rullstolar, barnvagnar och sittvagnar samt att förflyttning inne i bussen är säker för alla genom ledstänger, handtag längs gångarna och kontrastmarkering för eventuella trappsteg.

Utformning av rullstolsplats och Flexutrymme: Tilläggen till dessa två kategorier innebar mått, figurer och instruktioner för de olika komponenter och system som krävs för att säkerställa säkra och trygga resor för barnvagnar, rullstolsanvändare och äldre med sittvagnar. Många kollektivtrafik-myndigheter hade specifika krav gällande ramper och lyftar, med maximala viktkrav och verktyg för förarna att använda vid på- och avstigning för att minimera risker. Olika krav för olika busstyper var också vanliga; bussar för längre resor hade ofta striktare tillägg för att göra resorna säkrare för passagerare i rullstol, medan bussar för kortare resor fokuserade mer på effektiv på- och avstigning.

Tabell 4.6 Information och Kommunikation

Kategori	Tillägg	Undantag	Förtydliganden
Programmeringsbara skyltar	21	2	2
Tydliga skyltar	10	2	1
Utvändiga linje- och destinationsskyltar - placering	35	1	17
Utvändiga högtalare (förberedelse)	14	6	–
Utrustning för resenärsinfo, biljett- och räknesystem	14	9	4
Audiovisuell utrustning för resenärsinformation	60	7	16
Invändig högtalare	22	1	3
Ljudavstängning när audioutrustning används	2	13	–
Ljudavstängning när framdörren öppnas	–	13	–
Stoppknappar	41	–	6
Signalknappar för att påkalla förarens uppmärksamhet	28	3	4
Signalknapp utanför fordonet	22	9	2

Programmerbara skyltar, Tydliga skyltar och Utvändiga linje- och destinationsskyltar – placering: Gällande skyltarna rekommenderar Bus Nordic att alla skyltar ska placeras på bussens fram- och sidopanel och vara programmerbara och tydliga för passagerarna så att de kan få korrekt information om bussarna. De flesta tillägg gäller specifikationer för skyltarna, både tekniska system bakom skyltarna och designen och placeringen av skyltarna. Flera kollektivtrafikmyndigheter har egna krav på design, färger, storlek och typsnitt för skyltarna.

Utvändiga högtalare, Audiovisuell utrustning och Invändiga högtalare: Kategorierna kopplade till högtalarsystemet inom och utanför bussarna hade vissa tillägg, där de flesta fokuserade på tillgänglighet för passagerare med nedsatt hörsel och syn. Tilläggen specificerade också de tekniska systemen bakom högtalarsystemet, inklusive placeringen av högtalarna i vissa fall.

Utrustning för resenärsinformation, biljett- och räknesystem och Trådlöst Internet: Dessa två kategorier gäller system som kräver teknologiska komponenter i bussen, vilket innebär att de flesta tillägg till kategorierna innebar specifikationer för drift och uppbyggnad av dessa system, vem som ansvarar för systemet samt dess kostnader. Vissa regionala kollektivtrafikmyndigheter gav detaljerade krav om avståndet mellan säten och skärmar.

Stoppknappar, Signalknappar för att påkalla förarens uppmärksamhet och Signalknapp utanför fordonet: De sista tre kategorierna innebar också många specifikationer utifrån olika kollektivtrafikmyndigheters designval, inklusive designen av knapparna. Vissa myndigheter lade till krav på signalknappar för rullstolsanvändare för att säkerställa att de kan påkalla förarens uppmärksamhet för hjälp vid på- och avstigning.

Tabell 4.7 Exteriör/Utsida

Kategori	Tillägg	Undantag	Förtydliganden
Cykelhållare (förberedelse)	3	38	2
Nato-koppling	–	11	–

Förbered för Cykelhållare: Bus Nordic rekommenderar kollektivtrafikmyndigheterna att ha cykel- och flagghållare på alla bussar, vilket vissa dokument satte som krav. Tilläggen till dessa kategorier hanterade främst mått och placering av cykel- och flagghållarna, inklusive vilken busstyp som ska ha vilken typ av cykelhållare eller om flagghållarna är ett krav eller inte.

Tabell 4.8 Förarmiljö

Kategori	Tillägg	Undantag	Förtydliganden
Ergonomi	7	10	7
Klimat	–	9	–
Handsfree mobiltelefon	1	6	5
Bälten	7	7	3
Dörrbroms	7	6	–
Parkeringsbromsvarning	–	6	1
Förarygghet	1	12	–
Säkerhetsskärm för föraren	2	18	–
Varningsystem för allvarliga fel (2018)	–	7	–

Ergonomi och Bälten: Vissa tillägg gjordes gällande ergonomin i förarens utrymme och förarens bälte, vilket innebar instruktioner hur bussoperatören ska utforma området för att säkerställa ergonomiska arbetsförhållanden och användande av bälte som minskar risken för föraren.

Dörrbroms: Kategorin har att göra med dörrsektionen i förarmiljön. De huvudsakliga tilläggen är specifikationer för dörrbromsen och att bussoperatören ska säkerställa att föraren inte av misstag kan ta bort bromsen.

4.2. Tankar från branschen

Detta delavsnitt presenterar resultaten från tre intervjuer med fokus på policydokumenten Buss 2014 och Bus Nordic. Som tidigare påpekats är inte intervjuerna uttömmande, utan har till syfte att få en djupare förståelse för hur diskussionen går inom branschen. Ett återkommande tema i intervjuerna var att arbetet med policydokumenten har varit betydelsefullt, både vad gäller de konkreta resultaten och samarbetet mellan aktörerna i branschen, RKM:er och representanter från branschorganisationer.

Arbetet med det gemensamma nordiska dokumentet Bus Nordic har upplevts som utmanande, särskilt eftersom länderna haft svårt att enas i flera frågor. Trots detta var intervjupersonerna överens om dokumentens centrala roll. En av representanterna uppskattade att cirka 80 procent av innehållet i Bus Nordic motsvarar Buss 2014. Representanter från både bussoperatören och RKM:en framhöll att Bus Nordic är betydligt mer lättillgängligt och strukturerat än Buss 2014.

Samtliga intervjupersoner konstaterade att tillägg och undantag riskerar att öka kostnaderna för kollektivtrafiken, även om de betonade olika aspekter av konsekvenserna. Vissa lyfte svårigheter med att flytta bussar mellan trafikområden,

medan andra framhöll att upphandlingsarbetet försvåras när flera parallella instruktioner måste tolkas (Lidestam et al., 2018). Operatören underströk att förändringar av bussarnas interiör är en betydande kostnadsdrivare, till skillnad från yttre anpassningar såsom lackering, som är relativt enkla att genomföra. RKM:en betonade samtidigt vikten av att tillgodose resenärernas behov och att framstå som en aktör som prioriterar kundvärde. Betydelsen av marknadsföring inom kollektivtrafiken lyftes också. Resenärer betraktas som kunder med höga förväntningar, ibland utan insikt om att avancerade tjänster finansieras genom skatter (Paulsson et al., 2019). RKM:en bekräftade att flytt av bussar kan vara kostsamt, särskilt om fordonen måste byggas om, något som finns belagt i tidigare forskning (Lidestam et al., 2018; Paulsson et al., 2019). Däremot saknade RKM:en konkreta data på kostnadernas omfattning. Representanten från organisationen betonade därför vikten av att policydokumenten används i sin helhet, utan tillägg, undantag eller förtydliganden.

När intervjupersonerna diskuterade varför RKM:er inför nya krav i policydokumenten lyftes två huvudskäl. Marknadsavdelningar har stort inflytande och vill profilera sina RKM:er på ett exklusivt sätt, exempelvis genom unik sätesklädsel. Dessutom används bussarna för regionalt varumärkesbyggande, vilket kan bidra till att göra kollektivtrafiken mer attraktiv för exempelvis bilister (Redman et al., 2013). RKM:en underströk att dessa tillägg är viktiga för att stärka kundupplevelsen och skapa en attraktiv och hållbar kollektivtrafik.

Bussoperatören framhöll att RKM:er behöver våga överlåta större ansvar till operatörerna och undvika överdriven detaljstyrning, vilket enligt tidigare forskning är en fråga om tillit och flexibilitet (Camèn et al., 2020). Samtidigt är operatörerna bundna av att de inte kan delta i kontraktutformningen före tilldelningsbeslutet.

En central fråga som intervjupersonerna lyfte var behovet av att i högre grad använda funktionskrav i stället för detaljerade tekniska specifikationer. Bussoperatören betonade dock att definitionen av funktionskrav inte är entydig. Om aktörerna inte delar samma förståelse för begreppet riskerar rekommendationerna att få en annan effekt än vad som är avsett.

5. Slutsatser

Denna rapport undersöker användningen av policydokument inom kollektivtrafiken genom en analys av upphandlingsdokument under en sexårsperiod (2017 – 2022) samt genom kompletterande intervjuer med centrala aktörer. Analysen av upphandlingsdokumenten visar att samtliga RKM:er som gjort upphandlingar under den aktuella perioden refererar till policydokumentet Bus Nordic, samt tidigare versioner av den svenska varianten, vid upphandling av busstrafik. I de flesta upphandlade områdena har RKM:erna dessutom gjort eller tillfört tillägg, undantag och förtydliganden i dokumenten. Intressant nog framkom att vissa av dessa tillägg i praktiken motsvarar ursprungliga krav, men är formulerade på ett annat sätt. Generellt eftersträvar RKM:er mer detaljerade krav än de som definieras i Bus Nordics dokument, vilket skapar tolkningssvårigheter för bussoperatörerna då kraven ibland är otydliga.

Analysen indikerar att antalet tillägg oftast överstiger antalet undantag. Detta kan förklaras av myndigheternas ambition att införa ytterligare krav för att styra trafikens utformning, tillgodose kundernas behov och särskilja den egna marknaden. Vidare framkom att Bus Nordic innehåller mer detaljerade och lättillgängliga krav än Buss 2014, vilket kan tillskrivas att Bus Nordic är den senaste versionen och därmed reflekterar uppdaterade och mer preciserade krav från RKM:erna.

Undantagen och förtydligandena som RKM:erna har gjort i sina upphandlingsdokument analyserades inte på djupet i denna studie. Även om det är intressant att notera antalet RKM:er som tog beslutet att utesluta vissa kategorier – till exempel uteslöts snökedjor i 32 upphandlingar, automatisk dämpningsfunktion i 33 upphandlingar och rekommendationen om att ha reserverat utrymme för synskadade i 21 upphandlingar. Eftersom det inte finns någon förklaring till undantagen kunde ingen ytterligare analys göras, men det kan vara en intressant inriktning för fortsatt forskning.

Vidare är viktigt att poängtera att i analysen har till exempel antalet tillägg summerats för varje RKM. Många tillägg kan dock vara mycket små och antalet tillägg reflekterar inte hur stora skillnaderna egentligen är jämfört med Bus Nordic. För att kunna analysera betydelsen av tilläggen skulle vi behöva ta reda på vilka kostnader tilläggen orsakar. Detta ser vi som en viktig inriktning för vidare forskning, det vill säga att monetarisera och klassificera tilläggen och deras betydelse och frekvens i vidare bemärkelse.

Intervjuerna visar att respondenterna efterfrågar fler funktionella krav i upphandlingsdokumenten snarare än detaljerade tekniska specifikationer. En sådan förändring skulle ge operatörerna större handlingsutrymme och flexibilitet att bidra till trafikdesignen (Camén et al., 2020). Samtliga intervjuade ansåg att tillägg och undantag från originaldokumenten riskerar att öka kostnaderna för kollektivtrafiken vilket överensstämmer med tidigare forskning (Camén et al., 2020; Lidestam et al., 2018; Paulsson et al., 2019), även om det saknas en tydlig uppfattning om kostnadernas

omfattning. Motiven bakom dessa tillägg är ofta att marknadsavdelningar vill profilera den egna regionen genom att inkludera särskilda krav, samt att regionala aktörer strävar efter att skapa en unik kollektivtrafik som möter lokala förväntningar och skattebetalarnas krav (Paulsson et al., 2019).

Det finns en uppfattning att ett gemensamt policydokument utan tillägg skulle kunna minska komplexiteten och hantera problem som uppstår när flera versioner av ett dokument används, exempelvis ökade kostnader. Policydokumenten kan dock behöva revideras i takt med förändrade behov och rekommendationer. Även om nya versioner därför bör utvecklas över tid, är det osäkert i vilken utsträckning dessa skulle tillämpas utan ändringar. Därför rekommenderas vidare forskning om när nya versioner bör introduceras och hur förändringar i dokumenten påverkar både tillämpning och aktörernas nöjdhet. I denna studie har vi inte analyserat hur mycket tillägg kan kosta i termer av vad som behöver modifieras på bussarna för att de ska kunna användas i andra regioner. Det är en också en rekommendation för fortsatt forskning inom området.

Studien har vissa begränsningar som bör beaktas. Analysen omfattade endast kategorin ”fordonskrav”, medan andra relevanta kategorier, såsom ”miljökrav”, inte inkluderades. Dessutom baserades intervjudelen på tre intervjuer, med en bussoperatör, en RKM och en branschorganisation, vilket begränsar generaliserbarheten. Fler intervjuer skulle sannolikt öka validiteten och ge en mer heltäckande bild av branschens perspektiv. Trots dessa begränsningar bidrar resultaten med ny kunskap om förändringar i policydokument rörande bussupphandling och bakomliggande orsaker. Studien har praktiska implikationer för bussbranschen, särskilt för beslutsfattare som utformar policydokument och för de beslutsfattare som arbetar med offentlig upphandling.

6. Referenser

- Albano, G. L., Cesi, B., and Iozzi, A. (2016), Public procurement with unverifiable quality: The case for discriminatory competitive procedures, *Journal of Public Economics*, 145, 14–26.
- Aldenius, M. (2018), Influence of public bus transport organization on the introduction of renewable fuel, *Research in Transportation Economics*, 69, 106–115.
- Aldenius, M., and Khan, J. (2017), Strategic use of green public procurement in the bus sector: Challenges and opportunities, *Journal of cleaner production*, 164, 250–257.
- Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2), 129–169.
- Buss 2014 (2017), Branschgemensamma funktionskrav på bussar, version 1.3, tillgänglig på : <https://partnersamverkan.se/app/uploads/sites/2/2024/07/Buss-2014-ver-1.3.pdf> (hämtad 24 mars 2026).
- Bus Nordic (2019), Gemensamma nordiska krav vid upphandling av bussar, version 1.1, tillgänglig på: <https://partnersamverkan.se/app/uploads/sites/2/2024/06/bus-nordic-ver-1.1-sv-26-okt-2019.pdf> (hämtad 24 mars 2026).
- Bus Nordic (2023), Gemensamma nordiska krav vid upphandling av bussar, version 2.0, tillgänglig på: <https://partnersamverkan.se/app/uploads/sites/2/2024/06/Bus-Nordic-ver-2.0-svenska-2023.pdf> (hämtad 24 mars 2026).
- Camén, C. (2011), Using contracts to manage service, Dissertation 2011:20, Karlstad University Studies. Karlstad.
- Camén, C., Tsaxiri, P., Aldenius, M. and Lidestam, H. (2020), Flexibility in contract design – is that possible?, *Research in Transportation Economics*, 82, 100899.
- Chowdhury, S., Hadas, Y., Gonzalez, V. A., and Schot, B. (2018), Public transport users’ and policy makers’ perceptions of integrated public transport systems, *Transport Policy*, 61, 75–83.
- Dean, A. M., & Kiu, C. (2002). Performance monitoring and quality outcomes in contracted services. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 19(4), 396–413.
- Erridge, A., and McIlroy, J. (2002), Public procurement and supply management strategies, *Public Policy and Administration*, 17, 52–71.
- Lidestam, H., Camén, C. and Lidestam B. (2018), Evaluation of cost drivers within public bus transport in Sweden, *Research in Transportation Economics*, 69, 157–164.
- Lidestam, H., Johansson, A., and Pyddoke, R. (2016), Kontraktsformer och deras inverkan på svensk kollektivtrafik, K2 Outreach 2016:3, Lund, Sweden.
- Palm, J., and Backman, F. (2017), Public procurement of electric vehicles as a way to support a market: Examples from Sweden, *International Journal of Electric and Hybrid Vehicles*, 9(3):253.
- Partnersamverkan (u.å) <https://partnersamverkan.se>
- Paulsson, A., Wretstrand, A., Westerdahl, S., and McGlinn, M. (2019), Shaping contracts, shaping markets: standardization and procured bus traffic in Sweden, paper presented at the Thredbo 16 Conference, 26-30 August, Singapore.

- Purchase, S., Goh, T., and Dooley, K. (2009), Supplier perceived value: Differences between business-to-business and business-to-government relationships, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15(1), 3–11.
- Regeringskansliet, (2025), *Färdplan för de offentliga affärerna 2025-2030*, Rapport Regeringskansliet, Finansdepartementet 2025.
- Redman, L., Friman, M., Gärling, T., and Hartig, T. (2013), Quality attributes of public transport that attract car users: A research review, *Transport Policy*, 25, 119–127.
- Simon, M. (2008), Need a Security Policy? An Enterprise Security Policy Management Framework – Part 1, *The Global Voice of Information Security*, *ISSA Journal*.
- Stjernborg, V., and Mattisson, O. (2016), The role of public transport in society – A case study of general policy documents in Sweden, *Sustainability*, 8, 1120; doi:10.3390/su8111120
- Upphandlingsmyndigheten (u.å) <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/>
- Vigren, A. (2016), Cost efficiency in Swedish public transport, *Research in Transportation Economics*, 59, 123–132.
- WSP (2014), Särkravens betydelse för busstrafikens kostnader, Stockholm.



K2 är Sveriges nationella kunskapscentrum för kollektiv mobilitet. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektiv mobilitet i Sverige.

Vi forskar om hur kollektiv mobilitet, med kollektivtrafik som ryggrad, kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara städer och regioner. Vi utbildar och sprider vetenskapligt baserad kunskap till branschaktörer och beslutsfattare för att stödja välgrundade beslut.

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

www.k2centrum.se

