

LIU-IEI-FIL-A--15/02069—SE

Att genom upphandling skapa goda
förutsättningar för incitamentsavtal och
samverkan i kollektivtrafiken

To create favorable conditions through procurement
for incentive agreements and cooperation in public
transport

Heidi Karlander

Vårterminen 2015

Handledare: Ingrid Arnesdotter



Magisteruppsats i Affärsrätt

Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling

Sammanfattning

Kollektivtrafikens aktörer; länstrafikbolag, kommuner och trafikföretag, har gått samman för att gemensamt utveckla kollektivtrafiken, och har med det syftet satt upp målet att fördubbla kollektivtrafikresandet till år 2020, jämfört med år 2006.

Den här uppsatsen belyser hur länstrafikbolag kan använda upphandling, för att skapa goda förutsättningar för att tillsammans med trafikföretag och kommun samverka för en ökning av antalet resande i kollektivtrafiken. Ett upphandlat incitamentsavtal, i vilket länstrafikbolagets, trafikföretagets och kommunens enskilda mål blir gemensamma, ger de tre parterna verktyg för att under avtalsperioden utveckla kollektivtrafiken. Länstrafikbolag kan genomföra upphandling på ett sådant sätt att de trafikföretag som tilldelas avtal är trafikföretag som har både förmåga och vilja att med kraft arbeta för att skapa såväl lönsamhet som ökat kollektivtrafikresande.

Att länstrafikbolag upphandlar trafikföretag som inspireras och sporras av att skapa nya möjligheter för kollektivtrafiken, är en framgångsfaktor för att öka antalet resenärer. En förutsättning är att länstrafikbolagen är redo att släppa delar av den kontroll som länstrafikbolag traditionellt haft över den upphandlade trafiken. Kommunen spelar en viktig roll för kollektivtrafikens framgång, i egenskap av infrastrukturhållare med ansvar för bland annat vägar och hållplatser.

Genom att de tre parterna samverkar för att uppfylla sina åtaganden inom respektive ansvarsområde används kollektivtrafikens samlade resurser på ett effektivt sätt och möjliggör ett ökat resande. För att partssamverkan ska bli framgångsrik är det en fördel om de tre parterna arbetar för att uppnå gemensamma mål som leder till nytta för dem var och en enskilt. Inför en upphandling finns därför anledning för länstrafikbolag att samråda med kommunen och med intresserade trafikföretag för att skapa en avtalsmodell som lyfter fram de gemensamma målen. En sådan inledande dialog ger parterna en bra grund för fortsatt dialog och samverkan under avtalsperioden.

Förord

Jag vill tacka alla medverkande parter som bidragit med sina erfarenheter genom att ställa upp på att intervjuas för denna uppsats. Jag vill också tacka min kollega Ulrika Sjöholm för hennes bidrag till uppsatsen, genom att vi tillsammans genomförde intervjuerna för att kartlägga de tre exemplifierade avtalsområdena.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	6
1.1	Problembakgrund	6
1.2	Problemformulering	7
1.3	Syfte.....	7
1.4	Metod	7
1.5	Avgränsning	8
2	DEFINITIONER.....	10
3	BAKGRUND	14
3.1	Kort om kollektivtrafikens utveckling i Sverige	14
3.2	Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik	14
3.2.1	Avtalsprocessen	16
4	RELEVANT LAGSTIFTNING.....	18
4.1	Kollektivtrafiklagen.....	18
4.2	EG-förordningen om kollektivtrafik.....	19
4.3	EU-rättsliga upphandlingsprinciper	19
4.3.1	Likabehandling	20
4.3.2	Icke-diskriminering	20
4.3.3	Transparens	20
4.3.4	Ömsesidigt erkännande	20
4.3.5	Proportionalitet	20
4.4	LUF	20
4.4.1	Förhandlat förfarande - ansökningsfasen.....	22
4.4.2	Förhandlat förfarande - anbudsfasen	25
4.5	Tjänstekoncessioner.....	27
5	ANALYS AV TRE AVTAL INOM KOLLEKTIVTRAFIKEN	29
5.1	Incitament.....	29
5.2	Framgångsfaktorer.....	31

5.2.1	Samverkan och förståelse för varandra	31
5.2.2	Arbeta mot samma mål	33
5.2.3	Rätt typ av trafikföretag	34
5.2.4	Organisation och nya roller	36
5.2.5	Kundnöjdhet	39
5.3	Problemområden.....	40
5.3.1	Motstridiga mål.....	40
5.3.2	Avtalsperiod.....	41
5.3.3	Bussarnas utformning	41
5.3.4	Biljettsystem.....	42
5.3.5	Kollektivtrafikens konkurrenter	43
5.3.6	Vädrets påverkan	44
5.3.7	Bristande uppföljning	44
6	HUR UPPHANDLING KAN BEDRIVAS, FÖR ATT SKAPA GODA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR INCITAMENTSAVTAL OCH SAMVERKAN I KOLLEKTIVTRAFIKEN	45
6.1	Strategi	45
6.1.1	Paketering.....	45
6.1.2	Lämplighet för all kollektivtrafik?	45
6.1.3	Avtalets löptid.....	46
6.1.4	Förfarande	48
6.2	Avtalsprocessen	50
6.3	SIU samt frågor och svar.....	51
6.4	Ansökans- och anbudstider	53
6.5	Krav på leverantören och urval.....	54
6.6	Kravställning	56
6.7	Utvärdering och förhandling	58
6.8	Avtalsmodell och mål	60
6.9	Ersättningsmodell och incitament	62
6.10	Samverkan under avtalsperioden	63
6.11	Ansvar för marknadsföring	63

7	SAMMANFATTNING AV ANALYSENS RESULTAT	65
8	KÄLLFÖRTECKNING	68
8.1	Litteratur	68
8.2	Författningar.....	68
8.3	Rättsfall	69
8.4	Internetsidor	69

Bilagor

Bilaga 1 Trosabussen

Bilaga 2 Stadsbussarna i Gävle

Bilaga 3 Helsingborgs stadsbussar

1 Inledning

1.1 Problembakgrund

Kollektivtrafiken kan bidra till att många samhällsliga mål uppnås, och kollektivtrafikens aktörer¹ är överens om att gemensamt verka för att öka kollektivtrafikens andel av det dagliga resandet och arbetspendlandet.²

År 2009 konstaterade en branschgemensam expertgrupp, att kollektivtrafikens utveckling stagnerat under 2000-talet³. Expertgruppen menade att en av orsakerna var att upphandlade trafikavtal, i de flesta fall, begränsade trafikföretagens handlingsutrymme, i sådan utsträckning, att det inte lönade sig för trafikföretagen att arbeta för ett ökat resande⁴.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) ansvarar för den regionala kollektivtrafikens utformning. RKM, i de flesta fall via ett länstrafikbolag, strävar efter att finna nya former för att utveckla den upphandlade kollektivtrafiken. Avtal där länstrafikbolag, i förväg, har specificerat hur tjänsten ska utföras i detalj, kallas produktionsavtal. Sådana avtal lämpar sig, enligt det branschgemensamma projektet Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik⁵, för områden i vilka länstrafikbolagen behöver kontrollera tjänstens kvalitet och samhället tar det ekonomiska ansvaret för kollektivtrafikens resultat⁶. Om det finns en potential att öka resandet inom avtalsområdet, rekommenderar Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, att länstrafikbolag upphandlar incitamentsavtal, i vilka ersättningen är rörlig och är beroende av antalet resande⁷.

De flesta avtal inom kollektivtrafiken i Sverige är fortfarande produktionsavtal, men på senare tid har vissa länstrafikbolag övergått till att upphandla incitamentsavtal.⁸ Det har framgått, av

¹ Länstrafikbolag, trafikföretag och kommuner.

² Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Mål och vision*.
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/om-oss/mal-och-vision/> [den 13 juni 2015].

³ Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik (2009). *x2 Delrapport Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik – Hur ska kollektivtrafiken utvecklas för att fördubbla marknadsandelen?*, s. 10.

⁴ Ibid.

⁵ Bytte i juni år 2014 namn från Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik.

⁶ Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik (2013). *Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik*, s. 25.

⁷ Ibid.

⁸ UITP Europe (International Association of Public Transport) (2014). *Organization and major players of short-distance public transport*, s. 142.

de intervjuer som jag har genomfört i samband med uppsatsen, att det inte är alla trafikföretag som vill arbeta med incitamentsavtal, i vilka den affärsmässiga risken, åtminstone delvis, flyttas från länstrafikbolaget till trafikföretaget. De flesta trafikföretag arbetar fortfarande hellre med traditionella produktionsavtal. En utveckling av kollektivtrafiken mot mer avtal med incitament och nya samverkansformer mellan de tre parterna, länstrafikbolag, kommun och trafikföretag, kräver att trafikföretagen är anpassade för att arbeta kreativt. För att trafikföretagen ska kunna driva verksamheten i enlighet med de uppställda incitamenten, måste länstrafikbolagen i sin tur ge trafikföretagen rätt förutsättningar i upphandlingar och avtal. Därigenom kan en sund konkurrens uppnås och förhoppningsvis även en utveckling inom branschen, så att fler trafikföretag långsiktigt övergår till att arbeta med utveckling av kollektivtrafiken genom incitamentsavtal och samverkan.

1.2 Problemformulering

På vilket sätt kan upphandling tillämpas för att skapa goda förutsättningar för incitamentsmodeller och partssamverkan mellan länstrafikbolag, trafikföretag och kommuner, med syfte att utveckla kollektivtrafiken, så att den attraherar allt fler resenärer?

1.3 Syfte

Min avsikt med uppsatsen är att belysa dels om, och på vilket sätt, incitamentsavtal och trepartssamverkan leder till en framgångsrik utveckling av kollektivtrafiken, dels om det finns problem med avtalen som förhindrar kollektivtrafikens utveckling, som går att komma till rätta med i framtida upphandlingar. Jag avser också att utreda dels på vilket sätt länstrafikbolagen kan utforma upphandlingen, för att ”rätt typ” av trafikföretag ska vara intresserade och lämna konkurrenskraftiga anbud, dels vilka förutsättningar länstrafikbolagen bör tillförsäkra trafikföretagen, för att dessa ska se upphandlingarna som potentiellt lönsamma affärer

1.4 Metod

För att kunna svara på problemformuleringen, behöver jag identifiera vad det är som gör att partssamverkan kan antas leda till kollektivtrafikens utveckling, och på vilket sätt incitamentsmodeller i avtal bidrar till detta. Det krävs därför en analys av vilka faktorer som ligger bakom framgången för incitamentsmodeller och partssamverkan respektive vilka problemen är för sådana avtal. Genom dessa analyser kan jag sedan dra slutsatser om hur

upphandlingar kan utformas för att framgångsfaktorerna ska komma på plats och för att motverka problemen.

I arbetet med uppsatsen har jag haft stöd av sakkunniga⁹ inom området kollektivtrafik. De sakkunniga har bidragit med fakta baserat på deras erfarenheter och har hänvisat mig till relevant källmaterial. De har också varit behjälpliga i valet av avtal att studera närmare. Kriterier för valet var följande.

- Avtalet skulle innehålla ett tydligt angivet mål, kopplat till gällande Trafikförsörjningsprogram (TFP).
- Avtalet skulle gälla en pågående avtalsperiod.
- Avtalets innehåll skulle ha stark koppling till utformning av infrastruktur.

De sakkunniga bidrog även med de nödvändiga kontakterna för att jag skulle kunna genomföra intervjuerna. Uppsatsens analys och slutsatser är dock mina egna.

Samtliga tre parter i vart och ett av avtalen (länstrafikbolag, trafikföretag och kommun) har intervjuats. Intervjuerna har genomförts dels som fysiska intervjuer, dels per telefon. Dokumentationen av intervjuerna är bifogad som bilagor till uppsatsen.

1.5 Avgränsning

De exempel som används i uppsatsen rör busstrafik och uppsatsen belyser inte förhållandena inom övriga trafikslag i kollektivtrafiken. Således är uppsatsens slutsatser inte giltiga för andra trafikslag än busstrafik.

Kollektivtrafikavtal upphandlas i vanliga fall antingen som tjänstekontrakt, enligt de förfaranden¹⁰ som finns reglerade i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), eller som tjänstekoncessioner.

Tjänstekoncessionsförfarandet är inte reglerat i lag, mer än att de grundläggande EU-rättsliga upphandlingsprinciperna¹¹ ska uppfyllas. För att tillämpa tjänstekoncession krävs också att

⁹ Håkan Bergqvist – Ordförande för Kollektivtrafikens Avtalskommitté (KollA) inom Avtalsprocessen i Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, Ulrika Frick – Ordförande RKM Västra Götalandsregionen (Mp), Johan Wadman – Förvaltningschef RKM i Uppsala län samt ledamot i KollA, Anna Grönlund – Branschchef och vice VD Sveriges Bussföretag.

¹⁰ Öppet, selektivt eller förhandlat förfarande.

¹¹ Se avsnitt 4.3 EU-rättsliga upphandlingsprinciper.

vissa förutsättningar föreligger för kontraktet¹². Jag har inom ramen för uppsatsen inte analyserat i vilken utsträckning eller under vilka förutsättningar tjänstekoncession är tillämpligt för den typen av upphandlingar som uppsatsen avser. De slutsatser jag kommer fram till gäller dock både för upphandlingar enligt LUF och för tjänstekoncessioner, vilket gör att valet mellan LUF eller tjänstekoncession inte utgör någon begränsning i hur slutsatserna kan tillämpas. Slutsatserna utgår dock från tillämpning av ett så kallat tvåstegsförfarande¹³, såsom förhandlat förfarande, vilket gör att mina rekommendationer inte går att tillämpa fullt ut vid ett öppet förfarande.

Det kan uppfattas negativt, att privata företag kan bedriva vinstsyftande verksamhet som finansieras med offentliga medel och som genom incitamenten kan ge högre vinst än förut. Uppsatsen gör ingen politisk analys av lämpligheten i att länstrafikbolag tillhandahåller kollektivtrafik genom incitamentsavtal med vinstdrivande, privata företag men det bör påpekas att det finns en viss kritik mot incitamentsavtal, eftersom kollektivtrafiken är en samhällstjänst.

Alla upphandlingsrättsliga laghänvisningar görs till LUF, eftersom den omfattar verksamheter som bedriver transporttjänster, även om motsvarande reglering även kan finnas i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Jag kommer att genomgående använda mig av begreppet ”upphandlande enhet” som enligt LUF omfattar även upphandlande myndigheter.¹⁴

¹² Se avsnitt 4.5 Tjänstekoncessioner.

¹³ Se avsnitt 4.4 LUF.

¹⁴ Med upphandlande myndigheter avses, enligt 2 kap. 21 § 1 st. LUF, statliga och kommunala myndigheter. Med upphandlande enheter avses, enligt 2 kap. 20 § 1 st. LUF, dels upphandlande myndigheter och dels sådana företag som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över eller som med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt bedriver verksamhet som omfattas av LUF.

2 Definitioner

<i>Begrepp</i>	<i>Beskrivning</i>
<i>Avtalsprocessen</i>	En dokumentation, vars innehåll branschen har enats om och som består av en beskrivning av en rekommenderad arbetsgång, vilken bygger på utvecklade samarbetsformer och ökad affärsmässighet, samt av mallavtal, kravbilagor och andra stöddokument.
<i>Direktivet</i>	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.
<i>EG-förordningen om kollektivtrafik</i>	Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.
<i>Försörjningsdirektivet</i>	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EU av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.
<i>Incitamentsavtal</i>	Avtal med en incitamentsdel. Incitamentet kan exempelvis vara ett så kallat resandeincitament, vilket innebär att trafikföretaget har ett ekonomiskt incitament att öka antalet resande. Belöningen utfaller till exempel när resandet har ökat med en viss procentsats eller som en summa för varje resenär.
<i>Infrastrukturhållare</i>	Ägare av vägar, spår, hållplatser, bussgator mm. I den här uppsatsen avses ansvarig kommun, men också Trafikverket och andra aktörer är infrastrukturhållare av betydelse för kollektivtrafiken i allmänhet.
<i>Kollektivtrafiklagen</i>	Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, vilken trädde i kraft den 1 januari 2012.

<i>Kommunen</i>	Kommunens olika roller, bland annat såsom infrastrukturhållare och trafikbeställare, beskrivs utifrån flera perspektiv i uppsatsen inklusive bilagor. Kommunen är intressent avseende kollektivtrafiken (för sina medborgares räkning) samt, i egenskap av infrastrukturhållare, part (formell eller informell) i trepartssamverkan avseende genomförandet av kollektivtrafik. Som infrastrukturhållare har kommunen ett ansvar avseende kollektivtrafiken, vad gäller framkomlighet och tillgänglighet, vilka ofta är kritiska faktorer för en väl fungerande kollektivtrafik.
<i>LOU</i>	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, vilken reglerar offentliga upphandlingar av byggtreprenader, varor och tjänster.
<i>LUF</i>	Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, vilken reglerar upphandlingar inom bland annat verksamheter som består av tillhandahållande eller drift av publika nät i form av transporter med järnväg, automatiserade system, spårväg, tunnelbana, buss, trådbuss eller linbana (1 kap. 8 § 1 st. LUF).
<i>Länstrafikbolag</i>	Det bolag till vilket den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) har överlämnat befogenheten att ingå avtal om allmän trafik och som därigenom ansvarar för att genomföra den regionala kollektivtrafiken.
<i>Nettoavtal</i>	Avtal som innebär att trafikföretaget behåller alla intäkter som härrör från resande med kollektivtrafiken.
<i>Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik</i>	Ett projekt mellan branschorganisationerna inom kollektivtrafiken med det gemensamma målet att fördubbla kollektivtrafikresandet till år 2020 jämfört med år 2006.
<i>Produktionsavtal</i>	Avtal med fast ersättning för i förväg definierade volymer. Kallades tidigare för bruttoavtal.

<i>Regional kollektivtrafikmyndighet (RKM)</i>	RKM ska regelbundet fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken i ett trafikförsörjningsprogram och är behörig lokal myndighet att fatta beslut om allmän trafikplikt. RKM kan vara landstinget/regionen i länet, en kommun (endast Region Gotland) eller ett kommunalförbund bestående av både landsting och kommuner eller endast kommuner.
<i>Resenär</i>	Den som nyttjar eller kan nyttja regional kollektivtrafik.
<i>Samråd inför upphandling (SIU)</i>	Dialog mellan RKM/länstrafikbolaget och en eller flera potentiella anbudsgivare/trafikföretag inför genomförandet av en upphandling.
<i>Samverkansavtal</i>	Avtal mellan RKM/länstrafikbolag, trafikföretag och infrastrukturhållare/kommun avseende driften av specificerad kollektivtrafik. Avtalet reglerar respektive parts åtaganden.
<i>Tjänstekoncession</i>	Ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt som upphandlats enligt LUF, men som förutsätter att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätten att utnyttja tjänsten. Det är således leverantören, i det här fallet trafikföretaget, som med egen initiativförmåga måste skapa lönsamhet i kontraktet genom att få allmänheten, resenärerna, att välja att ersätta trafikföretaget för att få nyttja tjänsten. Huvudparten av den affärsmässiga risken för tjänstens utförande måste övergå från länstrafikbolaget till trafikföretaget för att upphandlingen ska kunna genomföras som en tjänstekoncession.
<i>Trafikföretag</i>	Entreprenör/Operatör.
<i>Trafikförsörjningsprogram (TFP)</i>	I varje län upprättar och beslutar RKM om ett regionalt trafikförsörjningsprogram av vilket länets mål för kollektivtrafiken ska framgå.

Upphandlande enhet

Dels upphandlande myndigheter, dels sådana företag som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över eller som med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt bedriver verksamhet som omfattas av LUF (*motsvarande definition finns även för upphandlande enheter som lyder under LOU*).

3 Bakgrund

3.1 Kort om kollektivtrafikens utveckling i Sverige

Kollektivtrafiken i Sverige har under de senaste decennierna, från att ha bedrivits i offentlig egen regi av ansvariga myndigheter i städer och tätorter¹⁵, övergått till att mer och mer utföras av privata aktörer, i huvudsak genom så kallade produktionsavtal i vilka den upphandlande parten fastställer förutsättningarna genom detaljerade kravspecifikationer.

På senare tid har fler och fler ansvariga myndigheter valt att upphandla trafiken med olika incitamentsmodeller. Avtalen har i mindre eller högre grad formen av så kallade nettoavtal, vilket innebär att trafikföretaget får behålla intäkter som härrör från de resande. I vissa fall har avsikten uttalat varit att utvärdera möjligheten att i nästa steg tillåta att trafiken bedrivs helt kommersiellt. Det är en utveckling från tydliga roller med beställare och utförare där beställaren i detalj reglerat tjänstens utförande i avtalsvillkoren, till ett ökat mått av frihet för utföraren att utforma tjänsten på ett sätt som leder till att incitamentsmålen nås, och därigenom utvecklar kollektivtrafiken så som beställaren önskar. En sådan utveckling kräver en ny typ av avtalsformer och det har visat sig att modellen har nått framgång i avtal där det funnits en hög grad av samverkan mellan de tre parterna; länstrafikbolaget, trafikföretaget och kommunen. Tre sådana avtal med långtgående incitament och trepartssamverkan är Trosabussen, Stadsbussarna i Gävle och Helsingborgs stadsbussar¹⁶.

3.2 Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik startade år 2008 (då som Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik) som ett projekt mellan branschorganisationerna inom kollektivtrafiken och med målet att fördubbla kollektivtrafikresandet till år 2020, jämfört med år 2006¹⁷. Projektet uppkom som ett resultat av ett regeringsuppdrag år 2006 till dåvarande

¹⁵ För regionaltrafik och landsbygdstrafik med buss, bedrevs kollektivtrafiken, i huvudsak, genom exklusiva rätter i form av koncessioner.

¹⁶ För en beskrivning av de tre avtalen, se bilagorna till denna uppsats.

¹⁷ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Om fördubblaprojektet och Mål*. <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Om-Fordubblaprojektet/> [den 17 maj 2015] och <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Om-Fordubblaprojektet/Mal/> [den 17 maj 2015].

Vägverket och Banverket, vilka presenterade sitt resultat i slutet av år 2007 i form av handlingsprogrammet Koll Framåt¹⁸.

Deltagande organisationer i Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, är:

- Svensk Kollektivtrafik,
- Sveriges Bussföretag,
- Svenska Taxiförbundet,
- Tågoperatörerna,
- Sveriges Kommuner och Landsting,
- Trafikverket, och
- Jernhusen AB.

Projektets vision är följande:

*”Kollektivtrafiken är en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle”.*¹⁹

Det finns flera anledningar till att målet för den förbättrade kollektivtrafiken är viktigt. Projektet har räknat ut att den samhällsekonomiska vinsten, om projektet når sitt mål, skulle bli 4 miljarder kronor. En fördubblad kollektivtrafik till år 2020 skulle dessutom bidra till:

- tillväxt och regional utveckling,
- en minskning av koldioxidutsläppen från persontrafiken med drygt 20 procent,
- ökad trafiksäkerhet,
- mindre trängsel, och
- ett mer jämställt transportsystem.²⁰

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik har kommit fram till att ett sätt att nå målet ”fördubblad kollektivtrafik” är att upphandlande enheter följer den avtalsprocess

¹⁸ Vägverket och Banverket (2008). *Koll framåt, Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*, VV publikation: 2008:33.

¹⁹ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Mål*.
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Om-Fordubblaprojektet/Mal/> [den 17 maj 2015].

²⁰ Ibid.

(Avtalsprocessen), som branschen enats om²¹. Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik arbetar också med projekt som rör miljökrav vid upphandling, ett branschgemensamt program för trygghet och säkerhet, aktiviteter inom området tillgänglighet samt marknadstillträde och principer för tillträde till och prissättning av infrastruktur²².

3.2.1 *Avtalsprocessen*

Avtalsprocessen är framtagen av Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik som ett stöd för genomförande av upphandlingar inom kollektivtrafikområdet och anropsstyrd trafik²³. En första version av Avtalsprocessen presenterades i maj 2010. I och med att Kollektivtrafiklagen trädde ikraft den 1 januari 2012 uppstod ett behov av en uppdatering av Avtalsprocessen. Den nuvarande versionen beslutades om i juni 2013 av styrgruppen för Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. Avtalsprocessen förvaltas av en avtalskommitté som följer upp den och föreslår förbättringar²⁴.

Avtalsprocessen omfattar en rekommenderad arbetsprocess med tydliga steg och beslutspunkter, mallar och stöddokument för genomförandet av en upphandling av kollektivtrafik, som en tjänstekoncession eller enligt LUF, inklusive framtagandet av förfrågningsunderlag med kommersiella avtalsvillkor.

Materialet i Avtalsprocessen är fritt och frivilligt för upphandlande enheter att använda.

Avtalsprocessen fokuserar på själva arbetsprocessen, som syftar till att leda fram till den mest lämpliga avtalstypen i förhållande till de mål som den upphandlande enheten vill uppnå med upphandlingen. De mallavtal och kravbilagor som ingår i Avtalsprocessen utgör konkreta exempel på hur den upphandlande enheten kan ställa funktionella krav istället för detaljkrav

²¹ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Avtalsprocessen*.
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Avtalsprocessen/> [den 17 maj 2015].
Se även avsnitt 3.2.1 Avtalsprocessen.

²² Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Pågående projekt*.
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Pagaende-projekt/> [den 17 maj 2015].

²³ Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik (2013). *Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik*, s. 6.

²⁴ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Kollektivtrafikens avtalskommitté (KollA)*.
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Avtalsprocessen/Kollektivtrafikens-avtalskommitte-KollA/> [den 17 maj 2015].

eftersom krav på detaljnivå, enligt Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, kan öka kostnaderna för kollektivtrafiken.²⁵

Avtalsprocessen rekommenderar att den upphandlande enheten påbörjar processarbetet senast tre år före det att den upphandlade trafiken ska starta för att hinna med samtliga moment på bästa sätt.

Det första steget i Avtalsprocessen syftar till att fastställa om den upphandlande enheten ska genomföra en upphandling, eller om trafiken kan utföras som kommersiell trafik. Om trafiken kan utföras helt kommersiellt, är det marknadens krafter som styr trafiken, och trafikföretagen avgör själva om och hur de tror att det är lönsamt att bedriva kollektivtrafik inom aktuellt område. Om beslutet är att upphandla, ska den upphandlande enheten annonsera sin avsikt att ingå avtal, i Europeiska unionens officiella tidning, minst ett år innan det fria anbudsförfarandet inleds²⁶. Publiceringen av denna annons är startskottet för upphandlingsdelen av Avtalsprocessen. Övriga steg i Avtalsprocessen avser förberedelsearbetet inför upphandlingen samt avtalsuppföljning och partssamverkan efter att upphandlingen har genomförts.

En viktig del i Avtalsprocessen är samråd inför upphandling (SIU). I lag (2010:1065) om kollektivtrafik (Kollektivtrafiklagen) anges att RKM ska samråda med ett brett perspektiv inför upphandling av trafik²⁷. I Avtalsprocessen beskrivs SIU som en öppen och förtroendeskapande dialog i syfte att öka den gemensamma kunskapen och nå fram till en ömsesidig förståelse för varandras ståndpunkter²⁸. Det är den upphandlande enheten som arrangerar SIU efter en offentlig inbjudan till berörda intressenter. SIU kan vara öppet, det vill säga att samtliga intressenter samlas vid samma tillfälle, eller enskilt, vilket innebär att den upphandlande enheten träffar ett intresserat trafikföretag i taget. SIU kan också genomföras som en kombination av att länstrafikbolaget både träffar intressenterna vid samma tillfälle och vid enskilda möten.

²⁵ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Avtalsprocessen*. <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Avtalsprocessen/> [den 17 maj 2015].

²⁶ Skäl 29 och artikel 7 punkt 2, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EG-förordningen om kollektivtrafik).

²⁷ 1 kap. 9 § 2 st. Kollektivtrafiklagen.

²⁸ Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik (2013). *Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik*, s. 19.

4 Relevant lagstiftning

4.1 Kollektivtrafiklagen

Den 1 januari 2012 trädde en ny kollektivtrafiklag i kraft av vilken det bland annat, i 2 kap. 1 § 1 st., framgår att det är landstinget och kommunerna inom ett län som gemensamt ansvarar för den regionala kollektivtrafiken²⁹. De får dock komma överens om att det antingen är landstinget eller kommunerna som ska bära ansvaret. Det ska, enligt 2 kap. 2 § 1 st., finnas en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) i varje län som, enligt 2 kap. 8 §, upprättar och beslutar om ett regionalt trafikförsörjningsprogram (TFP). I län där landstinget och kommunerna gemensamt ansvarar för kollektivtrafiken, ska RKM, enligt 2 kap. 2 § 2 st. Kollektivtrafiklagen, organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller län där kommunerna ensamma ansvarar för kollektivtrafiken.

Länets mål för kollektivtrafiken ska framgå av TFP som, enligt 2 kap. 9 § 1 och 2 st. Kollektivtrafiklagen, ska upprättas efter samråd dels med motsvarande myndigheter i angränsande län, dels med övriga berörda myndigheter, organisationer, trafikföretag och företrädare för näringsliv och resenärer. Utgångspunkten ska vara transportpolitiska mål, i samverkan med andra nationella, regionala och lokala mål för en hållbar utveckling³⁰. Ett TFP ska utgå från resenärsperspektivet och vara långsiktigt och strategiskt samt utgöra ett underlag för RKM, när denne fattar beslut om vilken trafik som ska omfattas av allmän trafikplikt och som ska säkerställas genom avtal³¹.

Enligt 2 kap. 12 § får RKM, efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet, upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose.

RKM är, enligt 3 kap. 1 § 1 st., behörig lokal myndighet med rätt att fatta beslut om allmän trafikplikt i länet. Enligt 3 kap. 2 § 1 st., kan RKM:s beslutande församling fatta beslut om att överlämna befogenheten att ingå avtal om allmän trafik till ett aktiebolag, vilket ofta sker till

²⁹ Förutom i Stockholms län där det, enligt 2 kap. 1 § 2 st. Kollektivtrafiklagen, är landstinget ensamt som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken, och i Gotlands län där det, enligt 2 kap. 1 § 3 st. Kollektivtrafiklagen, är kommunen som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken.

³⁰ Sveriges Kommuner och Landsting och Svensk Kollektivtrafik (2010). *Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling. En vägledning och ett verktyg*, s. 6.

³¹ Ibid.

länstrafikbolag. Enligt 3 kap. 2 § 3 st. får även befogenheter att upphandla och samordna tjänster enligt ovan nämnd paragraf, 2 kap. 12 §, överlämnas i samma ordning.

I 1 kap 3 § Kollektivtrafiklagen hänvisas till att det i LUF finns bestämmelser som är tillämpliga på upphandling av kollektivtrafiktjänster i vissa fall.

4.2 EG-förordningen om kollektivtrafik

Enligt skäl 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EG-förordningen om kollektivtrafik), har det ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv ingen betydelse om kollektivtrafiken tillhandahålls av en offentlig eller privat aktör.

I skäl 15 betonas att konkurrenstryckets positiva effekter begränsas av avtal med långa löptider, och att avtal bör vara tidsbegränsade för att undvika en snedvridning av konkurrensen och för att skydda tjänsternas kvalitet. Varaktigheten bör bero på användarnas positiva bedömning. Det anges dock i samma skäl, att det på grund av investeringar med, för trafikföretag, osedvanligt långa avskrivningstider kan vara motiverat att förlänga ett avtals löptid. Det kan dessutom vara motiverat att förlänga löptiden ytterligare, förutsatt att avtalet konkurrensutsatts samt tilldelats rättvist, om trafikföretagets investeringar i infrastruktur eller rullande material och fordon har uppgått till ovanligt stora belopp. Dessa skäl har kodifierats i artikel 4 punkt 3, i vilken det stadgas att löptiden ska vara begränsad och inte överstiga tio år för busstransporter. I artikel 4 punkt 4 anges, att avtalets löptid vid behov kan förlängas med högst 50 procent på grund av hänsyn till tillgångarnas värdeminskning, givet att trafikföretaget tillhandahåller tillgångar som är betydande, i förhållande till de totala tillgångar som är nödvändiga för att bedriva den persontrafik som avtalet gäller, och tillgångarna i huvudsak är knutna till den avtalade persontrafiken. I undantagsfall, i samband med exceptionella investeringar i infrastruktur, rullande materiel eller fordon, får avtal förlängas ytterligare, men då måste den upphandlande enheten inkomma med en skriftlig motivering till Europeiska kommissionen.

4.3 EU-rättsliga upphandlingsprinciper

All upphandling som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv, för transporttjänster gäller Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EU av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

(Försörjningsdirektivet), ska, enligt 1 kap. 24 § LUF, genomsyras av de EU-rättsliga upphandlingsprinciperna. Principerna gäller, enligt 1 kap. 11 § LUF, även för tjänstekoncessioner som i övrigt inte omfattas av LUF, LOU eller EU:s upphandlingsdirektiv.

4.3.1 Likabehandling

Alla leverantörer och potentiella leverantörer ska behandlas lika. Det betyder bland annat att alla leverantörer ska få samma information samtidigt. Lika förhållanden ska behandlas lika, och olika förhållanden behandlas olika.

4.3.2 Icke-diskriminering

Upphandlande enheter får inte diskriminera leverantörer, särskilt med avseende på nationalitet/geografisk tillhörighet.

4.3.3 Transparens

Det ska av förfrågningsunderlaget tydligt framgå hur upphandlingen ska gå till, speciellt avseende prövning och utvärdering. Det ska också vara tydligt, vad den upphandlande enheten efterfrågar och vilka bevis leverantören ska inkomma med. Alla rimligt informerade leverantörer ska av förfrågningsunderlaget kunna utläsa, om de uppfyller kraven och vad den upphandlande enheten värderar, så att leverantörerna kan lämna konkurrenskraftiga anbud.

4.3.4 Ömsesidigt erkännande

Upphandlande enheter ska godkänna intyg eller bevis från andra medlemsstater i EU om dessa motsvarar intyg eller bevis från det EU-land där upphandlingen genomförs.

4.3.5 Proportionalitet

Krav, utvärderingskriterier och avtalsvillkor ska ha ett naturligt samband med det som upphandlas. Kraven får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att uppfylla syftet med dem.

4.4 LUF

LUF gäller, enligt 1 kap. 8 § 1 st., för en verksamhet om denna består av tillhandahållande eller drift av publika nät i form av transporter med järnväg, automatiserade system, spårväg, tunnelbana, buss, trådbuss eller linbana.

Enligt 1 kap. 8 § 2 st. ska ett nät för transporttjänster anses finnas om tjänsten tillhandahålls enligt villkor som fastställts av en behörig myndighet och som avser linjesträckning, tillgänglig transportkapacitet, turtäthet och liknande förhållanden. Sådana villkor fastställer RKM i ett TFP.

Vid tillämpningen av LUF kan en upphandlande enhet välja mellan tre olika förfaranden för direktivstyrda upphandlingar (exempelvis A-tjänster³² till ett kontraktswärde som överstiger tröskelvärdena³³, vilket kollektivtrafiktjänster i regel utgör): öppet, selektivt eller förhandlat förfarande.

Öppet förfarande genomförs i ett steg, i vilket hela förfrågningsunderlaget publiceras i samband med annonseringen, inklusive kravspecifikation, tilldelningskriterier och avtalsförlaga. Förhandling är inte tillåten.

Selektivt förfarande genomförs i två steg. I det första steget annonserar den upphandlande enheten upphandlingen och tillkännager de krav som den upphandlande enheten ställer på leverantören. Eventuellt anges även vilka urvalskriterier som den upphandlande enheten avser att tillämpa för att välja ut vilka leverantörer, av dem som klarat kraven, som går vidare till nästa steg. Syftet med ett selektivt förfarande är framför allt att begränsa antalet deltagande leverantörer i själva anbudsfasen, steg två. Ett selektivt förfarande kan också tillämpas när förfrågningsunderlaget kommer att innehålla känslig information, och de leverantörer som går vidare till nästa steg behöver genomgå en säkerhetskontroll eller underteckna en sekretessförbindelse innan de får del av materialet. Förhandling är inte tillåten.

Förhandlat förfarande tillämpas i regel som ett tvåstegsförfarande i likhet med ett selektivt förfarande, som leder till att ett visst antal leverantörer, som uppfyller kraven i steg ett, går vidare till steg två som innebär att de får del av förfrågningsunderlaget som innehåller kravspecifikation, tilldelningskriterier och avtalsförlaga. Förhandling är förstas tillåten i ett

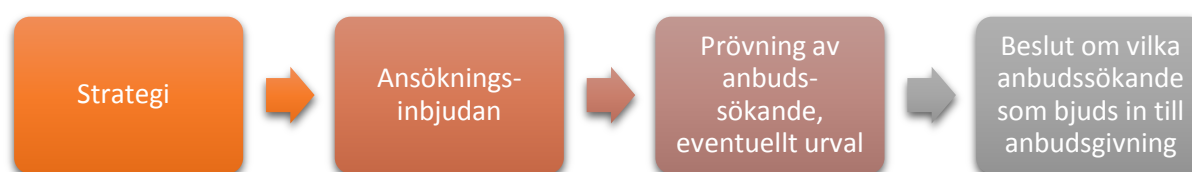
³² Bilaga 2 till LUF är en förteckning över så kallade A-tjänster och bilaga 3 till LUF är en förteckning över så kallade B-tjänster. A-tjänster omfattas av Försörjningsdirektivet och är upphandlingspliktiga enligt Försörjningsdirektivet (såvida de överstiger tröskelvärdena). B-tjänster anses ha nationell karaktär och omfattas därför inte av Försörjningsdirektivet. Det innebär att B-tjänster kan upphandlas enligt de nationella reglerna (15 kap. LUF) även om kontraktswärdet överstiger tröskelvärdet.

³³ Upphandlingar av varor, byggtreprenader och A-tjänster med ett värde som överstiger tröskelvärdena (3 612 854 SEK för varor och tjänster och 45 256 666 SEK för byggtreprenader) omfattas av Försörjningsdirektivet och ska annonseras inom EU och konkurrensutsättas enligt de förfaranden som gäller enligt Försörjningsdirektivet.

förhandlat förfarande. Det finns vissa upphandlande enheter som genomför förhandlat förfarande som ett ettstegsförfarande i likhet med öppet förfarande. Det kan finnas en viss risk med en sådan tillämpning om enheten avser att förhandla (det är den upphandlande enheten som avgör om förhandling kommer att genomföras och enheten behöver inte förhandla även om den valt förhandlat förfarande). Detta beror på att det inte finns någon möjlighet att genom ett urval begränsa antalet leverantörer som kan komma att lämna anbud och därigenom vara aktuella att förhandla med. Förhandling kan genomföras i successiva steg, varigenom den upphandlande enheten begränsar antalet deltagande anbudsgivare för varje förhandlingsfas, baserat på de utvärderingskriterier som angetts i förfrågningsunderlaget. För att säkerställa att likabehandlingsprincipen inte överträds, bör dock upphandlande enheter bjuda in samtliga anbudsgivare som uppfyller de obligatoriska kraven till åtminstone en första förhandlingsomgång.

Till skillnad från vad som gäller enligt LOU är förhandlat förfarande inte ett undantagsförfarande i LUF, och upphandlande enheter kan fritt välja att tillämpa förhandlat förfarande i vilken upphandling de önskar. I de exempel jag kommer att beskriva närmare nedan, har de upphandlande enheter som tillämpat LUF (Stadsbussarna i Gävle respektive Helsingborgs stadsbussar), valt just förhandlat förfarande. Av den anledningen ska jag beskriva förfarandet lite närmare i nästkommande avsnitt (4.4.1 och 4.4.2).

4.4.1 Förhandlat förfarande - ansökningsfasen



4.4.1.1 Strategi

Inför de flesta upphandlingar, och i synnerhet mer komplexa upphandlingar såsom exempelvis avseende kollektivtrafik, krävs ett omfattande förarbete som innebär att den upphandlande enheten samlar på sig fakta om upphandlingsföremålet och genomför nödvändiga analyser. Strategifasen kan bestå av bland annat följande moment: nulägesanalys, behovsanalys, riskanalys och marknadsanalys. Baserat på resultatet av analyserna fattar den

upphandlande enheten strategiska beslut, som sedan kommer att påverka det resterande arbetet med upphandlingen och avtalet.

4.4.1.2 Ansökningsinbjudan

Enligt 7 kap. 2 § 1 st 4 pkt. LUF, kan upphandlande enheter annonsera om upphandling som ska ske genom förhandlat förfarande³⁴. Leverantörer som är intresserade av att delta i upphandlingen ska inkomma med så kallade anbudsansökningar enligt 9 kap. 1 § 1 st. I annonsen om upphandlingen ska upphandlande enhet, enligt 9 kap. 1 § 4 st., beskriva hur anbudsansökningar ska inkomma. För att säkerställa att transparensprincipen, såväl som likabehandlingsprincipen, uppfylls bör upphandlande enhet även beskriva upphandlingen går till, vilka formella krav som ställs på anbudsansökan samt vilka krav leverantören ska uppfylla för att kunna bli inbjuden att inkomma med anbud. Upphandlande enhet kan i annonsen hänvisa till ett, till annonsen bifogat dokument, ansökningsinbjudan, där den beskriver dessa delar. För att underlätta för leverantörerna att inkomma med kompletta anbudsansökningar, brukar upphandlande enheter strukturera ansökningsinbjudan enligt följande:

- Administrativa föreskrifter.
- Krav på leverantören.
- Urvalskriterier.

I de administrativa föreskrifterna beskrivs vanligtvis hur upphandlingen går till samt vilka formella krav som ställs på anbudsansökan. Av transparens skull³⁵ är det lämpligt att även ange hur många leverantörer som kommer att bjudas in att lämna anbud i nästa steg.

I krav på leverantören ställer den upphandlande enheten obligatoriska krav på vad anbudssökande företag (företag som ansöker om att få lämna anbud) måste uppfylla för att vara aktuella för anbudsgivning.

Enligt 10 kap. 1 § LUF ska upphandlande enheter som är upphandlande myndigheter, utesluta en leverantör från deltagande i en upphandling, om leverantören enligt lagakraftvunnen dom

³⁴ Enligt 7 kap. 2 § 1 st. 1-3 kan annonsering även ske genom förhandsannonsering, enligt 7 kap. 3 eller 4 §§, eller genom annonsering om att det finns ett så kallat kvalificeringssystem, enligt 7 kap. 5 §.

³⁵ Se avsnitt 4.3.3 Transparens.

är dömd för något av de brott som räknas upp i paragrafen³⁶. I 10 kap. 2 § LUF anges att upphandlande enheter som inte är myndigheter får tillämpa 1 §, men behöver således inte göra det.

Utöver det som anges i 10 kap. 1 och 2 §§ LUF, får upphandlande enheter även välja att utesluta leverantörer som omfattas av någon av de omständigheter som räknas upp i 3 §.³⁷

Av 11 kap. 1 § framgår att den upphandlande enheten ska kontrollera lämpligheten hos de leverantörer som inte uteslutits enligt 10 kap. 1-3 §§. För att säkerställa att de leverantörer som bjuds in att lämna anbud har tillräcklig förmåga och kapacitet, bör upphandlande enheter därför ställa upp olika krav på leverantören, som förhåller sig proportionerligt till det behov som den upphandlande myndigheten har identifierat i strategifasen³⁸. Förutom proportionalitetsprincipen, behöver kraven även uppfylla övriga EU-rättsliga upphandlingsprinciper³⁹.

Den upphandlande enheten behöver också ange om och i så fall hur den avser att genomföra ett eventuellt urval ifall antalet anbudssökande företag som uppfyller kraven på leverantören, överstiger antalet som avses bjudas in till anbudsgivning.

4.4.1.3 Prövning av anbudssökande och eventuellt urval

Inkomna anbudsansökningar öppnas, enligt 9 kap. 7 § 2 st., samtidigt och ska sedan prövas mot de formella kraven på anbudsansökan och mot de ställda kraven på leverantören. En anbudsansökan ska visa att leverantören uppfyller kraven.

Krav på leverantören är minimikrav, det vill säga den upphandlande enheten får inte bedöma om leverantörerna uppfyller kraven mer eller mindre. Det måste, enligt 11 kap. 9 § 1 st.,

³⁶ Kortfattat: brott som innefattar 1. organiserad brottslighet, 2. bestickning, 3. bedrägeri, eller 4. penningtvätt.

³⁷ Om leverantören 1. är i konkurs eller likvidation, tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,
2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord eller annat liknande förfarande,
3. genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott avseende yrkesutövningen,
4. har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande enheten kan visa detta,
5. inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i det egna landet eller i det land där upphandlingen sker, eller
6. i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts med stöd av bestämmelserna i 10 eller 11 kap (LUF).

³⁸ Se avsnitt 4.4.1.1 Strategi.

³⁹ Se avsnitt 4.3 EU-rättsliga upphandlingsprinciper.

framgå av ansökningsinbjudan vad som krävs för att kraven ska anses vara uppfyllda och prövningen måste genomföras så som det är beskrivet.

Efter prövningen genomför den upphandlande enheten, vid behov, ett urval, enligt 11 kap. 10 §., i syfte att begränsa antalet leverantörer, som bjuds in att lämna anbud, till det antal som, av transparens skull, angetts i förväg i ansökansinbjudan. För att upprätthålla transparensprincipen bör upphandlande enhet i ansökningsinbjudan även ha angett urvalskriterierna.

Eftersom krav på leverantören, i alla förfaranden, är krav som har som ändamål att fastställa vad leverantören *minst* måste uppfylla, för att vara aktuell som leverantör till den upphandlande enheten, finns generellt inget utrymme att bedöma om någon leverantör skulle vara bättre lämpad än någon annan, för den aktuella leveransen. Syftet är att sälla ut de leverantörer som är *tillräckligt bra*.

I selektiva och förhandlade förfaranden, så kallade tvåstegsförfaranden, finns dock möjlighet att göra just sådana bedömningar, det vill säga i vilken mån en leverantör är lämpad för leveransen, genom urvalet. För att kunna sälla ut rätt antal leverantörer för steg två, måste urvalet, enligt 11 kap. 10 § LUF, baseras på kriterier som grundar sig på ett objektiva behov av att minska antalet anbudssökande.

4.4.1.4 Inbjudan till anbudsgivning

De leverantörer som bjuds in att lämna anbud meddelas och erhåller förfrågningsunderlaget, enligt beskrivning i följande avsnitt (4.4.2).

Anbudssökande företag som inte bjuds in att lämna anbud måste inte meddelas detta redan i den här fasen men det kan vara lämpligt, för att dessa leverantörer inte ska behöva vara i ovisshet avseende sin fortsatta medverkan i upphandlingen.

4.4.2 Förhandlat förfarande - anbudsfasen



4.4.2.1 Inbjudan inklusive förfrågningsunderlag

Förfrågningsunderlaget skickas ut till inbjudna leverantörer. Förfrågningsunderlaget brukar delas in i följande delar:

- Krav på varan/tjänsten/byggentreprenaden.
- Tilldelningskriterier och beskrivning av utvärderingsmodellen.
- Kommersiella villkor.

Anbudssökande företag är inte bundna av sin anbudsansökan och det är frivilligt för en inbjuden leverantör att inkomma med anbud.

4.4.2.2 Anbud inkommer, prövas och utvärderas samt eventuell förhandling

När anbudet kommer in öppnas de och sedan prövar den upphandlande enheten hur anbudet uppfyller kraven på varan/tjänsten/byggentreprenaden enligt förutsättningarna i förfrågningsunderlaget. Krav är obligatoriska och måste uppfyllas för att anbudet ska gå vidare till utvärdering enligt de i förfrågningsunderlaget fastställda tilldelningskriterierna.

Den upphandlande enheten får kalla anbudsgivarna till förhandling. Förhandlingen ska, enligt 2 kap. 9 § avse kontraktsvillkoren.

4.4.2.3 Tilldelning och avtal

När prövning, eventuell förhandling och slutlig utvärdering har genomförts och lett fram till ett resultat ska den upphandlande enheten, i ett tilldelningsbeslut enligt 9 kap. 9 § LUF, kommunicera resultatet och skälen för detta, till samtliga anbudssökande företag och anbudsgivare i upphandlingen. Anbudssökande företag och anbudsgivare har, enligt 9 kap. 10 § 1 st., rätt att ta del av skälen för att deras ansökan har avslagits eller anbudet har förkastats. En anbudsgivare som inkommit med ett anbud som uppfyller kraven, har dessutom, enligt 9 kap. 10 § 2 st., rätt att få information om utformningen och de relativa fördelarna med det valda anbudet och namnet på den anbudsgivare som tilldelats kontraktet eller utsetts som part i ett ramavtal.

Efter att tilldelningsbeslutet har publicerats inträder, enligt 16 kap. 1 § LUF, en avtalsspärr, en period på tio dagar under vilka avtal inte får ingås. Under denna period har leverantörer rätt att ansöka om överprövning av tilldelningsbeslutet och skälen för beslutet. En sådan ansökan görs hos förvaltningsrätten. Om ingen begärt överprövning av upphandlingen, får den upphandlande enheten ingå avtal efter att perioden för avtalsspärren har löpt ut.

4.5 Tjänstekoncessioner

Upphandlingar av tjänstekoncessioner omfattas inte av vare sig LUF eller LOU men omfattas av de EU-rättsliga upphandlingsprinciperna⁴⁰. Det finns dock en definition av begreppet tjänstekoncession, i 2 kap. 18 § LUF:

”Med tjänstekoncession avses ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt men som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätt att utnyttja tjänsten.”

I 2 kap. 10 § LUF, definieras att ett kontrakt (vilket omfattar kontrakt för utförande av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster) är följande:

”ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som

1. sluts mellan en eller flera upphandlande enheter och en eller flera leverantörer, ...”

Det betyder att ett tjänstekontrakt innefattar en ekonomisk motprestation, som den upphandlande enheten betalar till leverantören.

För att ett kontrakt ska kunna anses utgöra en tjänstekoncession, krävs att risker som är förknippade med tjänstens utförande överförs till leverantören och att ersättningen till leverantören ska bestå i rätten att utnyttja tjänsterna kommersiellt⁴¹.

Vid upphandling av en tjänstekoncession behöver de procedurregler för upphandlingsförfaranden som återfinns i LUF inte följas. Den upphandlande enheten ska dock följa de EU-rättsliga principerna, vilket innebär att agera på ett likabehandlande och icke-diskriminerande sätt, att underlaget är transparent och att krav och avtalsvillkor är proportionerliga. Skulle något av de intresserade företagen åberopa intyg eller certifikat utfärdade i annan medlemsstat, ska ömsesidigt erkännande tillämpas. För att säkerställa att principerna följs, brukar upphandlande enheter tillämpa någon form av tvåstegsförfarande. I det första steget får leverantörerna del av ett underlag som består av krav på leverantören. De leverantörer som klarar dessa krav, får i nästa steg del av de krav som ställs på tjänsten och deltar oftast även i en förhandlingsfas. Krav på tjänsten bör dock vara relativt begränsade, eftersom formen tjänstekoncession förutsätter att leverantören tar en ekonomisk risk för

⁴⁰ Se avsnitt 4.3 EU-rättsliga upphandlingsprinciper.

⁴¹ Europeiska gemenskapernas domstols dom C-324/98 Teleaustria och Telefonadress.

tjänsten och därmed bör ha en ganska stor frihet att utforma tjänsten på ett sätt som leverantören, med sin kunskap om området för tjänsten, anser är bäst för att uppnå lönsamhet.

För en tjänstekoncession finns inte samma krav på annonsering och inte möjligheter för leverantörer att, som i en upphandling enligt LUF, begära överprövning av tilldelningsbeslutet.

5 Analys av tre avtal inom kollektivtrafiken

Som nämnts i avsnitt 1.4 Metod, har jag som bakgrundsmaterial för uppsatsen (tillsammans med Ulrika Sjöholm) genomfört intervjuer med de tre berörda parterna (länstrafikbolag, trafikföretag och kommun) för tre avtal; Trosabussen, Stadsbussarna i Gävle respektive Helsingborgs stadsbussar.

Trosabussen är ett avtal avseende expressbusstrafik mellan Trosa och Stockholm. När länstrafikbolaget beslutade att återupprätta busslinjen (som tidigare drivits av Länstrafiken Sörmland AB men som lades ned på nittioalet) ansågs en traditionell trafiklösning bli för dyr. Därför valde länstrafikbolaget att genomföra en upphandling av en tjänstekoncession.

Stadsbussarna i Gävle är ett avtal upphandlat genom ett förhandlat förfarande enligt LUF, avseende stadstrafik med buss i Gävle centralort.

Helsingborgs stadsbussar är ett avtal som avser drift av stadstrafik i Helsingborg och omfattar 80 stadsbussar. Upphandlingen genomfördes som ett förhandlat förfarande enligt LUF.

Samtliga avtal är modellerade som incitamentsavtal och åtminstone ett av incitamenten bygger på antal resande.

Mer detaljerad information om respektive avtal, inklusive berörda parter utsagor vid intervjuerna, framgår av bilagor 1-3.

5.1 Incitament

Genom incitamenten ger avtalen ett tydligt uttryck för vad länstrafikbolagen anser är målen med tjänsterna, vad trafikföretagen ska sträva mot och vad trepartssamverkan ska bidra till. Om incitamenten är utformade på ett sådant sätt, att intäkterna som genereras av att målet har nåtts i tillräckligt hög grad överstiger kostnaderna för att uppnå målet, torde det leda till en strävan att uppnå målen.

I vissa fall kan länstrafikbolag också använda sig av negativa incitament, till exempel i form av viten eller avdrag, för trafikföretagen om de inte når vissa kvalitetsnivåer.

Trafikföretaget i Trosa erhåller både en fast ersättning och alla biljettintäkter för tjänsten, upp till en avtalad nivå. Den fasta ersättningen minskar årligen enligt en modell som trafikföretaget själv föreslog i sitt anbud. Parterna avtalade om en årlig volym biljettintäkter,

och om den faktiska volymen överstiger den avtalade volymen, tillämpas vinstdelning mellan parterna på ett sätt som innebär, att i ju högre grad trafikföretaget får intäkterna att öka över den avtalade volymen, desto större andel får trafikföretaget lämna över till länstrafikbolaget.

Att den fasta ersättningen minskar är ett skarpt incitament för trafikföretaget att få trafiken att öka, eftersom biljettintäkterna blir mer och mer avgörande för avtalets lönsamhet. Att biljettintäkter utöver den avtalade volymen leder till en minskande andel av vinsten för trafikföretaget, skulle kunna vara ett incitament som att trafikföretaget fortsätter att sträva efter en resandeökning, sedan denna väl nått en viss nivå. Risker med en sådan modell är att ett utökat resande vid en viss nivå börjar kosta mer än den krympande vinstandelen ger. I det här fallet tycks den avtalade volymen vara satt relativt högt. Trafikföretaget hade ännu vid tidpunkten för intervjuerna inte nått en sådan volym att vinstdelning skulle aktualiseras, varför en eventuell krympande vinstandel i sig inte behöver vara avskräckande. Om länstrafikbolagets främsta mål är att öka trafiken, torde dock en lägre fast ersättning, utan vinstdelning för intäkterna över en viss nivå, vara mer motiverande för att stimulera initiativ som leder till ökat resande.

Avtalet om Stadsbussarna i Gävle var från början ett nettoavtal, enligt vilket trafikföretaget hade rätt till en fast ersättning och alla biljettintäkter och därför också, med vissa begränsningar, hade rätt att bestämma biljettpriserna. Avtalet har justerats till att vara ett resandeincitamentsavtal, i det att trafikföretaget erhåller en ersättning per påstigande resenär. Effekten av det ökade resandet blir densamma, det vill säga ökade intäkter för trafikföretaget. För trafikföretaget består därmed incitamentet att arbeta för en utveckling av tjänsten, med målet att få fler att välja kollektivtrafiken. Dock har ett av verktygen för trafikföretaget att uppnå målet, möjligheten att bestämma priset, gått förlorat i och med förändringen. Biljettpriset har i viss mån påverkan på antalet resande och påverkar olika målgrupper på olika sätt, vilket trafikföretaget bör få möjlighet att kalkylera utifrån. Eftersom resenärernas helhetsuppfattning om kollektivtrafiken, avgör deras benägenhet att välja ett kollektivt färdmedel, har priset en påverkan på deras val.

Trafikföretaget i Gävle tycker att nettoavtal är en genialisk avtalsform. Om trafikföretaget får frihet att utforma tjänsten på bästa sätt, tar det, enligt trafikföretaget, ett större ansvar och ser till att tjänsten fungerar så bra som möjligt. Nettoavtal är därför den modell som trafikföretaget helst vill arbeta efter. Incitamentsavtal fungerar på motsvarande sätt, även om

trafikföretaget då inte bestämmer priserna fullt ut. De fasta priserna behöver inte öka under avtalsperioden, om det finns ett incitament att få fler resande att resa.

Även för Helsingborgs stadsbussar erhåller trafikföretaget en kombination av en fast ersättning och en rörlig ersättning. Den rörliga delen består av ett tillägg baserat på antal påstigande resenärer. Dessutom utvärderar länstrafikbolaget uppnådd kvalitet under avtalsperioden, vilket kan resultera i kvalitetsbonus (eller avdrag).

För trafikföretaget i Helsingborg är det alltså viktigt att antalet resande är så högt som möjligt, likaväl som att tjänsten levereras med hög kvalitet avseende olika aspekter såsom driftsäkerhet, tillförlitlighet och hållbarhet avseende personalen, lokal marknadsföring samt hela och rena bussar. Genom att använda den här modellen motiverar länstrafikbolaget således trafikföretaget att arbeta för ett ökat resande utan att göra avkall på kvaliteten; tvärtom är också en högre kvalitet något som ger utdelning för trafikföretaget. Kvalitetsincitamenten bör dessutom hjälpa till att öka resandet, vilket i sin tur borde leda till en ökad lönsamhet, både i sig självt genom bonus och genom att trafikföretaget tjänar på att fler ser bussarna som ett attraktivt alternativ till andra färdmedel.

5.2 Framgångsfaktorer

Intervjuerna visar att gemensamt för de tre parterna i de tre beskrivna avtalen, är att alla anser att långtgående samverkan mellan parterna är fördelaktig för resultatet av avtalen och för att utveckla kollektivtrafiken. Vad är det som gör att de är så eniga i sin syn och vad har skapat framgången? Jag ska försöka belysa detta vidare i de följande avsnitten (5.2.1-5.2.5).

5.2.1 Samverkan och förståelse för varandra

Om en upphandling och ett avtal är utformat med utgångspunkt i detaljerade krav på hur tjänsten ska utföras, är det inte absolut nödvändigt med någon nära dialog mellan parterna. Trafikföretaget har redan förutsättningarna för vad det ska göra, och hur det ska arbeta, specificerade i avtalet och länstrafikbolagets intresse ligger i att tjänsten utförs som länstrafikbolaget i förväg bestämt. Dialog sker eventuellt vid vissa uppföljningsmöten, om länstrafikbolaget inte anser att trafikföretaget levererar enligt kraven, eller om trafikföretaget menar att förutsättningarna för att leverera inte stämmer med vad som aviserats i upphandlingen. Det vill säga; dialog sker för att kontrollera om kraven är uppfyllda och när det uppstår problem. Det faller sig naturligt att dialogen då inte nödvändigtvis kommer att ske i en positiv anda.

I avtalsrelationer för vilka utgångspunkten är samverkan för att utveckla tjänsten mot gemensamma mål, och om länstrafikbolaget inte har talat om *hur*, utan med vilket resultat och *funktion* tjänsten ska levereras, är det naturligt att mötas och föra dialog om många aspekter av avtalet. Parterna kan i dialog med varandra och övriga intressenter (kommunen och resenärerna) komma fram till hur funktionerna ska lösas. Eftersom åtminstone det primära målet - ökat resande - är gemensamt, sker samverkan naturligt och i det här fallet förhoppningsvis även i positiv anda.

Ju mer parterna för dialog och samverkar med varandra, desto mer skapas en gemensam förståelse för varandras situation. Parterna kan bidra till att lösa varandras problem och avlägsna hinder för att utveckla tjänsten.

Trafikföretaget i Gävle menar att det just är incitamentsmodellen som driver samverkan mellan parterna, och tror att om avtalet hade varit ett produktionsavtal så skulle risken ha varit stor att fokus hade legat på uppkomna problem och de olika parternas oförmåga att leverera enligt avtalsvillkoren. Naturligtvis uppkommer problem även med nuvarande avtalsmodell, men nu är utgångspunkten för dialogerna hur parterna kan hjälpa varandra att lösa problemen så att goda resultat kan uppnås för alla parter. Detta är resultatet av att parterna har fått förståelse för varandras situation. Trafikföretaget i Gävle anser att möjligheten, att arbeta på det sätt som den här avtalsmodellen medger, leder till att trafikföretaget har en chans att verka för lönsamhet i affären. Eftersom lönsamheten bygger på de av länstrafikbolaget uppställda avtalsincitamenten, innebär det också, enligt trafikföretaget, att kostnaden för samhället går ner och kundnöjdheten går upp.

Även kommunen i Gävle menar att den tack vare sin goda relation med trafikföretaget direkt kan lösa mindre problem med trafiken. Trafikföretaget föreslår exempelvis ibland vissa trafikförändringar, som kommunen tillåter om det är välmotiverat på grund av att det leder till fler resenärer. Sådana förändringar går bra så länge de följer målen med avtalet. Efter genomförda förändringar är det trafikföretaget, som föreslagit förändringen, som ansvarar för att hantera de klagomål som sannolikt följer av en förändring som påverkar resenärerna.

Trafikföretaget i Helsingborg upplever att det, tack vare trepartssamverkan, har en möjlighet att påverka utfallet av avtalet. Med hjälp av ett väl bearbetat underlag som presenteras för länstrafikbolaget har trafikföretaget möjlighet till inflytande, och tack vare denna samverkan kan vissa åtgärder genomföras relativt snabbt. Trafikföretaget strävar efter att finna nya

lösningar och genomför kontinuerliga analyser för att identifiera sådana möjligheter. I tidigare avtalsrelationer har det främst varit synpunkter från resenärerna som varit vägledande för beslut om nya sträckningar och hållplatser. Nu agerar trafikföretaget proaktivt för att förekomma resenärerna.

För att partssamverkan under avtalsperioden ska fungera så bra som möjligt måste länstrafikbolaget, i den föregående upphandlingen, ha skapat förutsättningar för det. Jag ska, i avsnitt 6, närmare belysa hur detta kan göras. En förutsättning för framgångsrik samverkan torde dock vara att parternas inbördes relation under avtalsperioden är relativt jämlik. Detta kräver att var och en av de tre i samverkan ingående parterna har sådant ansvar och sådana åtaganden för avtalets framgång som motsvarar de vinster de åtnjuter, om samverkan leder till ett gynnsamt resultat och en utveckling av kollektivtrafiken. Om en part uppfattar att en större del av ansvaret åligger denne, som ändock är beroende av övriga parter åtaganden för att uppnå ett positivt resultat, torde förutsättningarna för en framgångsrik samverkan vara sämre än om förhållandet mellan parterna är mer jämlikt.

Enligt intervjuvärdens tycks den goda samverkan mellan parterna vara den enskilt viktigaste framgångsfaktorn för avtalen och den faktor som gör att de tre parterna ser positivt på att utveckla den verksamhet som avtalet gäller.

5.2.2 Arbeta mot samma mål

Som tidigare har nämnts, har kollektivtrafikbranschens parter, gemensamt genom Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, satt upp målet att fördubbla resandet i kollektivtrafiken till år 2020.

För att detta mål ska uppnås, torde det vara en fördel om de enskilda parterna som ska verka för det, var för sig gynnas av att målet uppnås. Om alla har enskild nytta av att sträva mot målet, finns anledning för var och en att arbeta, och att samarbeta med varandra, för att nå det uppsatta målet.

Länstrafikbolagets och kommunens mål är ofta desamma eller likartade. Målen handlar bland annat om att göra länets tätorter attraktivare, att skapa en förbättrad miljö för medborgarna och att möjliggöra ett effektivt resande för att uppnå en ökad trafiksäkerhet och mindre

trängsel⁴². För länstrafikbolaget är det RKM, med dess politiker, som sätter upp målen för kollektivtrafiken i det regionala TFP. I vissa län kan RKM vara organiserat som ett kommunalförbund, bestående av landstinget och kommunerna. I dessa fall torde RKM:s mål i sin helhet överensstämma med kommunens, även om kommunen förstås kan ha ytterligare mål som gäller för just den. Även då det är landstinget ensamt som ansvarar för RKM, bör dess mål i stort sett stämma överens med kommunens, eftersom det regionala TFP, med länets mål för kollektivtrafiken ska upprättas efter samråd med bland annat länets kommuner, enligt 2 kap. 9 § 2 st. Kollektivtrafiklagen. Oavsett vilket, är det regionens/kommunens politiker som formulerar regionens/kommunens mål med kollektivtrafiken.

Trafikföretaget har mål som handlar om en förbättrad och utökad verksamhet, som leder till lönsamhet för trafikföretaget. De incitament som länstrafikbolaget väljer att införa i de upphandlade avtalen blir konkreta mål för trafikföretaget att arbeta mot, för att uppnå ökad lönsamhet.

Mål som handlar om miljövänliga bränslealternativ kräver samverkan mellan trafikföretaget och kommunen. Om trafikföretaget ska kunna fasa ut dieselfordon och byta dem mot fordon som drivs med exempelvis biogas eller el, krävs det att det skapas stationer där man kan tanka biogas eller ladda elbussar. De intervjuade trafikföretagen tycks inte ha någonting emot miljövänliga alternativ. Komforten i de mer miljövänliga fordonen är likvärdig med dieselfordonen, och bussförarna tycker generellt, enligt de intervjuade trafikföretagen, att det går lika bra att köra miljövänliga fordon. Det är däremot en stor investeringskostnad för trafikföretag att byta ut sin fordonspark, så trafikföretag behöver därför kunna vara trygga med att infrastrukturhållarna kan tillhandahålla den infrastruktur som krävs för att miljövänliga fordon ska kunna användas effektivt..

5.2.3 Rätt typ av trafikföretag

Under arbetet med att läsa in mig på bakgrundsmaterialet och avtalen var det lätt att tro att majoriteten av trafikföretagen arbetar, och vill arbeta, med incitamentsmodeller. Detta beror på att en förutsättning för att arbeta med incitamentsavtal är att de ger en högre grad av frihet att utforma kollektivtrafiken på det sätt som trafikföretaget tror ger bäst utveckling, bland annat i form av resandeökning, och därigenom högre lönsamhet. Av de sakkunniga jag har

⁴² Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Om fördubblaprojektet*.
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Om-Fordubblaprojektet/> [den 17 maj 2015].

haft som stöd i arbetet med uppsatsen, och genom intervjuerna, förstod jag emellertid att så inte är fallet. Det bör noteras att den här typen av incitamentsavtal är en ny form av avtal i kollektivtrafiksammanhang, även om formen tillämpats en längre tid i några områden. Det finns många trafikföretag som arbetar med enbart produktionsavtal. Många av dagens trafikföretag är bekväma med produktionsavtal, genom vilka tjänstens utformning är i förväg kravställd av länstrafikbolaget och inkomsten känd (frånsett från indexjusteringar) och riskfri över hela avtalsperioden. Det är dock inte enbart länstrafikbolagen som driver utvecklingen mot incitamentsavtal; det finns ett segment av trafikföretag som inte längre vill arbeta med produktionsavtal, och vissa av dem skulle helst vilja se stora delar av kollektivtrafiken avreglerad och bedriven helt kommersiellt. Länstrafikbolagen som intervjuats för denna uppsats har konstaterat, att det gör stor skillnad beroende på vilket trafikföretag som tilldelas avtal, eftersom det är uppenbart att vissa trafikföretag är betydligt bättre än övriga på att utföra tjänsten på det sätt som krävs när man bedriver kollektivtrafik med incitament, exempelvis genom att arbeta med lokal marknadsföring och att aktivt driva utvecklingen av avtalsområdet framåt.

De intervjuade parterna har varit övertygade om att de incitamentsavtal och samverkansformer som de tre exempelavtalen representerar, är mer framgångsrika när det gäller att locka fler resenärer till kollektivtrafiken och därigenom verka för att målsättningen ”fördubblad kollektivtrafik” uppnås. Fler resenärer i kollektivtrafiken är något som gynnar hela kollektivtrafikbranschen, även de traditionella produktionsavtalsleverantörerna, och jag har i avsnitt 3.2 beskrivit de samhälleliga vinster som Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik har kommit fram till att en utökning av kollektivtrafiken leder till.

Som intervjuerna visar är det ytterst viktigt att trafikföretaget har en drivkraft att agera proaktivt för att skapa möjligheter till utveckling inom ramen för avtalet. Trafikföretaget kan inte nöja sig med att göra som det alltid har gjort. För varje avtalsområde krävs en mängd analyser av bland annat resandeunderlaget, boendemarknadens utveckling, pendlingsstråk, planerade förändringar inom kommunen de närmaste åren samt potentialen att bredda verksamheten. En faktor att beakta är hur dessa förutsättningar kan komma att förändras över tid, och trafikföretaget kan till och med vara en bidragande orsak till förändringen, eller till att en förändringen undviks. Det visar exemplet i Trosa, ty den nya busslinjen gör att fler Trosabor har valt att stanna kvar i kommunen. De har inte behövt flytta till arbete och skola i Stockholm, utan har kunnat bo kvar och ändå arbeta och studera i Stockholm.

Trafikföretaget i Trosa visar exempel på proaktivitet genom att finna sätt att samverka med näringslivet (hotell) och därigenom locka nya kunder till busslinjen och fler tider för efterfrågan av bussen. Ett annat exempel är att trafikföretaget i Trosa har infört en biljettbuss, som kör före den buss som resenären ska kliva på, för att i förväg ta betalt av resenärerna och på så vis möjliggöra påstigning genom både de främre och bakre dörrarna för att effektivisera trafiken.

Trafikföretag måste vara villiga att ta en ekonomisk risk med avtalet eftersom alla parametrar inte är givna vid avtalsingåendet och resultatet är beroende av en mängd olika faktorer som trafikföretag är tvungen att kalkylera med vid anbudsgivning.

Eftersom incitamenten ofta är uppbyggda kring att få fler resenärer att välja den kollektivtrafik som trafikföretaget erbjuder, kan marknadsföringen av tjänsterna ha stor betydelse för utfallet. Av den anledningen har, i samtliga belysta avtal, ansvaret för marknadsföringen av tjänsterna ålagts trafikföretagen. I traditionella produktionsavtal är resultatet inte på samma sätt beroende av antalet resenärer, och trafikföretagen har i regel inte heller ansvar för att marknadsföra tjänsterna.

Länstrafikbolaget i Sörmland menar att resultatet för Trosabussen har blivit riktigt bra, vilket beror på att trafikföretaget är skickligt och intresserat och gärna vill pröva nya idéer och gå lite längre än vad avtalet föreskriver. Ett exempel på detta har nämnts ovan (biljettbussen).

Trafikföretagen som har intervjuats är entusiastiska över att få arbeta kreativt och få skapa möjligheter för ökad lönsamhet och utveckling av kollektivtrafiken. Då den typen av trafikföretag inte är i majoritet, är det viktigt att i upphandlingar nå ut till just sådana trafikföretag och att upphandlingen, genom kravställande, urval och utvärdering, resulterar i att det är just den typen av trafikföretag som tilldelas avtal.

5.2.4 Organisation och nya roller

Traditionella trafikföretag besitter kompetens som utförare av kollektivtrafik, så kallad driftskompetens.

Incitamentsavtal och upphandlingar av sådana avtal kräver dessutom att trafikföretag har en förmåga att beräkna potentialen i affären. Det kräver kompetens att analysera avtalsområdet från flera olika perspektiv. Trafikföretaget måste exempelvis, för att kunna göra välgrundade beräkningar, ha kännedom om den historiska utvecklingen av avtalsområdet. Förhoppningsvis

kan länstrafikbolaget ge mycket sådan bakgrundsinformation i upphandlingsunderlaget. Trafikföretaget behöver också, som trafikföretaget i Helsingborg påpekar, analysera hur omvärlden påverkar avtalsområdet och göra antaganden om framtiden. Alla förutsättningar är inte givna som i traditionella produktionsavtal, utan här har trafikföretaget en möjlighet att uppnå lönsamhet med hjälp av förutsättningar utanför ramen för avtalet och upphandlingen. Genom att vara kreativt, kan ett trafikföretag se potential i något som konkurrerande trafikföretag inte har upptäckt och vinna upphandlingen genom att på det viset kunna lämna ett mer konkurrenskraftigt anbud. Det kräver dock att länstrafikbolaget har utformat förfrågningsunderlaget på ett sådant sätt att kreativiteten premieras redan i upphandlingen.

För att uppnå kontinuerlig utveckling och lönsamhet, räcker det inte att trafikföretaget har analyserat avtalsområdet i samband med upphandlingen. Trafikföretaget behöver fortsatt genomföra motsvarande analyser under avtalsperioden, för att ständigt anpassa tjänstens utförande till den utveckling som sker inom kollektivtrafiken och inom det avtalade området. Genom sådana analyser kan trafikföretaget fortsätta skapa utvecklingsmöjligheter för avtalet. Ett underlag för sådana analyser är kontinuerliga kundundersökningar och fokusgrupper (även med icke-resenärer som trafikföretaget i Gävle gör). Baserat på resultatet av analyserna behöver verksamheten ständigt omprövas och utvecklas, och till exempel trafikföretaget i Helsingborg har anställt affärsutvecklare för att kunna bedriva sådant utvecklingsarbete.

Eftersom ansvaret för marknadsföringen oftast ligger helt eller delvis på trafikföretaget, krävs marknadsförare som är duktiga på lokal och regional marknadsföring, för att få resenärer till just den aktuella verksamheten.

Synen på bussförarna har förändrats i samband med införandet av incitamentsavtal, och det behöver även bussförarnas egen syn på sitt arbete göra. Bussförarna är en central framgångsfaktor när det gäller att förverkliga trafikföretagens möjlighet att nå målen i incitamentsavtal. Därför krävs bussförare som förstår, att det är resenärerna som ska vara i fokus för dem, att de har ett serviceyrke och att det är de som är trafikföretagets ansikte utåt. Trafikföretagen för samtliga tre exempelavtal poängterar just bussförarnas centrala roll för framgången, och trafikföretaget i Trosa jämför bussförarna med turistbussförare, vilka traditionellt har fått ansvara för helheten på ett sätt som inte varit aktuellt för stadsbuss- eller linjebussförare. Trafikföretagens bussförare ska arbeta för att få fler resenärer att trivas på bussen och för att få resenärerna att återkomma. Därför krävs att trafikföretagen höjer bussförarnas status, och att trafikföretagen genomsyras av värderingar som skapar

yrkesstolthet hos bussförarna. Inför övertagandet och implementeringen av det nya avtalet i Helsingborg, inledde trafikföretaget med att ha dialogmöten med bussförarna. Vid sådana möten informerade trafikföretaget om kraven i det upphandlade avtalet och om vikten av att arbeta aktivt med service och att uppmärksamma resenärernas behov. Bussförarna har stor möjlighet att påverka resultatet av de kvalitetsincitament som avtalet innehåller.

Det är inte bara trafikföretagen som behöver tänka nytt. Det är även en omställning för RKM och länstrafikbolag att gå från att på detaljnivå ha haft full kontroll över hur tjänsten ska utföras, såsom fallet är med de produktionsavtal som dominerat branschen hittills, till att våga släppa taget om detaljerna och formulera sig i funktion och mål. Genom att göra denna omställning möjliggör länstrafikbolaget att trafikföretag får använda sin fulla potential till att utveckla den tjänst de ska leverera. Som länstrafikbolaget i Sörmland (Trosabussen) påpekar, behöver det inte nödvändigtvis vara den ena eller den andra formen fullt ut. För Trosabussen, menar länstrafikbolaget, är det just kombinationen av offentliga medel (den fasta ersättningen) och privata medel, tillsammans med en friare form för samverkan mellan parterna, som möjliggjort en framgångsrik etablering av en ny busslinje.

Länstrafikbolaget behöver beslutsfattare som kan formulera mål och visioner, liksom kravställare som kan omsätta dessa i funktionskrav i förfrågningsunderlagen. Det behövs också upphandlarkompetens för att genomföra upphandlingar som leder till att ”rätt trafikföretag” upphandlas, det vill säga trafikföretag som har förmågan att utveckla avtalsområdet utan exakta ramar för hur det ska genomföras.

Kommunens aktiva delaktighet i kollektivtrafiken, för vilken trepartssamverkan fungerar på ett konstruktivt sätt, innebär att det är fördelaktigt med en utpekad person i kommunen som är delaktig i att föra fram kommunens önskemål i kravställandefasen. Kommunen behöver också vara lyhörd i dialogen med trafikföretaget under avtalsperiodens gång, för att möjliggöra sådan utveckling av infrastrukturen som underlättar trafikföretagets arbete att nå de tre parternas gemensamma mål om en förbättrad och utökad kollektivtrafik.

Själva samverkan mellan de tre parterna kräver också nya roller och kompetenser. Samverkan kräver kompromisser, och kompromisser kräver förhandling i olika omfattning. Således behövs förhandlarkompetens hos länstrafikbolaget och trafikföretaget under upphandlingen (som i de här fallen ofta innefattar moment av förhandling) och motsvarande kompetens hos alla tre parter under avtalsperioden.

Länstrafikbolaget måste också ha någon eller några som är utsedda att följa upp avtalet under avtalsperioden. Sannolikt finns även, som nämnts ovan, intresse hos trafikföretaget att under avtalsperioden genomföra egna uppföljningar mot olika nyckeltal. Kanske vill även kommunen följa upp kollektivtrafikens utveckling med hänsyn till sina medborgare.

5.2.5 Kundnöjdhet

Allt beror på resenärerna. Det är i slutändan de som avgör om de väljer att resa kollektivt eller tar sin egen bil. Det är de som bestämmer sig för att ta trafikföretagets buss istället för cykeln eller något annat färdmedel. En ökning av resenärer i kollektivtrafiken är avhängig av hur nöjda resenärerna är med trafikföretagets utbud och tjänster, i jämförelse med konkurrerande färdmedel såsom exempelvis den egna bilen eller cykeln.

De flesta trafikföretag mäter kundnöjdheten genom Svensk kollektivtrafiks branschgemensamma kvalitets- och attitydundersökning, kollektivtrafikbarometern⁴³. Svardsdeltagandet i kollektivtrafikbarometern har dock minskat bland resenärerna och resultatets tillförlitlighet är inte längre lika hög.

Trafikföretaget i Helsingborg genomför en egen kvalitetsmätning två gånger om året. Dennes resultat har visat på en viss uppgång i början av avtalsperioden.

I Gävle har trafikföretaget tagit initiativ till en aktiv dialog med olika fokusgrupper (ungdomar, pensionärer, yrkesverksamma och funktionshindrade) för att få kännedom om resenärernas (och även icke-resenärernas) syn på kollektivtrafiken. Detta har varit en framgångsrik modell, för att öka delaktigheten, och därigenom den positiva inställningen till kollektivtrafiken och trafikföretaget. Resenärerna upplever en påverkansmöjlighet, och trafikföretaget förmedlar genom sitt agerande att tjänsterna utförs för resenärernas skull och med deras bästa för ögonen, vilket bör leda till en ökad vilja att välja kollektivtrafiken.

Även i Trosa har det aktuella trafikföretaget visat en lyhördhet för resenärernas önskemål, exempelvis genom att förbättra internetuppkopplingen på bussarna sedan resenärerna hade klagat på den tidigare lösningen. Trafikföretaget ser stort värde i att ta hand om resenärerna för att de ska vilja fortsätta resa med trafikföretaget. Därför ser trafikföretaget till att

⁴³ Svensk kollektivtrafik. *Kollektivtrafikbarometern*.
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/Verksamhet/Kollektivtrafikbarometern/> [den 15 maj 2015].

servicenivån är hög. Trafikföretaget har inte ställt in en enda avgång under avtalsperioden. Dessutom lovar trafikföretaget sittplatser till alla resenärer och om det har varit fullt på bussen har resenärerna fått åka taxi. Resenärerna ska känna trygghet i att de alltid är garanterade en bekväm resa. I Trosa har även kommunen visat lyhördhet genom att flytta på hållplatsen i Stockholm.

I Helsingborg upplever trafikföretaget ett visst problem i dialogen med resenärerna eftersom alla eventuella klagomål ska gå via länstrafikbolaget och det blir en fördröjning innan de når trafikföretaget. Trafikföretaget tror, att det skulle kunna skapa ett ökat förtroende för trafikföretaget hos resenärerna, genom att utan dröjsmål kunna åtgärda brister i utförandet som resenärerna upplever. Trafikföretaget önskar därför att det gick att skapa en rutin där företaget direkt hanterade synpunkter från resenärerna och därefter rapporterade till länstrafikbolaget vilka klagomål som inkommit och vilken dialog som i övrigt har hållits med resenärerna.

5.3 Problemområden

För att kunna dra slutsatser av hur upphandlingar av incitamentsavtal borde utformas, måste jag också undersöka vilka eventuella problemområden som upphandlande enheter bör sträva efter att undvika. I det följande beskriver jag sådana problemområden som intervjuobjekten har identifierat.

5.3.1 Motstridiga mål

Det kan finnas konflikter mellan enskilda mål i avtalen. Det gör att parterna drar åt olika håll och partssamverkan blir mer svårhanterad.

Exempelvis kan en kostnadseffektiv tidtabell vara svår att kombinera med samhällsansvaret att tillhandahålla kollektivtrafik överallt, alltså även i mer glesbefolkade områden. Mål att öka antalet resenärer i sådana områden där befolkningsunderlaget är lågt kan vara en alltför stor utmaning för trafikföretagen.

Både länstrafikbolaget med ansvar för Trosabussen och kommunen i Gävle förespråkar incitamentsavtal som inkluderar både konkurrenskraftiga områden och områden som är mer glesbebyggda, exempelvis för att på så vis kunna få del av trafikföretagets branschkunskap och initiativförmåga även för områden med ett mindre resandeunderlag.

I Helsingborg hyste länstrafikbolaget viss oro för att långtgående incitament skulle leda till att trafikföretaget fokuserade mer på effektiviseringar än på kundnyttan. För att säkerställa kvaliteten under avtalsperioden, behöll länstrafikbolaget ett visst mått av kontroll.

Miljömål, för det enskilda avtalet och trafikföretaget, kan stå i konflikt med ett ökat resande med trafikföretaget, även om Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik har påvisat att ett generellt ökat kollektivtrafikresande är bra för miljön⁴⁴. Länstrafikbolaget behöver utgå från målen i TFP och balansera incitamenten i avtalet så att de totalt sett verkar för uppnåendet av de av RKM uppsatta generella målen.

5.3.2 Avtalsperiod

Etablerandet av en ny busslinje eller ett övertagande av kollektivtrafikverksamheten på en ort innebär ofta stora investeringar för det nya trafikföretaget. Även om befintligt trafikföretag vinner upphandlingen, kan det innebära stora investeringar om länstrafikbolaget ställt nya krav på verksamheten och fordonen, i förhållande till pågående avtalsperiod.

Om länstrafikbolaget i upphandlingen erbjuder en alltför kort avtalsperiod, kan det bli problematiskt för många trafikföretag och kan innebära att inte alla trafikföretag, som annars skulle ha varit intresserade, lämnar anbud. Det kan också medföra att de som lämnar anbud inte lämnar bra anbud, eftersom avtalet inte är lika attraktivt som ett längre avtal skulle vara. Risken att inte efter avtalsperioden kunna använda sig av de investeringar länstrafikbolaget krävt av trafikföretaget, blir för stor.

5.3.3 Bussarnas utformning

I exemplet från Trosa menar trafikföretaget att länstrafikbolaget har ställt mycket höga och därigenom kostnadsdrivande krav på bussarnas utformning. Enligt trafikföretaget har även kraven på ersättningsbussar varit väldigt höga. Trafikföretaget i Trosa ifrågasätter också om länstrafikbolagen generellt är beredda att betala för de höga miljökrav som börjat ställas i upphandlingar. Något som dock har underlättat är att det, sedan 2012, genom ett nytt

⁴⁴ Se avsnitt 3.2 Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

regelverk för eftermontering av avgasutrustning på tunga fordon, är tillåtet att konvertera en del äldre fordon till aktuella miljökrav⁴⁵.

I Helsingborg fick trafikföretaget i sitt anbud välja om det ville ta över de 80 fordon som krävdes för tjänstens utförande, från föregående trafikföretag, eller om det ville att länstrafikbolaget tog över dem och sedan ställde dem till trafikföretagets förfogande. Trafikföretaget valde att nyttja länstrafikbolagets fordon, men hade föredragit att få investera i nya fordon för tjänsten. Trafikföretaget menar att länstrafikbolagets gamla fordon i viss mån kan påverka resandet negativt.

Även om förhållandena skiljer sig något åt, tycks trafikföretagen vara eniga om att en högre frihetsgrad avseende bussarnas utformning skulle vara till fördel för deras vilja att ingå avtalen.

5.3.4 Biljettsystem

Intervjuerna har visat att biljettsystemet kan vara ett stort problem om det inte fungerar. Det är framför allt ett problem för trafikföretaget, vars ersättning i den här typen av avtal bygger på antal påstigande resenärer. För att kunna föra statistik över antalet resenärer, krävs ett fungerande biljettsystem.

Biljettsystemets brister är ett problem även för övriga parter som vill kunna dokumentera resandeutvecklingen inom området. Speciellt för länstrafikbolaget om det i avtalet med trafikföretaget har ställt krav avseende volymen resenärer.

I Helsingborg har trafikföretagets marknadsandel minskat kraftigt och trafikföretaget sätter det i samband med att möjligheten till kontantbetalning på bussarna år 2012 togs bort av hänsyn till bussförarnas säkerhet. Beslutet har försvårat för framför allt sällanresenärer att åka buss och har därför påverkat avtalets resultat. Trafikföretaget försöker nu skapa alternativa lösningar men upplever inte att länstrafikbolaget, som äger biljettsystemet, har samma prioritering att finna lösningar på problemet. Trafikföretaget efterlyser tydligare avtalsvillkor vad gäller konsekvenser av att biljettsystemet inte fungerar.

⁴⁵ Transportstyrelsens författningssamling, TSFS 2012:74, Transportstyrelsens föreskrifter om ändring i Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:29) om nationellt typgodkännande av system, komponent och separat teknisk enhet. Författningen trädde i kraft den 1 augusti 2012.

I de beskrivna fallen har problemet uppstått oavsett om det har varit trafikföretaget som ansvarat för biljettsystemet (Trosabussen) eller länstrafikbolaget som har gjort det (Stadsbussarna i Gävle och Helsingborgs stadsbussar). Det skulle kunna antas att trafikföretaget har ett större incitament att se till att biljettsystemet fungerar, eftersom dess ersättning helt eller delvis beror på antalet påstigande resenärer. Av den anledningen skulle det vid en upphandling kunna vara motiverat att lägga ansvaret för biljettsystemet på trafikföretaget. Å andra sidan kan det för länstrafikbolaget finnas samordningsvinster med att ha ett samlat biljettsystem i sin region, oberoende av vilket trafikföretag som utför kollektivtrafiken. Oavsett är risken för biljettsystemets eventuella brister något som trafikföretaget behöver kalkylera med och länstrafikbolaget reglera i avtalet.

5.3.5 Kollektivtrafikens konkurrenter

Kollektivtrafikens främsta konkurrent är bilen som erbjuder resenären bekvämlighet och tillgänglighet. För att ha möjlighet att konkurrera med resenärens egen bil, kan det vara så att kollektivtrafiken behöver utveckla bekvämligheten och erbjuda tjänster som bilen eventuellt inte klarar av, exempelvis tillgång till internet och möjlighet till avkoppling.

Konkurrenskraften kan också uppnås med hållplatser på strategiska platser och god framkomlighet, vilket för de flesta är att föredra framför stillastående bilköer och problem med parkeringsplatser. Även kollektivtrafikens säkerhet, i jämförelse med biltrafiken, bör belysas som en konkurrensfördel.

Också cykling konkurrerar med busstrafiken. Det goda vädret under framför allt hösten år 2013, har enligt intervjupersonerna, påverkat resultatet för både Stadsbussarna i Gävle och Trosabussen, så att resandeökningen i viss mån har avstannat. För kommunen är förhållandet att kommuninvånarna väljer cykling, framför andra trafikslag, inte ett sämre alternativ för att uppnå målen med exempelvis bättre miljö, tillgänglighet och mindre trängsel. I Gävle har trafikföretaget valt att samarbeta med kommunen om att uppmuntra cykling, även om det egentligen skulle kunna anses vara en konkurrent till den egna verksamheten. I och med detta har trafikföretaget valt en strategi, avseende cykling, som stärker samverkan med kommunen istället för att parterna ska motarbeta varandra. Det i sin tur stärker arbetet att uppnå gemensamma mål, istället för att det ska skapas mål som står i konflikt med varandra. Trafikföretaget säger att det räknar med att samverkan långsiktigt stärker kollektivtrafiken, och att cyklister, som resultat av trafikföretagets stöttning av cykeltrafiken, hellre väljer buss än bil, som alternativ till cykeln, de gånger de väljer att inte cykla.

5.3.6 Vädrets påverkan

Det är sällan vackert väder omtalas i negativa ordalag, men för busstrafiken är regn och rusk att föredra framför sol och värme. Vädret har påverkan på resandet om man mäter antalet resenärer under relativt korta intervall. Resandet kan skifta år för år beroende på vädret, men om man mäter över en längre tidsperiod borde det gå att kunna utläsa tendenser till ökning eller minskning, oavsett enstaka bra eller dåliga väderår. För ett trafikföretag är det dock viktigt att vid anbudsgivning den potentiella minskning som kan bero på ett år med exempelvis en höst där värmen håller i sig länge. Det är också viktigt att övriga parter, när avtalsresultatet följs upp, är medvetna om att vädret ger konsekvenser. Det kan vara orimligt att kräva att trafikföretaget ska åstadkomma en stor resandeökning om vädret varit vackert en längre tid. Det bör förstås tillämpas omvänt också, det vill säga om ett kallt och regnigt år inte leder till ett ökat antal resenärer på bussarna bör det uppmärksammas, och det bör undersökas vilka faktorer som kan förklara en sådan svag utveckling.

5.3.7 Bristande uppföljning

I arbetet med de beskrivna avtalen har det varit svårt att ta del av statistik avseende utfall för vissa av dem. Det kan dels bero på problemet med biljettsystemen, dels på att avtalsparterna inte har haft tid eller resurser till uppföljning av avtalen. För att dialogen mellan parterna under avtalsperioden ska vara konstruktiv och bygga på fakta, är det bra att följa upp specifika nyckeltal, som länstrafikbolaget angett redan i förfrågningsunderlaget. Dessutom ger en sådan uppföljning ett bra underlag för länstrafikbolaget, när det är dags att skapa förfrågningsunderlaget och kravspecifikationen till nästa upphandling.

6 Hur upphandling kan bedrivas, för att skapa goda förutsättningar för incitamentsavtal och samverkan i kollektivtrafiken

Som framgått av föregående kapitel är det ytterst viktigt för länstrafikbolag som vill arbeta med incitamentsavtal att genomföra upphandling av kollektivtrafik på ett sätt som resulterar i att avtalen faktiskt tilldelas kreativa trafikföretag, som vill arbeta för att skapa utveckling inom området och för att uppnå de mål som incitamenten är tänkta att leda till.

6.1 Strategi

6.1.1 Paketering

Trafikföretaget i Trosa beklagar att trenden inom upphandling av kollektivtrafik, enligt trafikföretaget, tycks vara att avtalen omfattar större och större geografiska områden. Trafikföretaget tror att upphandlande enheter skulle vinna på att dela upp stora upphandlingar i flera delområden, för att skapa möjligheter för mindre, ofta kreativa och flexibla trafikföretag. Mindre trafikföretag skulle också ha lättare att samarbeta och lägga anbud på vissa delområden, om de inte skulle behöva täcka hela avtalsområdet.

Ett länstrafikbolag behöver avgöra hur det vill paketera sina upphandlingar. Är det en fördel för länstrafikbolaget att ha endast en, men stor, avtalspart? Då behöver länstrafikbolaget beakta att det kanske går minste om de små trafikföretagens lokalkännedom (i vissa fall) och kreativitet. Med detta inte sagt att större trafikföretag inte skulle kunna agera lika kreativt som ett mindre. Men även om den kreativa förmågan skulle vara likvärdig, hos de mindre och större företagen, så är det näst intill oundvikligt att konkurrensen begränsas av stora kluster. Små trafikföretag har svårare att ansvara för stora områden, och även om det finns möjlighet att gå samman med ett annat trafikföretag kan det i en upphandlingssituation ibland vara svårt att finna en samarbetspartner som står bakom samma kalkyler och vill arbeta på samma sätt.

6.1.2 Lämplighet för all kollektivtrafik?

Det har i intervjufasen framkommit synpunkter om att incitamentsmodeller avseende ökat resande inte är lämpliga för kollektivtrafik i glesbygd, där det inte finns en större potential att öka trafiken. Där behöver samhället fortsatt ansvara för att det bedrivs kollektivtrafik, och länstrafikbolaget behöver således vara tydliga med sina krav, förmodligen i form av produktionsavtal, för att medborgarna ska få fortsatt tillgänglig kollektivtrafik. I Helsingborg har länstrafikbolaget valt att ta tillbaka vissa sådana avtalsområden som tidigare upphandlats med resandeincitament till att åter upphandlas som produktionsavtal.

Förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik med nettoavtal, eller andra typer av resandeincitament, är att det för avtalsområdet finns ett kommersiellt värde i form av ett tillräckligt resenärsunderlag. Så är fallet i storstäder, men torde vara så även i större tätorter där kollektivtrafiken för närvarande har en liten marknadsandel. På sådana orter finns en potential att öka resandet med kollektivtrafiken. Trafikföretaget i Gävle har uttalat att det gärna ser trafiken helt avreglerad i sådana områden och menar att resenärerna gynnas av en fungerande kollektivtrafik med drivkrafter som inte behöver styras av länstrafikbolaget.

I mer glesbebyggda områden kan det vara svårare för länstrafikbolag att införa resandeincitament i avtal. Då kan det vara bättre att helt frångå den typen av avtal och upphandla rena produktionsavtal. Eventuellt skulle det kunna ske i kombination med andra incitament än resandeincitament, exempelvis minskad miljöpåverkan. Länstrafikbolag kan också överväga möjligheten att kombinera områden med högt befolkningsunderlag, i vilka avtal med incitament för ökat resande fungerar bra, med områden med en sämre potential för resandeincitament, det vill säga i vilka turerna och volymerna skulle behöva definieras och kravställas oberoende av antal resande.

Om en upphandling med en kombination av resandeincitament för vissa delar och detaljkrav för andra delar genomförs som en tjänstekoncession, skulle den fasta ersättningen för trafiken i det område där trafikföretaget förväntas öka antalet resenärer behöva vara förhållandevis liten, om någon alls. Detta beror på att ersättningen bör vara fast för trafiken i det område där resandet inte förväntas öka, samtidigt som den fasta ersättningen inte bör utgöra en stor del av det totala kontraktsvärdet i en tjänstekoncession. Blir den fasta ersättningen stor kan kontraktet inte längre definieras som en tjänstekoncession⁴⁶.

6.1.3 Avtalets löptid

Upphandlingspliktig verksamhet behöver konkurrensutsättas regelbundet för att en sund konkurrens på marknaden ska upprätthållas och för att en enskild aktör inte otillbörligen ska gynnas via det offentligas medel utan att hela tiden prövas mot marknaden. Ett kontrakts lämpliga löptid beror dock på flera olika faktorer.

Enligt 5 kap. 3 § LOU får ett ramavtal löpa längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl för detta. Motsvarande reglering finns inte i LUF, men i det nya upphandlingsdirektivet

⁴⁶ Se avsnitt 4.5 Tjänstekoncessioner, om fördelningen av kontraktets ekonomiska risk.

för försörjningssektorn, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (Direktivet), anges att ramavtal i försörjningssektorn får löpa i högst åtta år, om det inte finns skäl för längre löptid. Sverige kommer att omarbota direktivet till en ny lag, motsvarande nuvarande LUF, som kommer att träda i kraft under våren 2016, då Försörjningsdirektivet upphör att gälla.

Avtal om kollektivtrafik är i regel inte ramavtal. För tjänstekontrakt finns det ingen reglerad tidsbegränsning vare sig i LOU eller LUF och det torde vara tillåtet med längre avtalsperioder än för ramavtal. Dock behöver kontrakt som nämnts konkurrensutsättas regelbundet, och avtalets lämpliga löptid bedömas i det enskilda fallet. Av EG-förordningen om kollektivtrafik framgår, i artikel 4 punkt 3, att ett avtal om allmän trafik avseende busstransporter ska löpa i högst tio år. Det kan dock, enligt artikel 4 punkt 4, finnas skäl att förlänga avtalsperioden med högst 50 procent, om leverantören exempelvis har fått göra avsevärda investeringar för att tillhandahålla tjänsterna. I undantagsfall med exceptionella investeringar får avtalet förlängas ytterligare, men detta behöver i så fall motiveras skriftligen till Europeiska kommissionen.

Det finns anledning för länstrafikbolaget att göra en grundlig analys av de krav det ställer på trafikföretaget, särskilt med avseende på fordonens utformning, och beräkna hur eventuella investeringar och avskrivningstider påverkar trafikföretagets affär. Beslut om avtalets löptid bör beakta dessa aspekter.

Krav på övertagande av befintliga fordon, helt eller till viss del, innebär i och för sig att avskrivningstiderna är kortare. Länstrafikföretaget kan också genom upphandlingen reglera att fordonen är länstrafikbolagets egendom som trafikföretaget får nyttja för tjänsten och vid avtalets avslut ska övertas av nästa trafikföretag. Sådana lösningar skulle kunna tillåta kortare avtalsperioder, utan stor risk för trafikföretaget, men begränsar å andra sidan trafikföretagets möjlighet att använda fordonens kvalitet och bekvämlighet som ett verktyg att öka resandet.

Det finns även andra aspekter som påverkar avtalets löptid. Om trafikföretaget övertar befintlig verksamhet, finns en upparbetad busslinje med befintliga resenärer, och inkomsterna för tjänsten bör kunna börja inkasseras tämligen omgående. Om upphandlingen däremot avser en ny busslinje, behöver trafikföretaget en viss tid på sig att få igång verksamheten. Trafikföretaget i Trosa bedömde att det tar ungefär tre år att få igång en ny busslinje i full drift med tillräckligt antal resenärer.

Generellt verkar trafikföretagen vara mer villiga att ta risker och lämna konkurrenskraftiga anbud, om den affär de har möjlighet att vinna sträcker sig över en längre tid. Om det är så att längre avtalsperioder medför både fler anbudsgivare och konkurrenskraftigare anbud bör länstrafikbolagen också gynnas av att upphandla på längre tid.

Eftersom incitamentsavtal är en relativt ny form av avtal inom kollektivtrafiken och mer sällsynta än produktionsavtal kan det vara klokt att använda sig av en möjlighet för trafikföretaget att dra sig ur efter ett par år, såsom länstrafikbolaget tillät avseende stadsbussarna i Gävle. Det är ett sätt att öppna för nya trafikföretag som kanske inte är vana vid den typen av avtal men som är villiga att ta en risk ifall det finns en möjlighet att säga upp avtalet, om det visar sig att beräkningarna inte håller.

För länstrafikbolagen kan det, å andra sidan, vara svårt att förutse hur utvecklingen av kollektivtrafiken i regionen kommer att vara över en mycket lång period framöver, och kanske kommer länstrafikbolaget att ha anledning att justera sin strategi och sina mål om ett antal år. Av den anledningen vill länstrafikbolaget eventuellt inte teckna avtal på längre tid. Båda parter gynnas dock av långsiktiga strategier.

En anledning länstrafikbolag kan ange för att avtala om en kortare avtalsperiod, dock eventuellt med förlängningsmöjligheter, är att länstrafikbolaget känner en osäkerhet avseende trafikföretagets förmåga, och av den anledningen vill ha möjlighet att avbryta, och inte förlänga, avtalet. Jag rekommenderar att länstrafikbolaget, istället för att kräva en kortare avtalstid, arbetar med aktiv avtalsuppföljning, begär rättelse om trafikföretaget inte lever upp till sina åtaganden och ser till att avtalet innehåller sanktioner för det fall att trafikföretaget brister i utförandet av avtalets åtaganden. En lämplig aktion är vite, kopplat till brist på kvalitet eller för allvarliga förseelser, som trots upprepade påpekanden inte rättats, samt att det ytterst finns en möjlighet för länstrafikbolaget att säga upp avtalet. Att erbjuda ett långsiktigt åtagande ger en bättre grund för ett affärsmässigt bra avtal.

6.1.4 Förfarande

Enligt 4 kap. 1 § LUF kan förhandlat förfarande väljas fritt som upphandlingsförfarande. Om ett länstrafikbolag vill upphandla ett incitamentsavtal, kan förhandlat förfarande dessutom vara mycket lämpligt.

För det första ger ett tvåstegsförfarande goda förutsättningar för länstrafikbolaget att upphandla ”rätt trafikföretag”. Ett tvåstegsförfarande tillåter nämligen att det görs en viss bedömning av leverantörens förmåga, om det blir aktuellt med ett urval för att begränsa antalet leverantörer som bjuds in till att lämna anbud⁴⁷.

För det andra är incitamentsmodellen sådan att det inte är givet i förfrågningsunderlaget *hur* trafikföretaget ska gå till väga för att nå målen. Trafikföretagets förslag till lösning är sådant som kan utvärderas i upphandlingen⁴⁸ och som lämpar sig väl för förhandling. I upphandlingarna av de studerade avtalen har ersättningsmodell, vilken också den lämpar sig väl att förhandla om.

Om förutsättningarna för en tjänstekoncession föreligger, tillåter förfarandet en stor frihetsgrad för länstrafikbolaget att utforma upphandlingen på ett sätt som bäst tillvaratar länstrafikbolagets intressen. Det finns egentligen inga formella krav på hur förfarandet ska genomföras, mer än att de EU-rättsliga principerna ska upprätthållas.

En tjänstekoncession förutsätter att det finns en affär att utveckla inom ramen för avtalet, en affär gör att ett trafikföretag är villigt att ta över den dominerande delen av åtagandets ekonomiska risk. Det är inte lämpligt att länstrafikbolaget ställer detaljerade krav på tjänstens utförande vid en tjänstekoncession, eftersom det inte längre är länstrafikbolaget som ansvarar för majoriteten av risken. Trafikföretaget måste få ansvara för *hur* det ska leverera tjänsten på ett sådant sätt att risken reduceras, och avtalet blir lönsamt.

Precis som i ett vanligt tvåstegsförfarande kan länstrafikbolaget, om det vill, ställa upp urvalskriterier i en upphandling av en tjänstekoncession, för att kunna göra ett urval, bland de företag som klarat kraven på leverantören, innan länstrafikbolaget går vidare till att skicka ut kraven på tjänsten och de kommersiella villkoren.

Mycket detaljerade krav är således inte lämpligt för upphandlingar av incitamentsavtal, eftersom trafikföretaget ska vara delaktig i att utveckla tjänsten. Detta gäller oavsett om länstrafikbolaget väljer att upphandla en tjänstekoncession eller enligt LUF, men det är

⁴⁷ Se avsnitt 6.5 Krav på leverantören och urval.

⁴⁸ Se avsnitt 6.7 Utvärdering och förhandling.

dessutom direkt olämpligt med detaljerade krav i en tjänstekoncession, eftersom risken för avtalets lönsamhet bör ha övergått till trafikföretaget.

Gemensamt för både tjänstekoncession och förhandlat förfarande är att det är mycket viktigt för länstrafikbolaget att ställa relevanta och genomtänkta krav på leverantören.

Länstrafikbolaget är naturligtvis angeläget om att avtalet tillfaller ett seriöst trafikföretag, med en ärlig ansats att leverera tjänsten på ett så bra sätt som möjligt och verka för att nå de mål som länstrafikbolaget satt upp som incitament. Eftersom kraven på tjänsten bör vara relativt begränsade, och utgå från den funktion länstrafikbolaget vill uppnå med avtalet, är det än viktigare än i en traditionell upphandling, att kraven på leverantören är tillräckligt höga.

6.2 Avtalsprocessen

Av de avtal som ingår i denna studie är det endast Helsingborgs stadsbussar som upphandlades efter att Avtalsprocessen publicerats och således kunde användas. Även vid upphandlingen av de andra avtalen har förfaranden som liknar Avtalsprocessen tillämpats, exempelvis SIU i någon form. Alla intervjuade länstrafikbolag, både länstrafikbolaget i Skåne som har haft möjlighet att använda Avtalsprocessen och de andra som ännu inte har haft detta, har uttalat vikten av att använda Avtalsprocessen som ett stöd vid kommande upphandlingar och avser att använda sig av den helt eller till stor del.

Avtalsprocessen består av rekommendationer som är framtagna av branschens olika parter i samverkan, vilket är ett starkt argument för att, så långt det är lämpligt i det enskilda fallet, tillämpa den. Avtalsprocessen har många alternativa avtalsformer och kan användas i anslutning till olika typer av upphandlingar.

Blir Avtalsprocessen dessutom etablerad i branschen som ett verktyg som generellt används för upphandlingar av kollektivtrafik underlättar detta för både länstrafikbolag och deltagande trafikföretag.

För länstrafikbolagen, som ska genomföra upphandlingar och upprätta förfrågningsunderlag inklusive avtalsvillkor, innehåller Avtalsprocessen ett brett stödmaterial med rutiner och mallar som kan följas. Eftersom det är frivilligt att använda materialet, kan länstrafikbolaget naturligtvis anpassa det efter den enskilda upphandlingen. Det kan då vara klokt att vara extra tydlig med vilka delar som avviker från mallarna, så att trafikföretag som har vant sig vid

materialet lätt kan arbeta med underlaget och se vad som följer Avtalsprocessen och vad som avviker för den aktuella upphandlingen och därmed ta ställning till hur anbudet bör utformas.

För trafikföretag kommer det att gå snabbare att ta fram anbudsansökningar och anbud, om upphandlingarna, oavsett länstrafikbolag, följer i stort sett samma struktur och mallar – naturligtvis anpassat till den enskilda upphandlingens förutsättningar. Det blir en välkänd rutin även för trafikföretagen att lämna anbud, om länstrafikbolagen i stort sett följer samma process för genomförandet av upphandlingar.

6.3 SIU samt frågor och svar

Att inför en upphandling genomföra dialogmöten mellan parterna skapar på flera sätt en bra grund för den framtida avtalsrelationen.

En inledande gemensam SIU, där länstrafikbolaget och eventuellt kommunen informerar om den framtida upphandlingen och avtalet, kan vara ett första steg i att hos trafikföretagen väcka intresset för upphandlingen. En första SIU ger också en indikation åt länstrafikbolaget om intresset för avtalsområdet och avtalsmodellen.

I nästa steg kan länstrafikbolaget, och eventuellt kommunen, bjuda in till enskilda SIU med de intresserade trafikföretagen. Samtliga intervjuade trafikföretag konstaterar, att en enskild SIU ger bäst resultat och ger utrymme för den mest utvecklade dialogen. En SIU som samlar alla trafikföretag är lämpligast att genomföra i informationssyfte, om det framför allt är länstrafikföretaget (och eventuellt kommunen) som informerar om sina planer, eftersom länstrafikbolaget inte kan förvänta sig att vid sådana gemensamma SIU erhålla information från trafikföretagen, ty de som befinner sig på mötet är konkurrenter.

Enskilda SIU kan ge vägledning åt länstrafikbolaget i valet av hur upphandlingen bör genomföras och avtalet utformas för att skapa så hög grad av konkurrens som möjligt. Det är inte givet att samma avtalsmodell passar alla upphandlingar, och trafikföretagen kan ha synpunkter, angående vad som är en för det aktuella avtalsområdet lämplig modell, vilka kan vara av vikt för länstrafikbolaget att väga in i vägvalet.

Det som är viktigt för länstrafikbolaget att tänka på, är att hela tiden genomföra SIU med likabehandlingsprincipen i åtanke. Det innebär exempelvis att det gemensamma SIU:t ska offentliggöras på ett sätt som gör att alla potentiellt intresserade trafikföretag får kännedom om mötet och själva kan avgöra om de vill delta eller inte.

Vid de enskilda SIU är det viktigt att fokusera på att inhämta information från trafikföretagen, snarare än att lämna ut information om länstrafikbolagets behov. Det kan nämligen vara svårt att upprätthålla likabehandlingsprincipen, som innebär att alla leverantörer ska ha samma information, om länstrafikbolaget vid de enskilda mötena diskuterar behovet. Om ett trafikföretag vid ett enskilt SIU ställer många detaljfrågor, kan länstrafikbolaget, istället för att svara på själva mötet, välja att gå ut med informationen på ett sätt som gör att alla intresserade trafikföretag kan ta del av frågorna och svaren.

Genom att länstrafikbolaget redan har etablerat en kontakt med intresserade trafikföretag inför upphandlingen, kan det vara lättare för trafikföretagen att under själva upphandlingsprocessen kontakta länstrafikbolaget med frågor, ifall det är något som är oklart i de underlag som länstrafikbolaget skickar ut.

Frågor och svar i ansöknings- och anbudsfasen är ett bra sätt att fortsätta den dialog som inletts i de SIU som genomförts inför upphandlingen. För att upprätthålla likabehandlingsprincipen ska relevanta frågor med svar som förtydligar underlaget publiceras, så att de kommer alla intresserade trafikföretag till del. Det är viktigt att det inte finns några oklarheter i underlagen och att alla tolkar materialet på samma sätt, varför det är bra om trafikföretagen tar tillfället i akt och ställer frågor om materialet innan anbudsansökningarna eller anbuden skickas in. Det är betydligt svårare att försöka reda ut missförstånd när ansökningarna eller anbuden väl är inskickade. Vid ett förhandlat förfarande har länstrafikbolaget, enligt 9 kap. 8 § 1-2 st. LUF, en begränsad möjlighet att begära in kompletteringar eller förtydliganden. I en upphandling av en tjänstekoncession finns större frihet att diskutera sådana missförstånd efter att anbudsansökningar eller anbud kommit in.

Att genomföra SIU inför en upphandling leder förmodligen till att länstrafikbolaget, och eventuellt kommunen, redan har träffat representanter för det trafikföretag som kommer att tilldelas avtalet, och detta ger en grund för den samverkan som kommer att ske under avtalsperioden.

En SIU, särskilt enskilda SIU, kan således vara en bra start på ett kommande avtalsförhållande mellan länstrafikbolaget och något av trafikföretagen och ger trafikföretagen ett visst inflytande, dock i den mån länstrafikbolaget väljer att tillåta det, över utformningen av tjänsten och avtalet redan i ett tidigt skede.

6.4 Ansökans- och anbudstider

I ett förhandlat förfarande finns, enligt 8 kap. LUF, vissa krav på hur långa tidsfristerna, att inkomma med anbudsansökningar eller anbud, minst måste vara⁴⁹.

I komplexa upphandlingar som kräver mycket arbete av leverantörerna att upprätta ansökningar och anbud, kanske för att den upphandlande enheten begär in mycket material och intyg som ska bevisa att leverantören uppfyller de ställda kraven, behöver den upphandlande enheten överväga att förlänga ansöknings- och anbudstiden utöver de lagstadgade minimitidsfristerna.

Om det är viktigt att ställa relativt höga krav på leverantörerna i den här typen av upphandlingar, vilket jag utvecklar nedan i avsnitt 6.5, kan det också vara skäl att ge trafikföretagen extra tid på sig att upprätta genomarbetade ansökningar.

De intervjuade trafikföretagen vittnar om att upphandlingar av incitamentsavtal kräver en hel del merarbete i anbudsfasen, jämfört med traditionella upphandlingar, eftersom trafikföretagen behöver analysera förutsättningarna för affären och beräkna sitt anbud, baserat på informationen som länstrafikbolaget bifogar men eventuellt också på annan information som kan ha betydelse för avtalets lönsamhet. Se mer, avseende sådana analyser som trafikföretagen kan tänkas behöva göra och ta ställning till, i avsnitt 5.2.3.

Länstrafikbolag behöver ta hänsyn till den komplexitet som upphandlingar av incitamentsavtal innebär för trafikföretag, och ge trafikföretag skälig tid att upprätta välgrundade och genomarbetade anbud. Om länstrafikbolag ger för kort tid för anbudsgivning, kan det inte heller förvänta sig bra anbud. Då uppstår risk för missförstånd och felberäkningar som kan ge olyckliga konsekvenser långt in i avtalsperioden. Dessutom kan det vara så att det företag som egentligen skulle ha det bästa erbjudandet helt enkelt inte hinner upprätta ett anbud som speglar detta och därför inte tilldelas avtalet.

Jag rekommenderar länstrafikbolag att påbörja upphandlingsförfarandet i så god tid att det har möjlighet att erbjuda trafikföretag tillräcklig tid för att upprätta anbudsansökningar och för anbudsgivning.

⁴⁹ Enligt 8 kap. 4 § 1 st. LUF kan upphandlande enheter, i ett tvåstegsförfarande, komma överens med samtliga anbudsgivare om hur lång tidsfristen att inkomma med anbud ska vara. Kraven på minimitider för tidsfristerna enligt kap. 8 träder in om upphandlande enhet och anbudsgivarna inte har kommit överens om anbudstiden.

6.5 Krav på leverantören och urval

I 10 kap 1 § LUF finns de så kallade uteslutningsgrunderna⁵⁰. Om en leverantör uppfyller någon av de uppräknade uteslutningsgrunderna, ska en upphandlande enhet som är upphandlande myndighet utesluta leverantören. En upphandlande enhet som inte är en upphandlande myndighet får, men behöver inte, enligt 10 kap. 2 § LUF, utesluta en sådan leverantör. I 10 kap 3 § LUF finns också frivilliga uteslutningsgrunder och upphandlande enheter får välja att utesluta leverantörer som uppfyller någon av dessa.

I 11 kap. 1 § LUF anges att den upphandlande enheten ska kontrollera leverantörens lämplighet. Förutom de krav som framgår av uteslutningsgrunderna, ska länstrafikbolaget således ställa de ytterligare krav på leverantören som krävs för att säkerställa, att de trafikföretag som går vidare till anbudsgivning är sådana som har förmågan att arbeta kreativt med att utveckla tjänsten och som kan ta ansvar för resultatet,. Enligt 11 kap. 9 § ska den upphandlande enheten, vid förhandlat förfarande, välja ut eller utesluta leverantörer enligt de kriterier och grunder som enheten har angett och gjort tillgängliga för berörda leverantörer. Länstrafikbolaget måste alltså tillämpa transparensprincipen, genom att tydligt ange i ansökningsinbjudan vilka krav det ställer på trafikföretagen. Vid prövningen av anbudsansökningarna ska länstrafikbolaget sedan tillämpa det sätt att välja ut lämpliga trafikföretag som i förväg beskrivits i ansökningsinbjudan.

Eftersom det, för incitamentsavtalets framgång, har konstaterats vara viktigt med ”rätt trafikföretag”, är det i den här fasen länstrafikbolaget måste säkerställa att inte ”fel trafikföretag” är med bland de trafikföretag som bjuds in till anbudsgivning. Länstrafikbolaget behöver ställa upp krav som uppfylls av trafikföretag som är villiga att arbeta enligt den modell utifrån vilken länstrafikbolaget planerar att konstruera avtalet. Omvänt ska kraven leda till att trafikföretag, som önskar arbeta endast med produktionsavtal, inte går vidare till anbudsgivning.

Det är kanske andra aspekter hos trafikföretagen som är viktiga vid upphandlingar av incitamentsavtal än vid traditionella kollektivtrafikupphandlingar. Driftskompetens är viktigt, men det är ännu viktigare exempelvis att representanter för trafikföretaget har vana att arbeta med entreprenörskap och att driva affärer.

⁵⁰ Se avsnitt 4.4.12 Ansökningsinbjudan.

När länstrafikbolaget formulerar kraven, oavsett om det gäller ett förhandlat förfarande eller upphandling av en tjänstekoncession, måste länstrafikbolaget ta hänsyn till proportionalitetsprincipen. Länstrafikbolaget behöver ställa upp krav som sällar bort de olämpliga trafikföretagen, men som inte är så långtgående att de därigenom blir konkurrenshämmande, i förhållande till den tjänst som upphandlas.

I de flesta förfaranden tillåter LOU och LUF endast minimikrav på leverantören. Ingen bedömning av leverantörens förmåga görs, utöver minimikraven som ska säkerställa att leverantören är *tillräckligt bra*. I nästa steg ska de leverantörer som är *tillräckligt bra* konkurrera om att lämna det *bästa anbudet*. Det är inte nödvändigtvis det företag som anses marknadsledande på området som kommer att lämna det *bästa anbudet* i just den aktuella upphandlingen för just den upphandlande enheten. Det kan mycket väl vara ett företag som inte anses vara det ledande, eller varför inte ett nystartat företag, som för sin egen del ser stor potential i den affär som den upphandlande enheten just då erbjuder och därför lämnar ett konkurrenskraftigt anbud, som tillhandahåller de av den upphandlande enheten uppsatta mervärdena (om tilldelningsgrunden är ekonomiskt mest fördelaktigt anbud) på bästa sätt.

I tvåstegsförfaranden, såsom förhandlat förfarande, finns dock, med hjälp av urvalskriterierna, en möjlighet att genomföra en *bedömning* av leverantörens förmåga. Om det kvarstår fler leverantörer än vad den upphandlande enheten avser att bjuda in till anbudsgivning, när anbudsansökningarna har prövats mot ställda krav på leverantören, tillämpar den upphandlande enheten de i förväg angivna urvalskriterierna för att begränsa antalet leverantörer.

Om länstrafikbolaget väljer att tillämpa förhandlat förfarande som ett ettstegsförfarande, går det miste om möjligheten att genomföra ett urval och begränsa antalet trafikföretag som går vidare till anbudsgivning. Å andra sidan ska urvalskriterierna, enligt 11 kap. 10 § LUF, grundas på ett objektiva behov av att minska antalet anbudssökande till en viss nivå, med hänsyn till de förhållanden som råder för den enskilda upphandlingen och till de resurser som genomförandet kräver. Om länstrafikbolaget, baserat på tidigare marknadsanalyser, har kommit fram till att det endast är ett begränsat antal trafikföretag som förväntas inkomma med ansökningar, behövs kanske inget urval. Det finns dock inget som hindrar att länstrafikbolaget anger urvalskriterier i ansökningsinbjudan, vilka kommer till användning först om fler ansökande trafikföretag klarar kraven än det antal som länstrafikbolaget har räknat med och avsett resurser för.

Länstrafikbolaget måste dock, enligt 11 kap. 10 § LUF, säkerställa att antalet trafikföretag som det väljer att bjuda in till anbudsgivning är tillräckligt för att säkerställa en sund konkurrens.

6.6 Kravställning

Länstrafikbolaget ska publicera de tekniska specifikationerna, det vill säga kraven på tjänsten, i annonsen eller i förfrågningsunderlaget för ett förhandlat förfarande, enligt 6 kap. 1 § LUF. I 6 kap. 3 § LUF framgår, att upphandlande enheter ska ange de tekniska specifikationerna i form av prestanda- eller funktionskrav.

För upphandlingar av incitamentsavtal är funktionskrav lämpliga, speciellt om länstrafikbolaget upphandlar en tjänstekoncession. Detaljerade tekniska specifikationer låser trafikföretaget till att lösa uppgiften, leverera tjänsten, på det sätt som länstrafikbolaget har tänkt ut. Det hämmar trafikföretagets kreativitet, vilket ju är raka motsatsen till det länstrafikbolaget torde vara ute efter i upphandlingen, om denna ska resultera i ett incitamentsavtal.

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik anser dessutom att detaljkrav är kostnadsdrivande⁵¹.

I vissa upphandlingar behöver länstrafikbolaget ställa vissa detaljkrav (på tjänstens utförande) som helt enkelt måste uppfyllas, och då går det att kombinera sådana krav med att i övrigt ställa funktionskrav; det behöver inte vara antingen eller.

Länstrafikbolaget i Sörmland (Trosabussen) menar, att det i en upphandling av en tjänstekoncession bör vara så få krav som möjligt. Själva konstruktionen med tjänstekoncessioner i sig, menar länstrafikbolaget, innebär troligtvis högre kvalitet genom att den risk trafikföretaget tar, i kombination med incitamenten, driver kvaliteten. Det utgör dock ingen garanti, och länstrafikbolaget spekulerar kring att ett trafikföretag eventuellt ändå skulle dra ner på kvaliteten, om avtalets lönsamhet gick ned. Ändå menar länstrafikbolaget att det, trots den nämnda risken, är sannolikt att trafikföretaget i en tjänstekoncession arbetar mer aktivt med att leverera hög kvalitet än i en annan typ av avtal.

⁵¹ Se avsnitt 3.2.1 Avtalsprocessen.

Motsvarande torde gälla för ett förhandlat förfarande, om avtalsmodellen med incitament är uppbyggd på motsvarande sätt.

Länstrafikbolagets huvudsakliga avsikt med kraven på tjänsten är att ställa upp tydliga ramar för de förväntningar det har på trafikföretaget och på tjänsteleveransen. Länstrafikbolaget behöver också tydliggöra avgränsningarna mellan parternas olika ansvarsområden. Precis som avseende krav på leverantören, måste krav på tjänsten stå i proportion till länstrafikbolagets behov. Länstrafikbolaget ska, enligt proportionalitetsprincipen, inte ställa mer långtgående krav än nödvändigt.

Om trafikföretaget förväntas ta stora risker genom avtalsmodellen, behöver länstrafikbolaget tillåta att trafikföretaget får stort utrymme för att utföra tjänsten på ett sätt som trafikföretaget tror driver trafikutvecklingen.

Om det finns olika kundunderlag i de geografiska delar som länstrafikbolaget valt att lägga ihop i en upphandling, kan det vara så att det behövs olika grader av krav avseende de olika delarna. Även länstrafikbolaget måste analysera de olika delområdenas potential och sedan ställa krav i förhållande till potentialen. Om kundunderlaget är lågt, och det kan vara svårt att driva delområdet enbart eller till stor del med incitament, är det både proportionerligt och likabehandlande att ställa upp fler detaljkrav på trafiktjänsterna, och erbjuda en högre andel fast ersättning, i sådana områden, för att säkerställa tjänstens kvalitet även där.

Genom intervjuerna har det framkommit, att något av trafikföretagen ibland valt att avstå från att lämna anbud i en upphandling av incitaments- eller nettoavtal, om aktuellt länstrafikbolag krävt att trafikföretaget ska överta gamla fordon. Ett sådant krav har lett till att trafikföretaget har bedömt risken i upphandlingen som för hög, dels för att det inte funnits tillräcklig information om fordonens kvalitet och det eventuellt kommer att behövas reparationer under avtalsperioden, dels för att det är svårare att få resenärerna att resa med buss, när fordonen är gamla. Länstrafikbolag behöver leverera fullständig information om samtliga fordon, om dessa ska ingå i upphandlingen. Länstrafikbolaget behöver också vara medveten om att krav på fordonens övertagande eller beskaffenhet kan vara både kostnadsdrivande och konkurrenshämmade.

De intervjuade trafikföretagen i Helsingborg och Trosa menar att de på bästa sätt kan avgöra vad som är lämplig utformning på bussarna och vilken kvalitet de ska hålla. Det kan vara befogat att länstrafikbolaget ställer vissa minimikrav som länstrafikbolaget anser vara viktiga,

men även vad gäller bussarnas utformning kan det vara fördelaktigt om länstrafikbolaget kan fokusera på funktion och tillåta att trafikföretaget beslutar om den exakta utformningen.

6.7 Utvärdering och förhandling

Om länstrafikbolaget i stor omfattning har ställt detaljkrav avseende tjänstens utförande, kanske det inte återstår så mycket ytterligare att utvärdera anbuden mot. När förfrågningsunderlaget är utformat som en beskrivning med detaljerade krav angående *hur* tjänstens ska utföras, lämnas inget utrymme för trafikföretaget att inkomma med egna förslag, som skulle kunna bedömas i en utvärdering av anbuden. Det finns kanske inget kvar som skulle kunna skapa ett så kallat mervärde (som skulle bedömas ge länstrafikbolaget och resenärerna något ytterligare förutom det som de obligatoriska kraven leder till).

Länstrafikbolaget bör i så fall, enligt 12 kap. 1 § 2 punkten LUF, tillämpa tilldelningsgrunden *lägst pris*.

Om länstrafikbolaget inte har ställt så långtgående krav på tjänstens utförande, utan har fokuserat på funktionskrav, finns det stort utrymme att istället utvärdera trafikföretagens förslag på utförande, genom att ställa upp relevanta tilldelningskriterier, förutom pris.

Tilldelning sker då, enligt 12 kap. 1 § 1 punkten LUF, enligt tilldelningsgrunden *ekonomiskt mest fördelaktigt anbud*.

När utvärderingen ska baseras på fler och andra tilldelningskriterier än pris, ska det, enligt 12 kap. 2 § 1 st. LUF, av förfrågningsunderlaget (eller annonsen) framgå hur tilldelningskriterierna viktas inbördes.

Tilldelningskriterierna kan vara utformade som specifika önskemål om kvalitet, som länstrafikbolaget önskar att tjänsten ska uppfylla, men som inte är absolut nödvändiga. Det ger en viss högre frihetsgrad för trafikföretaget att i anbudsgivningen kalkylera och avgöra om den efterfrågade kvaliteten ska levereras, men om trafikföretaget svarar ja är det under avtalsperioden låst till det detaljerade kvalitetsönskemålet, som genom trafikföretagets anbudssvar i avtalet blir ett krav. Om trafikföretaget får en fördel genom utvärderingsmodellen av att uppfylla önskemålet måste det under avtalsperioden också göra detta.

Tilldelningskriterierna skulle också kunna vara uppställda som problemformuleringar. Trafikföretaget kan då i sitt anbud inkomma med konkreta förslag på hur det under

avtalsperioden skulle lösa problemen eller utmaningarna. Sådana förslag kan sedan bedömas och utvärderas med hjälp av till exempel en jury av sakkunniga (eller kanske av en fokusgrupp resenärer). För att förfrågningsunderlaget ska uppfylla kravet på transparens, och för att säkerställa att bedömningarna genomförs likabehandlande, måste länstrafikbolaget i förväg ange med vilka bedömningsgrunder trafikföretagens förslag kommer att utvärderas. Bedömningen bör premiera just de aspekter av lösningsförslaget som länstrafikbolaget tror är gynnsamma för kollektivtrafikens utveckling under avtalets löptid.

Tilldelningskriterierna kan också ställas upp som en kombination av detaljerade önskemål och problemformuleringar.

Länstrafikbolaget i Sörmland (Trosabussen) uttrycker viss oro för att en kvalitetsutvärdering skulle kunna försvåra mindre trafikföretags deltagande i upphandlingar för att de inte har förmåga och resurser att i samma utsträckning som stora trafikföretag beskriva kvalitetsaspekter. Trafikföretaget i Trosa menar dock att det är kreativiteten och flexibiliteten hos små trafikföretag som är dessas fördelar. Om tilldelningskriterierna utformas med utgångspunkt i trafikförutsättningarna i det aktuella avtalsområdet och den tjänst som länstrafikbolaget upphandlar, med problemformuleringar som speglar verkligheten, torde kreativa trafikföretag kunna beskriva hur de konkret skulle lösa utmaningarna under avtalsperioden.

Länstrafikbolaget i Helsingborg tillämpade en utvärderingsmodell enligt vilken kvalitetskriteriet värderades till 30 procent i förhållande till priskriteriets 70 procent. Kvalitetskriteriet blev avgörande för resultatet av upphandlingen. Länstrafikbolaget tror inte att utvärderingsmodellen vare sig gynnade eller missgynnade trafikföretag av en viss storlek, och utvärderingen syftade, enligt länstrafikbolaget, till att identifiera ett bra och pålitligt trafikföretag som även hade förmågan att i anbudet beskriva sina processer. Av de trafikföretag som var inbjudna att lämna anbud, var det både stora och små trafikföretag som lämnade, och avstod från att lämna, anbud.

Upphandlingen och anbudsgivningen är avgörande för vilket trafikföretag som tilldelas avtalet och är således ytterst viktig för båda parter. Utvärderingen bör så långt som möjligt värdesätta sådana aspekter i anbudet som länstrafikbolaget även kommer att värdesätta under avtalsperioden. På så sätt bör den anbudsgivare som har störst förmåga att utföra tjänsten på

ett bra sätt även ha möjlighet att beskriva det i anbudet och därigenom ha goda förutsättningar att få ett rättvisande resultat i utvärderingen.

Även tilldelningskriterierna ska stå i proportion till det som upphandlas och vara likabehandlande.

Ur ett förhandlingsperspektiv är det fördelaktigt för länstrafikbolaget att ha fler tilldelningskriterier än pris att förhandla om. Om tilldelningskriterierna dessutom är utformade som öppna frågor, vilkas svar kan levereras på olika sätt och på olika nivå, finns fler aspekter och grader att förhandla om, än om tilldelningskriterierna är utformade så att de antingen kan uppfyllas eller inte uppfyllas.

6.8 Avtalsmodell och mål

Ett sätt, att arbeta för att målet att utveckla och utöka kollektivtrafikresandet nås på bästa sätt, är att i upphandlingssituationer sträva efter att parterna i en avtalsrelation var för sig gynnas av att målet uppnås. Det är viktigt att de tre parternas mål inte kolliderar med varandra.

Målen bör vara gemensamma för samtliga tre parter, även om syftena kan variera, för att uppnå störst effekt. Inför en upphandling bör länstrafikbolaget tillsammans med kommunen analysera de mål som planeras införas för avtalsområdet, för att avgöra om några mål skulle kunna vara motstridiga. Sådana mål bör i största möjliga mån elimineras, och politiker behöver i så fall fatta beslut om vad som ska prioriteras. Avtalen inom kollektivtrafiken bör således utformas så att ett ökat resande är positivt för alla tre parter.

Ett ökat resande kan innebära en ökad kostnad för kollektivtrafiken för länstrafikbolaget. Såvida det ökade resandet är det primära målet för länstrafikbolaget är det lättare att motivera en strävan efter att nå målet. Det kräver kanske att länstrafikbolaget har konkretiserat varför ett ökat resande är överordnat exempelvis en besparing.

Avtalen bör vara utformade så att ett ökat resande ger en ökad lönsamhet för trafikföretaget. I annat fall finns det risk att det kommer att saknas incitament för trafikföretaget att få fler passagerare på sina turer, eftersom ett ökat resande i sin tur kräver ökade resurser och sliter mer på bussarna.

Kommunen bör ha konkretiserat vinsterna för kommunen, och dess medborgare, med att fler reser med kollektivtrafik, i jämförelse med bil, vilket bör kommuniceras till politiker och

medborgare för att tydliggöra varför kommunen bör arbeta med att skapa en infrastruktur som möjliggör att målet ”ökat resande” uppnås på bästa sätt.

Länstrafikbolaget kan, exempelvis genom SIU, inför en upphandling ta reda på hur trafikföretaget skulle gynnas (eller missgynnas) av de mål och incitament som länstrafikbolaget planerar att sätta upp för tjänsten. Kommunen kan som stöd för länstrafikbolaget konkretisera de mål som kommunen ser som viktiga för kollektivtrafiken lokalt. Länstrafiken behöver sedan foga samman de tre parternas mål i de kommersiella villkor som inkluderas i förfrågningsunderlaget, och som sedan utgör underlag för det upphandlade avtalet.

Meningen med ett incitamentsavtal är att få trafikföretaget att utveckla tjänsten enligt de mål som länstrafikbolaget har satt upp. Med resandeincitament ska trafikföretaget stimuleras att exempelvis använda sig av sin kreativitet och initiativförmåga för att få fler att välja bussen, istället för sin egen bil. Länstrafikbolaget bör i utformningen av sådana avtal beakta att avtalsmodellen innebär att trafikföretaget behöver få möjlighet att påverka utvecklingen, och att länstrafikbolaget behöver vara berett på att släppa ifrån sig delar av den kontroll det har haft över verksamheten. I annat fall har trafikföretaget inte de möjligheter som behövs för att kunna påverka kollektivtrafiken i rätt riktning.

Länstrafikbolaget måste också vara berett på att ”rätt trafikföretag” kan komma med fler nydanande idéer än vad länstrafikbolaget har räknat med, och avtalet måste vara utformat så att det tillåter innovativa lösningar från trafikföretagets sida när det gäller tjänstens utförande. Trafikföretaget i Helsingborg vill till exempel arbeta mer med merförsäljning än länstrafikbolaget hade räknat med i upphandlingen, och därför reglerades inte sådana möjligheter i avtalet. Merförsäljningen har nu blivit en del av marknadsföringen och den regleras i form av ett tillägg till avtalet.

Incitamentsavtal är nya även för de flesta länstrafikbolag, som är ovana vid att ett så stort ansvar ligger på trafikföretag och att de är proaktiva och ”jagar kunder”. I värsta fall kan länstrafikbolag under sådana omständigheter utgöra ett visst hinder i trafikföretagets strävan att locka nya resenärer till kollektivtrafiken.

Eftersom avtal om kollektivtrafik ofta innebär långsiktiga åtaganden, med stora initiala investeringar för trafikföretagen, är långa avtalsperioder att rekommendera för att trafikföretagen ska se en möjlighet till lönsamhet, utan att det blir alltför dyra kontrakt för

länstrafikbolagen. Vissa av de åtgärder trafikföretagen tar initiativ till i sin strävan att möta incitamentet ”ett ökat kollektivtrafikresande”, eller något annat av incitamenten, kan kräva lång tid innan det ger utdelning. Det kan antas att sådana initiativ blir mer sällsynta om avtalets löptid är för kort för att trafikföretaget ska kunna dra nytta av effekten av initiativet. En långsiktighet ger möjlighet till bättre affärer för båda parter och ger kontinuitet för kommunen och dess medborgare⁵².

Biljettsystemet har visat sig vara ett stort problem för avtalsparterna och för att ersättnings- och incitamentsmodeller som bygger på antalet resande ska fungera korrekt. Eftersom detta verkar vara ett återkommande problem, rekommenderar jag att länstrafikbolagen formulerar villkor i avtalet angående hur eventuella brister i biljettsystemet ska regleras under avtalsperioden.

6.9 Ersättningsmodell och incitament

Ersättningsmodellerna i samtliga tre studerade avtal är uppbyggda av en viss fast ersättning som kombineras med en rörlig del, vilken bygger på antalet resande och incitament att öka antalet resenärer.

Om resandeökningen är det primära målet för alla tre parter, är det lämpligt att ersättningsmodellen bygger på framför allt detta incitament. Modellen kan sedan utökas med andra incitament, exempelvis kvalitetsincitament. I någon mån bidrar ett kvalitetsincitament förmodligen också till resandeincitamentet, eftersom en högre kvalitet på bussarna torde locka fler resenärer. Sådana incitament kan således ge draghjälp till varandra och kanske accelerera det ena incitamentet med hjälp av det andra. Å andra sidan kanske det ena incitamentet inte behövs, såsom i exemplet kvalitetsincitament med betydelsen högre kvalitet på bussarna. Det kanske är så att trafikföretaget redan med anledning av det primära resandeincitamentet skulle ha höjt kvaliteten på bussarna.

För att upphandlingen ska leda till effektiv konkurrens, behöver länstrafikbolagen balansera graden av fast ersättning (om sådan ska finnas) mot den rörliga delen, för att uppnå en nivå med tillräcklig risk för att driva incitamentet, men inte en avskräckande hög risk. Om länstrafikbolaget är osäker på var gränsen går, kan det vara klokt att låta trafikföretagen lämna

⁵² Se avsnitt 6.1.3 Avtalets löptid.

förslag på det i sina anbud, såsom länstrafikbolaget gjorde avseende Trosabussen. Det kan vara en del av utvärderingsmodellen, och något som länstrafikbolaget förhandlar om med de anbudsgivande trafikföretagen. Precis som i avtalet om Trosabussen kan den fasta ersättningsnivån förändras under avtalsperioden, och om den minskar kan det i sig vara ett incitament att öka lönsamheten i verksamheten för trafikföretaget.

6.10 Samverkan under avtalsperioden

I de tre studerade avtalsområdena har inga formella samverkansavtal mellan länstrafikbolag, trafikföretag och kommun kunnat påvisas vid tidpunkten för intervjuerna. I Helsingborg var dock ett sådant avtal på väg att signeras. Avtalsprocessen innehåller en mall för samverkansavtal och kanske innebär det att sådana avtal mellan de tre intressenterna kommer att tillämpas oftare i framtida upphandlingar.

I de för den här studien aktuella avtalsområdena har samverkan mellan de tre parterna fungerat mycket väl, vilket tyder på att det inte är så mycket åtagandena i ett avtal som skapar samverkansklimatet, utan snarare det faktum att de tre parterna i respektive avtalsområde har kunnat enas om gemensamma mål för verksamheten och har kunnat se fördelarna att samverka för att driva kollektivtrafiken mot målen.

Huvudsaken är att parterna arbetar aktivt med uppföljnings- och samverkansmöten och har en tät dialog genom hela avtalsperioden, för att skapa förståelse för varandra och för att snabbt kunna stötta varandra för att underlätta arbetet mot de gemensamma målen.

Ett avtal signeras dock för att tydliggöra respektive parts roll och ansvarsområde samt för att skapa en struktur av konsekvenser, om samverkan inte fungerar som avsikten var från början. Av den anledningen rekommenderar jag att det redan i upphandlingen bifogas en mall för ett samverkansavtal, och att en sådan signeras som resultat av upphandlingen, så att förutsättningarna är klara för anbudsgivande trafikföretag under upphandlingsprocessen och för de tre parterna under avtalsperioden.

6.11 Ansvar för marknadsföring

Marknadsföringen tycks hanteras olika i olika avtal.

I Gävle ansåg trafikföretaget att det var mycket viktigt att få ha sitt eget utseende på bussarna och på så sätt vara synlig i arbetet med att attrahera nya resande.

I Helsingborg var det tvärtom länstrafikbolaget som oroade sig för sitt varumärke och krävde att trafikföretaget skulle marknadsföra verksamheten i länstrafikbolagets namn.

Trafikföretaget hade inga större problem med upplägget, mer än en viss oro för sammanblandning med länstrafikbolagets övriga kollektivtrafikverksamheter i länet.

Samtliga parter verkar vara överens om att marknadsföringen bör skötas av trafikföretaget som är den part som tar störst ekonomisk risk kopplat till antalet resande och som därför behöver arbeta för så många resande som möjligt.

Det kan vara lämpligt att länstrafikbolaget i SIU-fasen intervjuar trafikföretagen om hur de ser på marknadsföringen av det aktuella avtalet, och i vems namn de anser att marknadsföringen bör ske, samt om utformningen av avtalsvillkoren, om möjligt ta hänsyn till det.

7 Sammanfattning av analysens resultat

På vilket sätt kan länstrafikbolag tillämpa upphandling för att skapa goda förutsättningar för incitamentsmodeller och partssamverkan med trafikföretag och kommuner, med syfte att utveckla kollektivtrafiken?

Inför en upphandling av kollektivtrafik i ett visst område, behöver länstrafikbolaget inledningsvis fatta vissa strategiska beslut. Om befolkningsunderlaget är litet och potentialen att öka resandet därigenom inte är så stort, kan det vara en fördel för länstrafikbolaget att behålla kontrollen och ersätta trafikföretaget enligt en traditionell produktionsavtalsmodell. Om det däremot finns rätt förutsättningar för att utveckla kollektivtrafiken och öka resandet i området, kan länstrafikbolaget komma fram till att det finns skäl att genomföra en upphandling av ett incitamentsavtal. I så fall behöver länstrafikbolaget bland annat avgöra hur stor del av avtalet som ska bestå av incitament och hur incitamenten ska vara utformade, hur lång avtalsperioden ska vara samt om upphandlingen ska genomföras som en tjänstekoncession eller, till exempel som ett förhandlat förfarande, enligt LUF.

Att attrahera allt fler resenärer är ett gemensamt mål för de samverkande parterna. Genom att länstrafikbolag, med hjälp av dialog och incitamentsavtal, bjuder in trafikföretag och kommun till att samverka om hur kollektivtrafiken ska bedrivas, tas parternas gemensamma krafter tillvara för att finna utvecklingsmöjligheter för ett ökat kollektivtrafikresande.

RKM kan ha satt upp fler mål, än ökat resande, i TFP för länets kollektivtrafik. Länstrafikbolaget kan formulera även sådana övriga mål som incitament i avtal med trafikföretag. Ifall trafikföretag ska arbeta för att uppnå flera olika mål under en avtalsperiod är det viktigt att målen inte motverkar varandra. För en framgångsrik samverkan är det också bra, om de i avtalet formulerade målen, är något som alla berörda parter kan stå bakom. Om avtalet består av flera mål, underlättas samverkan av om prioriteringarna av målen är desamma för parterna, så att det inte uppstår konflikter för att parterna vill prioritera olika. För att undvika motstridiga mål kan länstrafikbolaget bjuda in kommunen och intresserade trafikföretag till en SIU, för att diskutera vilka mål som de enskilda parterna gynnas av. I den mån det, enligt länstrafikbolaget, finns utrymme för det, kan övriga parter synpunkter påverka utformningen av förfrågningsunderlag och avtal. På så sätt skapas goda förutsättningar för att upphandlingen leder till en bra grund för samverkan mellan parterna och ett gemensamt arbete för att utveckla kollektivtrafiken i riktning mot de uppsatta målen.

Incitamentsavtal gynnar, under avtalsperioden, trafikföretag som, med en kombination av driftskompetens och kreativitet, finner sätt att öka kollektivtrafikresandet och uppnå övriga mål som länstrafikbolaget formulerat i avtalet. För att det ska vara ”rätt typ” av trafikföretag, med sådan kompetens och kreativitet, som tilldelas avtalet, bör länstrafikbolag utforma förfrågningsunderlag på ett sådant sätt, att det redan i upphandlingen premieras om trafikföretag kan påvisa drivkraft och kreativitet. Min rekommendation är att länstrafikbolag, som väljer att upphandla incitamentsavtal, väljer att tillämpa ett tvåstegsförfarande för att ha störst möjlighet att upphandla ”rätt typ” av trafikföretag.

Det är viktigt att det redan av förfrågningsunderlaget framgår vilken typ av avtalsrelation länstrafikbolaget förväntar sig. Trafikföretag som föredrar produktionsavtal, ska av förfrågningsunderlaget kunna utläsa att upphandlingen ska resultera i ett incitamentsavtal och därför kunna välja bort att lämna anbud i upphandlingen. Samtidigt behöver förfrågningsunderlaget väcka intresset hos trafikföretag som är intresserade av att arbeta med en hög grad av eget ansvar för lönsamheten.

Länstrafikbolag kan, genom att tillämpa ett tvåstegsförfarande, såsom ett förhandlat förfarande eller upphandling av en tjänstekoncession genom två steg, i urvalsfasen genomföra en viss bedömning av trafikföretag. Krav på leverantören tillämpas främst för att sälla bort trafikföretag som inte har tillräcklig förmåga eller kapacitet för den aktuella tjänsten. Om fler trafikföretag, än det antal som länstrafikbolag avser att bjuda in att lämna anbud, klarar kraven på leverantören, kan länstrafikbolag, i ett tvåstegsförfarande, genomföra ett urval baserat på behovet att minska antalet trafikföretag inför anbudsgivning. Länstrafikbolag kan, genom att tillämpa ändamålsenliga urvalskriterier, säkerställa att de trafikföretag som bjuds in att lämna anbud, är sådana företag som är bäst lämpade för att, i samverkan med kommun och länstrafikbolag, arbeta för att uppnå målen i det incitamentsavtal som upphandlingen ska resultera i.

Framgångsrik samverkan kräver att länstrafikbolag tillåter att trafikföretag tar egna initiativ för att utveckla kollektivtrafiken. Det kan länstrafikbolag åstadkomma genom att, i upphandlingar, fokusera på funktion, det vill säga *vad* trafikföretaget ska leverera under avtalsperioden, istället för att detaljerat ställa krav på *hur* trafikföretaget ska bedriva den upphandlade kollektivtrafiken. I förfrågningsunderlag och avtal kan länstrafikbolag peka ut den riktning, enligt vilken länstrafikbolag vill att trafikföretag ska arbeta, utan att detaljstyra tjänstens utförande. Istället för sådana detaljerade krav, bör länstrafikbolag lägga stor vikt vid

de tilldelningskriterier som utvärderingen av anbuden och valet av leverantör ska baseras på. Genom ett sådant förfarande kan länstrafikbolaget redan i upphandlingen premiera trafikföretag som i anbudet kan visa på kreativa idéer om hur kollektivtrafiken ska bedrivas och utvecklas. Jag rekommenderar således att länstrafikbolag väljer, i upphandlingar av incitamentsavtal, att tillämpa tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktigt anbud.

Kommunen spelar en viktig roll för kollektivtrafiken genom att tillhandahålla en bra infrastruktur samt genom att bidra till att möjliggöra sådana åtgärder som trafikföretaget tar initiativ till under avtalsperioden. En bra dialog och samverkan mellan kommun och trafikföretag är därför viktig för att nå framgång med incitamentsavtal. De studerade avtalen visar att en bra dialog mellan dessa parter skapar en förståelse för varandra. Genom förståelsen ökar engagemanget för att försöka bidra till att lösa varandras problem. Parterna får också en ökad insikt om att vissa problem kan ta tid att lösa för den andra parten.

Trots att de studerade avtalen tyder på att ett gott samverkans klimat inte behöver baseras på åtagandena i ett avtal mellan parterna, rekommenderar jag ändå att de tre parterna signerar samverkansavtal som resultat av upphandlingen. Samverkansavtal definierar respektive parts roller och ansvarsområden, vilket skapar tydlighet i de fall då det uppstår gränsdragningsproblem mellan parterna. Samverkansavtal bör också inkludera en struktur för konsekvenser, om samverkan mellan parterna inte skulle fungera så bra, som avsikten varit från början.

Incitamentsavtal innebär att trafikföretaget står, åtminstone delvis, den affärsmässiga risken för tjänsten och bör därför också få möjlighet att, i samverkan med övriga aktörer, påverka och utveckla tjänstens utförande och kvalitet. Med en jämbördig relation mellan alla tre parter, torde det gemensamma arbetet för kollektivtrafikens utveckling kunna bedrivas konstruktivt.

8 Källförteckning

8.1 Litteratur

Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik (Stockholm den 30 april 2009). x2
Delrapport Affärsmo­dell för fördubblad kollektivtrafik – Hur ska kollektivtrafiken utvecklas för att fördubbla marknadsandelen?, s. 10.

Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik (2013). *Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik*.

Sveriges Kommuner och Landsting och Svensk Kollektivtrafik (2010). *Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling. En vägledning och ett verktyg*.

UITP Europe (International Association of Public Transport) (2014). *Organization and major players of short-distance public transport*.

Vägverket och Banverket (VV publikation: 2008:33). *Koll framåt, Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*.

8.2 Författningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EU av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

Transportstyrelsens författningssamling, TSFS 2012:74, Transportstyrelsens föreskrifter om ändring i Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:29) om nationellt typgodkännande av system, komponent och separat teknisk enhet.

8.3 Rättsfall

Europeiska gemenskapernas domstols dom C-324/98 Teleaustria och Telefonadress.

8.4 Internetsidor

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Avtalsprocessen*.

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Avtalsprocessen/> [den 17 maj 2015].

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Kollektivtrafikens avtalskommitté (Kolla)*.

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Avtalsprocessen/Kollektivtrafikens-avtalskommitte-Kolla/> [den 17 maj 2015].

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Mål*.

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Om-Fordubblaprojektet/Mal/> [den 17 maj 2015].

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Mål och vision*.

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/om-oss/mal-och-vision/> [den 13 juni 2015].

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. *Om fördubblaprojektet*.

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Om-Fordubblaprojektet/> [den 17 maj 2015].

Svensk kollektivtrafik. *Kollektivtrafikbarometern*.

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/Verksamhet/Kollektivtrafikbarometern/> [den 15 maj 2015].