

A photograph of a woman with blonde hair in a ponytail, wearing glasses and a dark jacket, driving a bus at night. The view through the windshield shows a city street with blurred lights and other vehicles. The interior of the bus is visible, including the steering wheel and dashboard.

Kommunal.

Men vem kör egentligen?

— EN RAPPORT OM DEN UPPHANDLADE BUSSTRAFIKEN

A close-up photograph of a person's arm and hand, wearing a dark sleeve and a black wristband, resting on a light-colored surface.

Men vem kör egentligen?

— EN RAPPORT OM DEN UPPHANDLADE BUSSTRAFIKEN



Förord

Kommunals vision *Viktiga jobb värda att älska – dygnets alla timmar* har många bottenar. Visionen speglar betydelsen av medlemmarnas arbete men innebär också ett mål för hur medlemmarna borde få känna på sina jobb. För samtidigt som Kommunals medlemmar idag älskar sina arbeten hatar de många gånger sina arbetsvillkor. Ofrivilliga deltider, delade turer, evighetslånga visstidsanställningar och prispress gör det ofta svårt att skapa verksamheter med den höga kvalitet som egentligen vore möjlig utifrån de anställdas kompetens, engagemang och erfarenhet.

De senaste 30 åren har det skett stora förändringar i styrningen av den offentliga sektorn. Av ekonomiska och politiska skäl började den klassiska förvaltningsmodellen under slutet av 1980-talet att kritiserats och kom successivt att kompletteras eller ersättas med organisations- och styrformer hämtade från näringslivet, ibland kallat *New Public Management*. Dessa förändringar har påverkat Kommunals medlemmar både som anställda och som medborgare. Och dessa förändringar nämns ofta, tillsammans med minskade resurser, som orsak till den frustration som många välfärdsarbetare känner inför sin arbetssituation och över att deras yrkeskunskaper inte tas tillvara.

Förbundskongressen 2013 beslutade att Kommunal ska granska denna utveckling – *Kommunal ska delta i att kritiskt utvärdera och hitta alternativ till de marknadsmodeller som blivit norm i offentlig sektor*. Kongressbeslutet ger uttryck för medlemmarnas upplevelse: att det inte var bra förr men att det inte är bra nu heller.

Kongressuppdraget blev startskottet för projektet *Värdig välfärd* som ska granska olika delar av den offentliga sektorn där Kommunals medlemmar upplever att organisation och styrning fungerar dåligt. Utgångspunkten för problemformuleringar och målsättningar är de åsikter som förts fram av medlemmarna. Inom projektet har samtliga avdelningar besökts och konkreta exempel samlats in.

I denna rapport har Kommunal tagit med sig medlemmarnas synpunkter i en granskning av branschen för upphandlad kollektivtrafik. Resultatet är en gedigen genomgång som belyser den upphandlade trafiken från flera perspektiv. Slutsatserna är tydliga – marknadsmodellerna behöver kompletteras med verktyg som bättre tillvaratar de anställdas intressen men även säkrar att medborgarna får det som de betalar för. Det är dags att lägga fromma förhoppningar om ”effektiviseringar” åt sidan och faktiskt se hur systemen kan styra tillsammans med de anställda åt rätt håll. För som det sägs i denna rapport, visserligen är företagen närmare resenären än den offentliga byråkratin. Men närmast resenären är alltid chauffören.

Per Holmström
Förste vice ordförande, Kommunal

Innehåll

Förord	5	Fördubblingsmålet	47
Sammanfattning	9	Fördubblingsmålet är långt borta	47
Inledning	13	<i>Den långsiktiga visionen om en fördubblad marknadsandel</i>	47
Kommunals uppdrag	13	<i>Mål om fördubblat resande till 2020</i>	48
Kommunals tidigare politik för kollektivtrafiken	13	Vad påverkar resandet?	49
En rapport om upphandling	14	Ökande kostnader är ett problem	51
Rapportens upplägg	14	<i>Ökade kostnader leder till ökade priser</i>	52
Vad är kollektivtrafik?	17	<i>Oklart varför kostnaderna ökar</i>	52
Den historiska utvecklingen fram till i dag	17	<i>Stora lokala variationer</i>	53
Kollektivtrafikens styrning	20	<i>Upphandling leder inte längre till lägre kostnader</i>	54
Del 1 – så är det tänkt	20	<i>Fördubbling är inte allt</i>	56
<i>De regionala kollektivtrafikmyndigheterna</i>	20	Alternativet ”egen regi”	59
<i>Trafik på marknadsmässig grund</i>	20	<i>Bättre flexibilitet och insyn</i>	59
<i>Kollektivtrafikmyndigheternas ansvar</i>	20	<i>Risker för högre driftskostnader och konkurrens med</i>	
<i>Offentlig upphandling</i>	25	<i>det lokala näringslivet</i>	59
<i>Avtal</i>	25	<i>Mindre behov av beställarkompetens kan innebära besparingar</i>	60
<i>Statligt stöd och tillsyn</i>	27	<i>För de anställda innebär trafik i egenregi främst fördelar</i>	60
Del 2 – så funkar det	27	<i>Upphandlingsregelverkets påverkan på marknaden</i>	60
<i>Inte alls som det var tänkt</i>	27	<i>Vinster i teorin – men lokala förutsättningar avgör</i>	61
<i>Ingen trafik på marknadsmässig grund</i>	28	Sammanfattning och förslag	62
<i>Länstrafikbolagen är fortfarande den centrala aktören i flera län</i>	28	Stort utrymme för förbättringar	62
<i>Avtalen i den upphandlade busstrafiken</i>	29	<i>De anställdas situation påverkas negativt</i>	62
<i>Upphandlingarna</i>	31	<i>Den nya kollektivtrafiklagen</i>	62
<i>Otillfredsställande uppföljning och tillsyn</i>	32	<i>Politiskt ansvarsutkrävande</i>	62
<i>Den upphandlade marknaden</i>	32	<i>Bristande hantering av statistik och kunskap</i>	62
<i>Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik</i>	34	<i>Kollektivtrafikens kostnader</i>	64
Del 3 - Risker med dagens ordning	36	<i>Trafik i egen regi</i>	64
Problem för de anställda	39	Förslag	64
Osäkerhet för busschaufförer och annan personal	39	<i>Säkra de anställdas villkor</i>	64
<i>Lucka i LAS 6b § när det gäller upphandlingar</i>	40	<i>Institutionella förändringar</i>	65
<i>Långa perioder av otrygghet</i>	40	<i>Främja transparens och demokratiskt ansvarstagande</i>	65
<i>Olika behandling och konkurrens med lägre löner</i>	41	<i>Trafik i egen regi</i>	65
<i>Skrivningar i kollektivavtalet</i>	41	Litteraturförteckning	68
<i>Krav på personalövertagande i upphandlingen</i>	41		
Effekter av incitamentavtal	42		
Minskade möjligheter till påverkan	44		
Problem för samhället	47		
De transportpolitiska målen	47		

Sammanfattning

UPPHANDLING OCH INCITAMENTS-AVTAL DRABBAR DE ANSTÄLLDA

Kommunals medlemmar gav 2013 förbundet i uppgift att kritiskt utvärdera och hitta alternativ till de marknadsmodeller som blivit norm i offentlig sektor. För kollektivtrafiken innebär det framförallt:

- Systemet med offentlig upphandling och;
- Användningen av så kallade incitamentsavtal

Slutsatserna i denna rapport är att dessa två företeelser är förenade med vissa negativa effekter för de anställda. Offentliga upphandlingar innebär en ökad otrygghet vid byte av entreprenör och det finns också en systematisk risk för sämre villkor. Det gäller särskilt för anställda vars kollektivavtal inte bestämmer villkor efter år i yrket. Dessa personer riskerar att få börja om från lägstalön efter varje upphandling.

Systemet med offentliga upphandlingar innebär också ett generellt längre avstånd mellan anställda och de som bestämmer förutsättningarna för verksamheten. Avståndet kan försämra de anställdas möjligheter till insyn och påverkan. De strukturer för arbetstagarers påverkan som finns etablerade på den svenska arbetsmarknaden, t.ex. lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL), är i allmänhet inte tillämpliga i relation till den offentliga upphandlaren.

Användningen av incitamentsavtal, där bussföretagen t.ex. får betalt efter hur många som reser eller efter punktlighet eller miljömässig körning kan innebära en ökad press på busschauffören och en försämrad arbetsmiljö. De tekniska system som används för att mäta och registrera information till underlag för ersättningen kan t.ex.

skapa en känsla av att chauffören är övervakad. Det gäller särskilt om systemen missbrukas.

För att minska dessa problem föreslår Kommunal följande.

- Säkra de anställdas anställningstrygghet genom en ändring av 6b§ i lagen om anställningsskydd eller genom att personalövertagande blir ett standardkrav vid trafikupphandlingar
- Ändra lagen om medbestämmande i arbetslivet så att arbetstagarorganisationer ges möjlighet att förhandla med den upphandlande myndigheten inför en trafikupphandling
- Ta fram arbetsmiljöriktlinjer i relation till användningen av incitamentsavtal

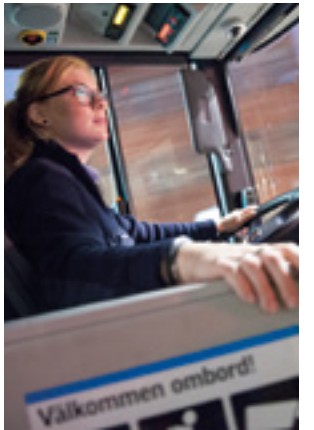
DET FINNS STORT UTRYMME FÖR SAMHÄLLELIGA FÖRBÄTTRINGAR

Kollektivtrafiken är en i grunden politisk verksamhet och målen för kollektivtrafiken beslutas av folkvalda i politiska församlingar. Dagens system påverkar i högsta grad möjligheterna att nå dessa mål. Slutsatserna i denna rapport är bland annat följande.

Marknadens utveckling

Regelverket kring offentlig upphandling har bidragit till en bransch med få, stora bolag och där mindre bolag startat samverkansbolag. Den upphandlande bussbranschen har därför idag två nivåer. Dels en upphandlad nivå, där anbud lämnas och där tilldelning sker enligt lag samt dels en oreglerad nivå där mindre företag utför trafik som underentreprenörer och där samverkansbolag fritt fördelar trafik mellan sina medlemmar.

Konkurrenstrycket tycks skilja sig väsentligt åt i olika delar av landet. I län där upphandlingar endast lett till att ett företag lämnat anbud riskerar upp-



Offentliga upphandlingar innebär en ökad otrygghet vid byte av entreprenör och det finns också en systematisk risk för sämre villkor.

handlingarna att leda till dyrare trafik.

Kostnaderna för busstrafiken har ökat, dock mindre än för tågtrafiken. Kostnads- och resandeutvecklingen varierar kraftigt över landet och har flera förklaringar, troligtvis också helt lokala.

Den nya kollektivtrafiklagen

Det finns starka ekonomiska och politiska skäl för att ekonomiskt subventionera kollektivtrafik. Trots att detta är väl känt antogs år 2012 en ny kollektivtrafiklag med utgångspunkten att främja kollektivtrafik på marknadsmässig grund vid sidan av den upphandlade trafiken. Det var en i grunden feltänkt målsättning och lagen har inte heller lett till att sådan trafik har etablerats.

Att kollektivtrafiklagen utformades utifrån en ideologisk utgångspunkt istället för utifrån hur kollektivtrafik fungerar innebar att centrala frågor om upphandling och avtalstecknande inte utreddes tillräckligt. Idag finns därför sämre kunskap om dessa frågor än vad som vore önskvärt.

Brist på politisk transparens

Det är idag för otydligt vem som har det politiska ansvaret för kollektivtrafiken. Det blir än mer otydligt i de fall då beslut gällande kollektivtrafikens omfattning och utformning lämnas över till privata bussföretag.

Kollektivtrafiklagens tänkta ordning fungerar inte om de politiska intentionerna i antagna trafikförsörjningsprogram inte omsätts i beslut om allmän trafik och därefter i upphandlingsunderlag och avtal med bussföretagen. Här finns idag brister.

Utvecklingen av standarder, avtalskrav med mera sker idag med deltagande av offentliga aktörer men utanför kollektivtrafiklagens ordning, i förhandlingar med privata aktörer.

Trafik i egen regi

I teorin finns tydliga vinster med trafik i egen regi, både vad gäller den politiska styrningen och för de anställda. Det gäller särskilt i län där konkurrensen visat sig bristfällig. Egenregiverksamhet möjliggör en flexiblare styrning och ger beställaren en bättre insyn i verksamheten. Det innebär troligen också att beställarorganisationen kan vara mindre. I praktiken är det dock lokala förutsättningar som avgör vad som är mest lämpligt.

På grund av bristfälliga strukturer för sammanställning av statistisk och kunskap finns idag inte tillräckligt bra underlag för politiker som ska fatta beslut i valet mellan att upphandla trafiken och driva den i egen regi. Med anledning av rapportens slutsatser har Kommunal följande förslag.

Institutionella förändringar

- Det bör i lag tydliggöras att upphandling och avtalsteckning är en av de centrala uppgifterna för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Länstrafikbolagen bör avskaffas.
- Dagens statliga tillsyn och stöd, vilket är utspritt på Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys, bör samlas under en myndighet
- Dagens informella branschsamverkan bör formaliseras genom att organisationen *Svensk kollektivtrafik* ges ett lagstadgat uppdrag att bedriva samverkan mellan branschens aktörer. I uppdraget bör anges att även de fackliga organisationerna ska bjudas in att delta.

Främja transparens och demokratiskt ansvarstagande

- En del i *Svensk kollektivtrafiks* nya samverkansuppdrag bör vara att ta fram standarder, likt de som idag

tas fram av Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik

- För att främja transparens och politiskt ansvarstagande bör det införas en skyldighet för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att *motivera* om de väljer att inte använda överenskomna standarder. Skyldigheten innebär ingen skyldighet att använda en viss standard utan syftar endast till att skapa ökad tydlighet.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör vidare åläggas att särskilt *motivera* om de avser överlämna ansvar och inflytande över trafiken till ett privat företag. Skyldigheten innebär inget förbud utan syftar endast till att tydliggöra ansvaret.

- Trafikförsörjningsprogram och beslut om allmän trafik bör kopplas tydligare till de upphandlade kontrakten. Tidsgränser bör införas så att nya försörjningsprogram och beslut fattas senast två år innan avtalen löper ut. Sanktioner bör införas så att gränserna hålls.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör ges ett tydligare uppdrag att sammanställa och överlämna relevant statistik till den nya nationella myndigheten.

Trafik i egen regi

- I de län där konkurrensen visat sig obefintlig bör kollektivtrafiken som huvudregel drivas i egen regi.



Inledning

KOMMUNALS UPPDRAG

Kommunals uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Förbundet ska bland annat verka för en samhällsutveckling som stärker allas lika värde, social rättvisa, generell välfärds politik, full sysselsättning och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Vad gäller transportpolitik har Kommunal därmed ett dubbelt uppdrag: dels att värna medlemmarnas intressen som samhällsmedborgare med behov av effektiva och hållbara transporter, dels att företräda de medlemmar som arbetar med dessa transporter, inte minst chaufförer och annan personal inom busstrafiken.

Målet med denna rapport är att utifrån detta dubbla uppdrag beskriva och analysera den svenska kollektivtrafiken med särskilt fokus på marknaden för *upphandlad busstrafik*. Rapporten ingår som en del i projektet *Värdig välfärd*, för att uppfylla förbundskongressens beslut om att *Kommunal kritiskt ska utvärdera och hitta alternativ till de marknadsmodeller som blivit norm i offentlig sektor*.¹

KOMMUNALS TIDIGARE POLITIK FÖR KOLLEKTIVTRAFIKEN

Trafik med många politiska mål

För Kommunal är vikten av en väl fungerande kollektivtrafik självklar. En billig, säker och tillförlitlig kollektivtrafik är ett bra och effektivt sätt för medborgarna att förflytta sig, både i vardagen och för ett fungerande arbetsliv. Det gäller för boende i allt från storstäder till lands- eller glesbygd. Jämfört med andra transportsätt inne-

bär kollektivt resande också en minskad miljöbelastning, såväl vad gäller klimatpåverkande utsläpp som utsläpp av sot och andra skadliga partiklar.²

En väl fungerande kollektivtrafik bidrar också till att utjämna skillnader mellan medborgare. Möjligheten att välja var man ska bo eller om man ska köpa bil beror i hög grad på ens ekonomiska förutsättningar. Samtidigt har män och kvinnor i arbetaryrken lägre inflytande på sina arbetsplatser och mindre möjlighet att påverka sina arbetstider.³ Det leder till ett större beroende av kollektivtrafik, t.ex. för möjligheterna att tacka ja till ett visst arbete. Kvinnor, som ofta bär en större del av det obetalda hemarbetet, prioriterar också i högre grad kortare restider än män. Kvinnor reser också i högre grad kollektivt.⁴ För personer utan tillgång till bil eller körkort samt barn, äldre och personer med olika typer av funktionsnedsättningar är kollektivtrafiken avgörande för att de alla ska kunna transportera sig i vardagen.

Politik och ekonomi motiverar skattesubventioner

De politiska målen med kollektivtrafiken motiverar att trafiken subventioneras med skattemedel. Dessutom finns starka samhällsekonomiska argument för sådana subventioner.⁵ Om alla medborgare tvingades organisera sina transporter helt själva skulle samhällets kostnader till följd av trängsel, olyckor och utsläpp öka. Det finns vidare tydliga skalfördelar i kollektivtrafiken, eftersom en viss tur kostar lika mycket oavsett hur många som reser. Samtidigt underlättar det för resenären om tidtabeller för olika

¹ Kommunals förbundskongress 2013, motion K:1, 2013.

² Kommunal, kongressrapport *Välfärd ger näring*, 2013.

³ LO, *Arbetsmiljö 2012 – klass och kön*, 2013.

⁴ LO Stockholms län, *Full sysselsättning i Stockholmsregionen - Bostäder och kollektivtrafik*, s. 22, 2014.

⁵ Trafikanalys, *En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer*, Rapport 2014:13, s.15 ff.

linjer är synkroniserade och det går att resa i flera system med samma biljett.

Ytterligare en anledning för subventioner är det särskilda samband mellan utbud och efterfrågan som observerats inom kollektivtrafiken.⁶ När turtätheten ökar på en linje gynnar det inte bara nya resenärer; även de som tidigare har rest med den linjen får kortare väntetid. Den kortare väntetiden genererar i sin tur ny efterfrågan, som möjliggör än tätare trafik osv. Sambandet gäller också omvänt: Lägre turtäthet genererar längre väntetider, vilket drabbar alla resenärer och leder till lägre resande. Då skapas en negativ spiral med allt mindre kollektivtrafik.⁷

Låga biljettpriser och förändrat reseavdrag

Utöver offentliga subventioner finansieras kollektivtrafiken i huvudsak av biljettintäkter. Kommunal anser att det är viktigt att dessa intäkter behålls och att trafiken inte görs avgiftsfri. Kommuner och landsting har begränsade resurser och det kollektiva resandet ska inte heller konkurrera med cykel eller gång.⁸ Däremot ska priserna hållas låga. Det finns också starka skäl till att införa ett enhetligt betalsystem som fungerar över regiongränser, ett samordnat kollektivtrafikkort samt ett pristak för resande.⁹

Kommunal anser också att dagens möjligheter att göra avdrag för arbetsresor behöver förändras. I dag tillämpas reglerna så att avdraget ensidigt subventioner bilresande. Kommunal anser att avdraget i stället bör göras avståndsberoende och på så sätt färdmedelsneutralt.¹⁰ Reseavdrag skulle då göras med ett schablonbelopp per mil baserat på avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen.

EN RAPPORT OM UPPHANDLING

Att kollektivtrafiken i grunden är en verksamhet med politiska mål innebär att den behöver hanteras i politiska församlingar. Ansvar för den regionala kollektivtrafiken åligger också ytterst de folkvalda i landets kommuner och landsting. Hur väl politikerna tar detta ansvar, och hur väl de politiska strukturerna fungerar, är avgörande för i vilken utsträckning målen med kollektivtrafiken kan uppnås. Centralt i detta är naturligtvis hur relationerna mellan de politiska beställarna och de oftast privata utförarna fungerar. Här spelar systemet med offentlig upphandling en viktig roll.

Systemet med offentlig upphandling är också av mycket stor vikt för dem som arbetar inom kollektivtrafiken. Vid upphandlingar där det sker ett byte av leverantör och ett nytt företag tar över driften är det i dag vanligt att samtliga anställda sägs upp och att de tvingas söka om sina jobb hos den nya leverantören. Det innebär ofta en period som provanställd där man, trots tidigare väl utfört arbete, ska visa att ”man passar in i den nya organisationen”. Om den nya leverantören därefter inte vill anställa finns inga krav på denne att ange några sakliga skäl. Denna ordning skapar en stor otrygghet bland de anställda.

RAPPORTENS UPPLÄGG

I den här rapporten beskriver och analyserar vi hur dagens strukturer för kollektivtrafik fungerar och särskilt då upphandling av busstrafik. I rapporten presenteras även ett antal förslag på hur dagens situation kan förbättras, så att de politiska målen bättre kan uppnås och så att de anställdas villkor

och anställningstrygghet säkras.

Rapporten är, utöver inledning, upplagd i sex avsnitt. I avsnitt 1 ges en inledande översikt över vad kollektivtrafik är och hur bussbranschen har utvecklats.¹¹ Avsnitt 2 beskriver hur kollektivtrafiken är tänkt att styras och hur det i praktiken fungerar. Avsnitt 3 beskriver vilka problem som de anställ-

da i trafiken i dag upplever och avsnitt 4 vilka samhälleliga utmaningar kollektivtrafiken står inför, särskilt att kostnaderna för kollektivtrafiken kraftigt ökar. I avsnitt 5 analyseras för- och nackdelar med att istället för att handla upp driva trafiken i egen regi. Avsnitt 6 innehåller sammanfattande slutsatser och Kommunals förslag till förbättringar.



⁶ Sambandet kallas ibland för *Mohringeffekten* efter *transportekonomen* Herbert Mohring

⁷ Trafikanalys, 2014:13, s. 15.

⁸ Kommunal, 2013, s. 39.

⁹ Kommunal, 2013, s. 39.

¹⁰ Kommunal, 2013, s. 40; samt Kommunal, *Utan kollektivtrafiken stannar Sverige* s.21 ff., 2013b.

¹¹ Det historiska avsnittet bygger på Gunnar Alexandersson (2011) *Den svenska buss- och tågtrafiken, 20 år av avregleringar*. Perioden efter 2012 kompletteras genom Trafikanalys (2014:13), *En förbättrad kollektivtrafik – utvärdering av två reformer*.



Vad är kollektivtrafik?

Kollektivtrafik definieras juridiskt som persontransporter som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.¹² En sådan bred definition innefattar många olika typer av trafik, såväl lokal och regional kollektivtrafik med buss, tåg och spårvagn, långväga och internationell buss- och tågtrafik samt trafik med båt och flygplan. Abonnerade bussar, privat samåkning och taxi faller dock utanför definitionen.

Ofta används begreppet kollektivtrafik mer precist för den trafik som är politiskt styrd och skattesubventionerad. Med lagstiftningens terminologi är detta den *regionala kollektivtrafiken*, dvs. sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett eller flera län och är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande.¹³ Sådan trafik är ett i lag uttryckt offentligt åtagande.

Avgränsningen utgår från *hur* transporterna används av medborgarna. Det offentliga åtagandet omfattar då främst det kollektiva vardagsresandet, till skillnad från de transporter som används för sällanresor eller resor i tjänsten.¹⁴ Vilken trafik som används på detta sätt är dock inte statiskt. Tidigare fanns t.ex. en tydlig skillnad mellan lokal och regional kollektivtrafik men samhällsförändringarna har gjort att denna skillnad har minskat.¹⁵ I och med att medborgarna vill och behöver pendla mer och inom större geografiska områden förändras även behoven av kollektivtrafik. Det återspeglas också i den utbyggnad som skett av regional tåg- och busstrafik

vilken i dag drivs och subventioneras i större utsträckning än tidigare. Långväga trafik faller dock alltså utanför definitionen och denna trafik tillhandahålls sedan 1990-talet resenärer utan subventioner.¹⁶

I denna rapport undersöker vi den upphandlade busstrafiken, dvs. regional kollektivtrafik med buss. I rapporten ingår alltså inte tågtrafik, även om det på grund av dess nära koppling ibland överlappar och också finns med i samma statistik. Rapporten omfattar heller inte den så kallat anropsstyrda trafiken av till exempel skolskjuts eller färdtjänst (ibland kallad beställningstrafik) även om den i dag ofta upphandlas samlat med kollektivtrafiken.

DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN FRAM TILL I DAG

1910-1950

De reguljära busslinjerna i Sverige växte fram på allvar efter 1910. Linjerna kördes då av privata företag med exklusiva *linjetrafiktillstånd*. I flera årtionden drevs dessa linjer med vinst utan behov av offentliga bidrag. Efter hand gavs Statens järnvägar (SJ) en allt större roll i att starta lokala och regionala busslinjer och även i att köpa upp befintliga privata aktörer.

1950-1989

Konkurrensen från bilen och ökade kostnader ledde under 1950- och 1960-talet till bristande lönsamhet. För upprätthålla ett visst minimiutbud, särskilt på landsbygden, infördes därför system med offentlig bidragsfinansiering. Sam-

¹² Lag (2010:1065) om kollektivtrafik (kollektivtrafiklagen) samt Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 (kollektivtrafikförordningen). Begreppen och definitionerna har syftet att reglera det politiska ansvaret och styrningen av trafiken. Därför sammanfaller de inte med indelningar och definitioner som används i andra sammanhang, t.ex. SCB:s standard för svensk näringsgrensindelning (SNI).

¹³ 1 kap. 6 § kollektivtrafiklagen

¹⁴ Se t.ex. prop. 2009/10:200 s. 31 ff.

¹⁵ Prop. 2009/10:200 s. 31

¹⁶ Alexandersson, 2011



tidigt togs lokalt och regionalt steg mot en mer samordnad busstrafik. I Stockholmsregionen bildades 1967 Storstockholms lokaltrafik (SL) som 1969 övertog såväl SJ:s som de privata bussföretagens linjer i regionen. En liknande utveckling ägde rum på flera andra håll i landet, vilket medförde en omfattande kommunalisering av den lokala och regionala busstrafiken. Erfarenheterna ledde 1978 till ett riksdagsbeslut om att länstrafikhuvudmän skulle bildas i varje län och ges ansvaret för en samordnad planering av trafiken.

Till följd av riksdagsbeslutet etablerades i början av 1980-talet flera så kallade länstrafikbolag, vilka ägdes gemensamt av kommuner och landsting i respektive län. Förutom samordningen av utbudet innebar det förenklingar för resenärerna, bland annat genom införandet av subventionerade månadskort för trafiken i hela länet.

Förändringarna påverkade inte systemet med linjetrafiktillstånd, vilket efter hand kom att betraktas som ett hinder mot en effektiv sam-

ordning. Eftersom biljettintäkterna gick till trafikhuvudmännen skulle bussbolagen ersättas för sina bruttokostnader. Dessa var normalt sett högre än intäkterna, och därför blev trafikhuvudmännen tvungna att använda skattemedel för att täcka underskotten. Ökade kostnader ledde till ökade underskott, och i mitten av 1980-talet hade subventionsgraden vuxit till 50–60 procent, jämfört med 20 procent i början av 1970-talet. Många trafikhuvudmän hade också svårt att hantera förhandlingarna med trafikföretagen. Problemen ledde slutligen till ett riksdagsbeslut 1985 om att bussbolagen skulle förlora sina linjetrafiktillstånd från den 1 juli 1989. I stället skulle trafikhuvudmännen ta över trafiktillstånden och därmed lättare kunna samordna all trafik.

Beslutet fick hård kritik från bussbolagen liksom från den borgerliga oppositionen i riksdagen. Genom beslutet gavs trafikhuvudmännen valet att antingen fortsätta som tidigare, handla upp trafiken i konkurrens eller

ta över alla linjer och köra dem i egen regi. Det fanns då en oro att trafikhuvudmännen skulle välja det tredje alternativet, vilket ledde till att reformen kritiserades och beskrevs som en *socialisering*. Till mångas förvåning valde dock många av trafikhuvudmännen att i stället handla upp trafiken. I efterhand talar man därför i stället om reformen som en *avreglering*.

1990-2012

Avskaffandet av linjetrafiktillstånden 1989, och de nya möjligheterna för trafikhuvudmännen att få kontrollen över linjeutbudet, blev startskottet för omfattande förändringar av sektorn. Trafikhuvudmännen valde till en början olika strategier men över tid kom alternativet att anbudsupphandla trafiken att dominera. I slutet av 1990-talet hade mer än 90 procent av all busstrafik upphandlats åtminstone någon gång.

Därmed påbörjades också en strukturmöjliggörande av sektorn. Från att marknaden rymt många små aktörer men dominerats av två SJ-ägda bussbolag och av olika kommunalägda bolag, utvecklades marknaden till att domineras av ett fåtal privata aktörer. En viktig del i denna förändring var beslutet att konsolidera och privatisera SJ:s bussbolag. År 1989 stod de offent-

ligägda företagen för 80 procent av trafiken. År 1999 var andelen endast 15 procent. Under 2000 fortsatte denna utveckling och i dag finns endast en handfull offentligägda bolag kvar. Samtidigt har även antalet privata bussföretag stadigt minskat.¹⁸

2012-i dag

Den 1 januari 2012 trädde en ny kollektivtrafiklag i kraft. Med den infördes möjligheter för privata bolag att fritt konkurrera med den upphandlade trafiken. Förändringarna innebar att tidigare begränsningar togs bort men även att politiken aktivt och genom samråd med branschens aktörer skulle ta tillvara det privata näringslivets vilja att driva trafik på marknadsmässig grund.

Utvärderingar av den nya lagen visar dock att dessa förhoppningar var orealistiska för den regionala kollektivtrafiken.¹⁹ För vissa speciella sträckor, till exempel flyg- eller båt-bussar, kan det finnas förutsättningar för trafik på marknadsmässig grund men annars går det inte att konkurrera med kollektivtrafik som i övrigt är skattesubventionerad. För överskådlig framtid får det därför anses sannolikt att den svenska regionala kollektivtrafiken antingen kommer att upphandlas eller drivas i så kallad egen regi.

¹⁷ I dag finns kommun- och landstingsägda bolag i Borås, Luleå, Skellefteå, Uddevalla, Uppsala samt i Västmanlands län, Trafikanalys, *Avtalen för den upphandlande trafiken*, Rapport 2015:13, s. 12-13).

¹⁸ Sveriges bussföretag, *Statistik om bussbranschen*, 2015, s. 46

¹⁹ Trafikanalys, 2014:13

Kollektivtrafikens styrning

DEL 1 – SÅ ÄR DET TÄNKT

Genom den nya kollektivtrafiklagen skapades en ny ordning för styrning av kollektivtrafiken. Syftena med förändringarna var flera, bland annat att tydliggöra ansvarsfördelningen, flytta upp beslut om kollektivtrafik på en högre politisk nivå och främja kollektivtrafik på marknadsmässiga grunder vid sidan av den upphandlade trafiken.

Figur 1
Teoretisk illustration av ordningen enligt den nya kollektivtrafiklagen.



De regionala kollektivtrafikmyndigheterna

De centrala aktörerna i strukturen är de 21 länsvisa så kallade *regionala kollektivtrafikmyndigheterna* vilka är ansvariga för kollektivtrafiken i respektive län. Genom att skapa dessa ville lagstiftaren komma bort från den tidigare ”bolagsstyrning” som präglade kollektivtrafiken,

där offentligägda så kallade *länstrafikbolag* fattat strategiska beslut med otydligt politiskt ansvar under ibland bristande insyn.²⁰ Genom förändringen skulle kollektivtrafiken bättre kunna integreras med annan samhällsplanering. Den nya ordningen skulle göra det lättare att skilja myndighetsåtgärder från kommersiella åtgärder och trafikplaneringen skulle flyttas upp på en högre politisk nivå.²¹

Till följd av att kollektivtrafiken utgår från länsstrukturen kan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna se olika ut. Utifrån lokala behov kan de organiseras i ett landsting, i ett kommunalförbund eller i en gemensam nämnd. I dag har 12 myndigheter organiserats i en region eller i ett landsting, 3 i ett kommunalförbund och 6 i ett regionförbund.²²

Trafik på marknadsmässig grund

Ett övergripande syfte med den nya kollektivtrafiklagen var att främja kollektivtrafik på marknadsmässig grund vid sidan av den upphandlade kollektivtrafiken. Utgångspunkten var att kollektivtrafiken i första hand skulle drivas kommersiellt och regeringen uttalade avsikten att ”noggrant följa och utvärdera utvecklingen, och vid behov vidta ytterligare åtgärder, för att säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängs undan av offentligt initierad trafik.”²³

Kollektivtrafikmyndigheternas ansvar

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvarar för fyra uppgifter: 1) ta fram *trafikförsörjningsprogram*, 2) fatta beslut om *allmän trafikplikt*, 3) se till att någon utför trafiken samt 4) årligen ta fram en rapport om trafiken i länet.

²⁰ Se Jan-Eric Nilsson, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), *Kollektivtrafik utan styrning*, Rapport 2011:6, s. 89-108 för en längre diskussion

²¹ Se t.ex. prop. 2009/10:200 s. 1 och Trafikanalys, 2014:13, s. 44

²² Trafikanalys, 2014:13, s. 25

²³ Prop. 2009/10:200 s. 54



Figur 2
De regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar.



1. Trafikförsörjningsprogram

Tanken bakom den nya ordningen var att skapa en tydligare ansvarsfördelning och flytta upp strategiska beslut om kollektivtrafik till en högre politisk nivå. I förarbetena betonas hur kollektivtrafikens förutsättningar, funktion och behov varierar kraftigt mellan olika delar av landet och att kollektivtrafikmyndigheterna därför bör ha stor frihet att besluta om det offentliga åtagandet.²⁴ Samtidigt konstateras att det är i den kommunala översikts- och detaljplaneringen och i Trafikverkets infrastrukturplanering som förutsättningar grundläggs för bl.a. linjedragningar, lokalisering av bytespunkter, stationer och hållplatser, anslutande gång- och cykelvägar och cykelparkeringar.

Lösningen blev att ålägga de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att regelbundet ta fram så kallade *trafikförsörjningsprogram*. Dessa är grunden för den kollektivtrafik som sedan beslutas och beställs. I programmen ska bl.a. behovet av, och målsättningar med, all regional kollektivtrafik i länet beskrivas. Genom att programmet ska tas fram i samråd med kollektivtrafikmyndigheterna i angränsade län, övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer är förutsättningar tänkta att skapas för att även använda dessa program vid samhällsplanering och planering av infrastruktur.²⁵

För att främja kollektivtrafik på marknadsmässiga grunder ska trafikförsörjningsprogrammen ta i beaktande hur förutsättningarna ser ut för trafik på marknadsmässiga grunder och ”var upphandling av trafik kan vara nödvändig.”²⁶ För sådan trafik som bedöms kunna drivas på marknadsmässig grund behöver däremot inte beslut om allmän trafikplikt fattas.

2. Beslut om allmän trafikplikt

På grundval av trafikförsörjningsprogrammet ska kollektivtrafikmyndigheten fatta beslut om *allmän trafikplikt*,²⁷ vilket är det centrala myndighetsbeslut som anger vilka krav myndigheten ställer på den trafiktjänst som sedan ska beställas. Beslutet ska visa dels vilken trafik det gäller, dels omfattningen. All trafik behöver inte omfattas av samma beslut utan myndigheten kan fatta flera successiva beslut om allmän trafik, t.ex. för olika områden eller olika linjer.²⁸

Ett beslut om allmän trafikplikt är överklagbart av företag som anser att beslutet inkräktar på deras möjligheter att bedriva marknadsmässig trafik.²⁹ Enskilda kan däremot inte överklaga besluten.

3. Avtal om allmän trafik

Efter att beslut om allmän trafik är fattat ska den beslutade trafiken utföras. Om inte trafiken ska direkttilldelas ett offentligägt bolag (egen regi) ansvarar myndigheten för att upphandla trafiken och därefter ingå avtal med ett kollektiv-



trafikföretag. Dessa uppgifter får dock överlämnas till en kommun eller till ett aktiebolag. Den upphandlade trafiken ska grunda sig på beslutet om allmän trafikplikt.³⁰

Frågan om vem som ska få genomföra upphandlingarna är viktig och var känslig när den nya kollektivtrafiklagen skulle antas. Den så kallade Lundinutredningen³¹ som föregick lagen föreslog nämligen att samtliga uppgifter inom ramen för de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar skulle bedrivas i förvaltningsform av myndigheten själv. Därmed skulle länstrafikbolagen försvinna och den verksamheten uppgå i myndigheterna.

Regeringen valde dock att ge kollektivtrafikmyndigheterna möjlighet att delegera ansvaret för upphandlingarna och därmed kunde de gamla länstrafikbolagen finnas kvar. Av förarbetena framgår att detta i huvudsak tycks ha haft praktiska motiv. Som skäl angavs att man därmed kunde organisera de mer operativa delarna ”på det sätt som bäst passar förhållandena i respektive län.”³² Det betonades dock att bolagen

framöver, till skillnad från tidigare, endast skulle betraktas ”som den regionala kollektivtrafikmyndighetens förlängda arm, eftersom myndigheten ska fatta de övergripande besluten om trafikförsörjningsprogram och allmän trafikplikt.”³³

4. Årlig rapport om den allmänna trafikplikten

De regionala kollektivtrafikmyndigheternas fjärde uppgift är att följa upp verksamheten och att en gång per år offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten i länet, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätter som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik och ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering.³⁴

Behoven av bättre uppföljning och kontroll av hur kollektivtrafiken styrs och resurserna används hade tidigare påpekats av flera. Det gällde särskilt hur upphandlingar genomförts och

²⁴ Prop. 2009/10:200 s. 45

²⁵ 2 kap. 9 § kollektivtrafiklagen respektive prop. 2009/10:200 s. 44 ff.

²⁶ Prop. 2009/10:200 s. 47

²⁷ 3 kap. 1 § kollektivtrafiklagen

²⁸ Prop. 2009/10:200 s. 69 ff.

²⁹ 6 kap. 2 § kollektivtrafiklagen

³⁰ 3 kap. 3 § kollektivtrafiklagen

³¹ SOU 2009:39. *En ny kollektivtrafiklag*

³² Prop. 2009/10:200 s. 64

³³ Prop. 2009/10:200 s. 64

³⁴ Prop. 2009/10:200 s. 70

”Lite tillspetsat kan regelverket om offentlig upphandling beskrivas som en skyddslagstiftning för de anbudslämnande företagen för att säkerställa att inga ovidkommande hänsyn tas och att företagen behandlas likvärdigt”

vilka olika modeller för ersättning och ansvar som formulerats i de avtal som tecknats med de privata leverantörerna. *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* (ESO) tog inför den nya lagens ikraftträdande t.ex. fram en rapport som visade att det fanns mycket stora brister i såväl statistik som informationshantering både länstrafikbolag och ansvariga myndigheter.³⁵

Offentlig upphandling

I de fall där trafiken inte ska utföras i egen regi ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten, eller det aktiebolag eller den kommun som delegerats ansvaret, upphandla trafiken från en eller flera privata leverantörer. Detta sker enligt de lagar och regler som styr offentlig upphandling.³⁶

Regelverket kring offentlig upphandling har sin grund i EU-rätten och de svenska lagarna avspeglar i allt väsentligt de europeiska rättsakterna. EU-domstolen har uttryckt syftet med dessa regler enligt följande:

*Att på samma gång undanröja risken för att nationella anbudsgivare ges företräde vid upphandling och för att upphandlande myndigheter låter sig styras av hänsyn som inte är relevanta i förhållande till kontraktet i fråga.*³⁷

Lite tillspetsat kan regelverket om offentlig upphandling beskrivas som en skyddslagstiftning för de anbudslämnande företagen för att säkerställa att inga ovidkommande hänsyn tas och att företagen behandlas likvärdigt. Vare sig krav som ställs eller själva förfarandet får fungera diskriminerande och kraven som ställs ska också ha en koppling till de varor eller tjänster som köps in.

Förutom dessa begränsningar har

den upphandlande myndigheten³⁸ dock full frihet att beskriva uppdraget och vad man vill köpa på vilka villkor. Utifrån de politiska målsättningar som kommit till uttryck i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas trafikförsörjningsprogram och beslut om allmän trafikplikt ska underlag tas fram som kan kommuniceras till trafikföretagen så att de kan lämna anbud. Politiskt råder man således över *vad* som beställs, dock inte över *hur* det ska gå till eller *vem* som ska utföra beställningen.

Att myndigheten har full kontroll över beställningen innebär inte att alla detaljer vad gäller trafiken behöver vara specificerat i anbudsupplaget; det väljer myndigheten själv. Utifrån gjorda politiska avvägningar finns stort utrymme att i stället ange funktionella mål med trafiken och lämna till företagen att presentera sina lösningar för att nå dessa. Det centrala är att krav och utvärderingsgrunder är tydliga, transparenta och leder till att företagen behandlas lika.

Processuellt är en upphandling ofta uppdelad i faser, där myndigheten samlar in intresse-anmälningar, utvärderar om de företag som anmält intresse är seriösa och därefter skickar ut förfrågningsunderlag på vilket företagen får lämna sina anbud. Alla dessa steg är noggrant reglerade och förfarandet kräver en särskild kompetens hos den upphandlande myndigheten.

Avtal

Tätt sammankopplat med den offentliga upphandlingen är vilka avtal som därefter tecknas med de privata kollektivtrafikföretagen. Det är dessa avtal som konkret styr vilken trafik som företagen utför, hur mycket de får betalt, vem som

³⁵ ESO, 2011:6

³⁶ Framförallt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). En viktig rättsakt är även den s.k. *kollektivtrafikförordningen* nr 1370/2007.

³⁷ Se t.ex. dom av den 3 oktober 2000 i mål C-380/98 University of Cambridge

³⁸ Begreppet ”upphandlande myndighet” åsyftar den offentliga aktör som genomför själva upphandlingen, t.ex. ett länstrafikbolag, en kommun eller en regional kollektivtrafikmyndighet.



ansvarar för vad osv. Det ankommer på den regionala kollektivtrafikmyndigheten att i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig.³⁹

Traditionellt har majoriteten av avtalen varit produktionsavtal, så kallade *bruttoavtal*.⁴⁰ Då har väsentliga parametrar om linjesträckning, turtäthet, val av bussar med mera varit specificerade i upphandlingsunderlaget och uppgiften för det företag som lämnat det lägsta anbudet har endast varit att utföra det som angetts. Beställaren har då behållit relationen till resenären, skött all marknadsföring samt ansvarat för försäljning och hantering av biljetter. *Risken* i avtalet har i allt väsentligt legat på beställaren.

Ett alternativ till bruttoavtal är så kallade *nettoavtal*. Då tillfaller ersättningen från biljettförsäljningen i stället leverantören som står för alla kostnader, eventuellt med en fast eller löpande ersättning därutöver. I ett sådant avtal ges företaget stort utrymme att påverka utbud, priser, bussar m.m. Ett nettoavtal lägger över risken på leverantören men ger också denne möjligheter att påverka (det vill säga öka) sina intäkter. Sådana avtal kallas också tjänstekoncessionsavtal.

Som ett mellanting används så kallade *incitamentsavtal*, där det mesta av trafiken är på förhand definierat av myndigheten men där företaget har visst utrymme att påverka sina intäkter genom att nå vissa på förhand angivna mål, till exempel öka antalet trafikanter, nå vissa miljömål eller visa hög punktlighet, hög kundnöjdhet och liknande.

Teorier kring avtal gör gällande att ett avtal bör lägga ansvar på den aktör som har bäst förutsättningar att påverka en faktor eller en kostnad. När ingen av parterna kan påverka utvecklingen är det ofta beställaren som är bäst skickad att bära risken för oväntade förändringar, eftersom denne i regel har bättre möjligheter att bära merkostnaderna. Osäkerhet innebär annars att anbudslämnarna lämnar sämre anbud eftersom de tar höjd för den ökade risken.⁴¹

Tanken när myndigheter ändå väljer att teckna netto- eller incitamentsavtal är att de ska kunna ta tillvara kunskaperna hos dem som sitter närmast den verksamhet som utförs. Större inflytande för leverantörerna antas ge bättre förutsättningar för att verksamheten ska kunna anpassas

efter de faktiska förhållandena.⁴² Det förutsätter dock att den beställande myndigheten kan formulera precisa och uppföljningsbara mål och innebär även en politisk risk då man ger ifrån sig viss kontroll över trafiken. Myndigheten kan aldrig avsäga sig det yttersta ansvaret och ifall företaget når de uppsatta målen på sätt som politiken inte tänkt sig riskerar de ansvariga politikerna att i efterhand få kritik för att man inte varit bättre på att se till att just det specifika resultatet inte har kunnat uppstå.

Vem som är bäst på att hantera risker i avtal, och vilka modeller som ska användas i en enskild situation, är inte uppenbart och det finns för lite forskning för att man ska kunna dra några säkra slutsatser.⁴³ Klart är att det är politiska frågor som politikerna i de regionala kollektivtrafikmyndigheterna behöver ta ställning till, vilka kräver god kunskap om hur trafiken styrs och fungerar.

Statligt stöd och tillsyn

I Lundinutredningen, som föregick den nya kollektivtrafiklagen, föreslogs att en *nationell* myndighet skulle få vissa uppgifter vad gällde bland annat stöd, rådgivning och uppföljning.⁴⁴ Regeringen gick dock endast delvis på utredningens linje genom att *Transportstyrelsen* ålades tillsyn för lagens efterlevnad.⁴⁵ Tillsynsuppdraget är mer begränsat än det som utredningen föreslog; det saknas till exempel ett stödjande uppdrag i relationen till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Ett stödjande uppdrag, som dock inte anges i kollektivtrafiklagen, har i stället ålagts *Trafikverket* som ska verka för kollektivtrafikens utveckling, t.ex. genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd.⁴⁶

Vidare har myndigheten *Trafikanalys* inrättats med uppgift att utvärdera och analysera föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Denna myndighet ansvarar också för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet.⁴⁷

De uppgifter som Lundinutredningen skisserade för en nationell myndighet kan därmed anses vara utspridda, till viss del hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna själva men också på tre statliga myndigheter.

DEL 2 – SÅ FUNKAR DET

Inte alls som det var tänkt

Trafikanalys genomförde och publicerade 2014 en utvärdering av den nya kollektivtrafiklagen.⁴⁸ Fokus för utvärderingen var ambitionerna att få till stånd trafik på marknadsmässiga grunder vid sidan av den upphandlade trafiken. Utvärderingen innebar dock att hela den nya processen granskades.

Utvärderingen visade att det inte hade fungerat som det var tänkt. Det gällde särskilt försöken med trafik på marknadsmässiga grunder – sådan trafik drevs i närmast obefintlig omfattning – men brister fanns i hela processkedjan. Trafikförsörjningsprogrammen hade formulerats mer som lösa visioner och kritiserades för att sakna realism.⁴⁹ Besluten om allmän trafikplikt hade saknat tillfredställande koppling till försörjningsprogrammen och gick inte att ta till ledning för en säker bedömning av trafikens omfattning och kvalitet. Inte i något beslut hade det klargjorts i vilken utsträckning den trafik som beslutats var ett effektivt medel för att nå målen i trafikförsörjningsprogrammet eller vilka andra medel som hade övervägts och förkastats.⁵⁰

Av Trafikanalys utvärdering fram-

³⁹ Prop. 2009/10:200 s. 65

⁴⁰ Alexandersson, 2011, s. 56

⁴¹ ESO, 2011:6, s. 84

⁴² ESO, 2011:6, s. 88

⁴³ ESO, 2011:6, s. 122

⁴⁴ SOU 2009:39 s.324 ff., se sammanfattning i prop. 2009/10:200 s. 132

⁴⁵ 2 § förordning (2011:1126) om kollektivtrafik

⁴⁶ 2 § p. 12 förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

⁴⁸ 1 § förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys

⁴⁹ Trafikanalys, 2014:13

⁵⁰ Trafikanalys 2014:13 s. 45

gick att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna främst tycktes fatta beslut om allmän trafik när de stod inför en upphandling som behövde ”formaliseras.”⁵¹ Det var således i praktiken ett bakvänt förfarande där trafikupphandlingarna stod i centrum för processen.

Vad gäller själva upphandlingarna och de därefter tecknade avtalen fanns en stor osäkerhet. Trafikanalys konstaterade att uppföljning och utvärdering var väldigt eftersatta områden och att det snarare verkade ”vara regel än undantag att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har svårt att redogöra för sina avtal, vilka de är och vad de får av trafik och resande för pengarna som betalas till operatörerna.”⁵²

Inte heller tycktes kollektivtrafikmyndigheterna sköta sitt uppdrag att ta fram årliga rapporter för utvärdering. Trafikanalys hittade i sin granskning endast två exempel på sådana rapporter.⁵³

Ingen trafik på marknadsmässig grund

När det gällde trafik på marknadsmässig grund vid sidan av den upphandlade trafiken beskrev Trafikanalys situationen enligt följande.

Uppenbart finns inte så stort intresse att organisera regional kollektivtrafik på kommersiella grunder. Det är inte förvånande. Vi vet från både teori och praktik att kollektivtrafik i tätbefolkade områden måste subventioneras, annars blir utbudet mindre och priset högre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det är förklaringen till att många länder har ett system för att subventionera kollektivtrafik, särskilt lokaltrafik i

*större städer. Att i ett sådant system av subventionerad trafik, som till exempel det svenska, komma in på marknaden under helt kommersiella villkor, är inte så företagsekonomiskt attraktivt. Det allra mesta av intressant och efterfrågad trafik är redan säkrad via avtal med [de regionala kollektivtrafikmyndigheterna]och därmed subventionerad till i genomsnitt 50 procent. Den låga lönsamheten i branschen anges också ofta som ett hinder för att ta sig in på marknaden. Till och med större operatörer har svårt att tjäna pengar på sin trafik i Sverige.*⁵⁴

Analysen är en träffsäker beskrivning av varför marknadsöppningen misslyckades. Den var helt enkelt feltänkt från början.

Länstrafikbolagen är fortfarande den centrala aktören i flera län

Trafikanalys utvärdering visade att det i många län var de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som i linje med lagen styrde den strategiska verksamheten.

I ett antal län dominerade dock alltså jämt de gamla länstrafikbolagen som enligt Trafikanalys hade ”ett informationsövertag gentemot den marginaliserade myndigheten.”⁵⁵ I dessa län låg det i regel på bolagen att hantera upphandling och avtalsteckning samt ansvara för statistik, samverkan, marknadsföring, trafikinformation och hantering av biljettsystem.⁵⁶ Givet att upphandlingarna stod i centrum för processen innebar det att betydande ansvar och makt låg hos dessa bolag. Det innebar också att de tidigare kända politiska svårigheterna med transparens och insyn kvarstod.

Tabell 1
Länstrafikbolagens roll i den nya regionala kollektivtrafikorganisationen

Län	Verksamheten i myndigheten	Länstrafikbolag med administrativt ansvar	Länstrafikbolag agerar operativt
Stockholm	X	X	
Uppsala	X	X	
Södermanland	X		
Östergötland			X
Jönköping	X	X	
Kronoberg	X		
Kalmar			X
Gotland	X		
Blekinge			X
Skåne	X		
Halland			X
Västra Götaland			X
Värmland			X
Örebro	X	X	
Västmanland	X		
Dalarna			X
Gävleborg	X	X	
Västernorrland			X
Jämtland			X
Västerbotten			X
Norrbotten			X
Totalt	10	5	11

Trafikanalys 2013:13

Avtalen i den upphandlade busstrafiken

Att det fanns stora brister vad gäller systematisk informationshantering hos de lokala myndigheterna och länstrafikbolagen ledde till att Trafikanalys genomförde ett särskilt arbete för sammanställning vad gällde trafikavtalen. I juni 2015 kunde man därför, för första gången, få en samlad bild av avtalen för den upphandlade busstrafiken i Sverige.⁵⁷

Av rapporten framgår att den upphandlade busstrafiken i Sverige regleras av 350 avtal med 92 olika aktörer. Det finns ett fåtal kommunal- och landstingsägda bolag kvar som har tilldelats kontrakt utan föregående upphandling. Den stora majoriteten av trafiken har dock handlats upp i offentliga upphandlingar. Länen hade mellan 1 och 63 avtal som

täckte allt från trafik med en enda buss till hela länstrafiken med upp till 336 bussar. Att stödja regional konkurrens angavs som skälet för att ha många avtal medan stordriftsfördelar och driftssäkerhet angavs som skäl för färre, större avtal.

Av utbudet regleras 41 procent med avtal helt utan incitament, 45 procent med avtal med låga incitament och 14 procent med avtal med höga incitament.⁵⁸ Vad incitamenten är knutna till varierar, t.ex. antal påstigande, punktlighet, miljömässig körning mm. En handfull avtal hade 100 procent resandeincitament. Där var hela ersättningen knuten till hur många som reser.⁵⁹

Tidigare observationer har gjort gällande att det endast funnits en svag koppling mellan de politiska mål som uppställts i trafikförsörjningspro-

⁵¹ Trafikanalys 2014:13 s. 46

⁵² Trafikanalys 2014:13 s. 47

⁵³ Trafikanalys 2014:13 s. 47

⁵⁴ Trafikanalys 2014:13 s. 31

⁵⁵ Trafikanalys 2014:13 s. 49

⁵⁶ Trafikanalys 2013:13 s. 56

⁵⁷ Trafikanalys, *Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken*, Rapport 2015:13

⁵⁸ Höga respektive låga incitament definieras som huruvida mer eller mindre än 25 procent av utbetalningarna följer av incitamenten.

⁵⁹ S.k. VBP-avtal (Verifierad Betalande Påstigande)



grammen och de avtal som tecknats med leverantörerna.⁶⁰ Frågan har inte undersökts närmare av Trafikanalys varför det inte går att veta om det har förbättrats. Om det inte har förbättrats finns en uppenbar risk att avtalen styr åt ett annat håll än vad de folkvalda avsett. Denna fråga är helt central för i vilken grad politiken får genomslag i den utförda trafiken och skulle behövas utredas vidare.

Faktaruta

Kommunal- och landstingsägda kollektivtrafikbolag

Uppsala län: Landstingsägda Gamla Uppsala buss utför stadsbusstrafiken utan föregående upphandling.

Västmanlands län: Landstinget äger AB Västerås lokaltrafik som utför nästan all busstrafik i länet utan föregående upphandling.

Västra Götalands län: Borås och Uddevalla har kommunala buss-bolag. Dessa tilldelas dock ingen trafik utan lämnar anbud inom ramen för upphandlingar. Vidare äger Göteborg stad Göteborgs spårvägar AB som utför spårvägs-trafiken utan föregående upphandling.

Västerbottens län: Kommunägda Skelleftebuss AB utför busstrafiken i Skellefteå utan föregående upphandling.

Norrbottnens län: Kommunägda Luleå Lokaltrafik AB utför busstrafik i Luleå tätort utan föregående upphandling.

Trafikanalys 2015:13

Upphandlingarna

Trafikanalys rapport beskriver förtjänstfullt avtalen i den upphandlade trafiken. Rapporten ger dock lite information om hur de föregående upphandlingarna har gått till. I dag vet vi därför fortfarande för lite om hur många anbud som lämnas, hur dessa har utvärderats av myndigheterna, hur ofta det skett byten

av leverantör osv. I tidigare studier har det sagts att det funnits en betydande konkurrens på utförarsidan och att det i snitt lämnas 3,5 anbud per upphandling.⁶¹ Kommunal har dock i arbetet med denna rapport uppmärksammat på flera genomförda upphandlingar med endast en anbudslämnare.

Likaså saknas systematiserad kunskap om hur många upphandlingar som överklagas, behöver göras om eller direktupphandlas i strid med regelverket. Det går därför inte att veta särskilt mycket om relationen mellan lämnade anbud och företagens möjligheter att utföra trafiken till denna kostnad. I dessa delar behövs mer kunskap.

En särskild fråga som behöver belysas ytterligare är hur processen påverkas av osäkerhet kring vad som är tillåtet enligt de upphandlingsrättsliga reglerna. Även om regelverket är att betrakta som en förfarandelagstiftning, dvs. tar sikte på *hur* myndigheterna upphandlar saker, inte *vad* myndigheterna faktiskt köper, uppstår situationer när frågorna sammanblandas. Som vi ska se nedan har det inte minst drabbat Kommunals medlemmar i trafiken, eftersom det under lång tid funnits betydande osäkerhet kring hur myndigheterna får agera för att säkra de anställdas anställningstrygghet.

Trafikanalys ställer i sin rapport den retoriska frågan ”Vad kostar egentligen ett avtal att administrera över hela avtalslängden, från förberedelser av upphandling, via samråd inför upphandling, anbudsförfarande, utvärdering av anbud, kontraktsskrivning och uppföljning ända till kontraktets slutdatum?”⁶² Till dessa frågor skulle man kunna lägga: Vad kostar överklagandeprocesserna? Vad kostar det när företag går i konkurs eller lägger ett för lågt anbud? Vad kostar det att då tvingas direktupphandla trafiken?

⁶⁰ ESO, 2011:6, s. 24

⁶¹ ESO, 2011:6, ss. 56-57. I rapporten återges även vissa observationer om utvärderingsgrunder, s. 67-71

⁶² Trafikanalys, 2015:13, ss. 29-30

Dessa kostnader är relevanta för hur de upphandlande myndigheterna agerar, men i dag saknas en samlad bild av läget.

Otillfredsställande uppföljning och tillsyn

Som beskrivits ovan ligger huvudansvaret för uppföljning och insamling av information på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Här tycks dock finnas stora brister. Samtidigt finns uppgifter om att Trafikverket och Transportstyrelsen har intagit en passiv hållning.⁶³ Transportstyrelsens arbete är alltså under uppbyggnad och myndigheten har hittills fokuserat på att kontrollera att det alls antagits trafikförsörjningsprogram. Man kontrollerar dock inte vad som står i programmen eller om den trafik som faktiskt utförs korresponderar med dessa.⁶⁴ Sammantaget tycks Trafikanalys vara den myndighet som tagit störst ansvar för att följa upp kollektivtrafikens utveckling. Denna myndighet saknar dock såväl uppdrag som verktyg att ställa krav på eller effektivt stödja de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Tabell 2
De aktörer som har avtal för mest busstrafik i Sverige

Aktör	Ägare	Antal avtal	Andel av utbudet 2013
Nobina	Privatägt (Kanada)	43	27,2 procent
Keolis (f.d. Busslink)	Halvstatligt (Frankrike)	22	15,8 procent
Transdev (f.d. Veolia)	Halvstatligt (Frankrike)	25	9,7 procent
Arriva	Statligt (Tyskland)	9	9,1 procent
Buss i Väst	Samverkansbolag	20	6,2 procent
Nettbuss	Statligt (Norge)	20	5,2 procent
KR Trafik	Privatägt	22	4,4 procent
Bergkvara buss	Privatägt	10	2,5 procent
Gamla Uppsala Buss	Landstingsägt	1	1,7 procent
Centrala buss i Norrbotten	Samverkansbolag	37	1,6 procent
Övriga operatörer	-	141	16,5 procent

Trafikanalys 2015:13

Den upphandlade marknaden

Att det finns svårigheter med insyn, uppföljning och kontroll beror delvis på att relevant information är företagshemligheter för kollektivtrafikföretagen. För att verkligen förstå hur kollektivtrafiken fungerar och hur resurserna används skulle det krävas insikt i företagens marknadsstrategier, särskilt om *var* och *varför* de väljer att lämna anbud. Det skulle också krävas kunskap om hur företagen faktiskt fungerar, t.ex. hur och varför de lägger tidtabeller på ett visst sätt och hur de optimerar användningen av bussar och personal. Detta är dock information som företagen inte vill dela med sig av, eftersom det är i dessa delar som de kan få fördelar gentemot sina konkurrenter.

Den information som finns tillgänglig om marknaden visar en bransch som domineras av fyra bolag med avtal på ungefär 60 procent av all trafik. Samtliga dessa fyra har ett betydande utländskt ägande och ungefär två tredjedelar av all upphandlad busstrafik i Sverige utförs av utländskt ägda operatörer. Anmärkningsvärt är det betydande inslaget av utländskt *statligt* ägande.⁶⁵



Utöver de fyra stora bolagen finns en mängd mellanstora och små bolag. De har i flera fall gått samman i så kallade *samverkansbolag* för att möta konkurrensen. Utvecklingen mot färre, större aktörer och mot användningen av samverkansbolag beror delvis på själva upphandlingsförfarandet. Små aktörer har annars haft svårt att bjuda på stora kontrakt och det komplicerade regelverket kräver också särskild kompetens.⁶⁶

Samverkansbolagen utför ingen egen trafik utan fungerar endast som anbudslämnare åt en grupp företag. De är generellt sett regionalt förankrade, till exempel *Buss i Väst*, *Centrala buss i Norrbotten*, *Sambus*, *Mittbuss* och *Förenade buss*. Samverkansbolagen äger vidare i sin tur ett gemensamt bolag, *Together AB*, vilket ytterligare syftar till att förbättra de-

ras möjligheter att konkurrera.⁶⁷ Det tycks pågå en strukturomvandling där de mindre aktörerna försöker undvika att konkurrera med varandra och i stället fokuserar på att konkurrera med de fyra stora.

Om ett samverkansbolag vinner en upphandling fördelar bolagets ”delägare” avtalets olika sträckor mellan sig utan påverkan från den upphandlande myndigheten. Vilket bolag som faktiskt kommer att köra en viss linje är därför inte klart genom att myndigheten beslutat om vem som vunnit kontraktet. Användningen av underentreprenörer är även vanligt bland de större trafikföretagen. Detta är i linje med upphandlingsregelverket enligt vilket anbudslämnare har en generell rätt att använda sig av underentreprenörer för att fullgöra kontraktet.⁶⁸

⁶⁶ Se t.ex. Ramböll, *Bussen i marknadsöppningen – förutsättningar och hinder för kommersiell regional trafik med buss*, 2014, s. 22-37

⁶⁷ <http://rt-forum.se/nyheter/fem-samverkansbolag-bildar-together-ab/>

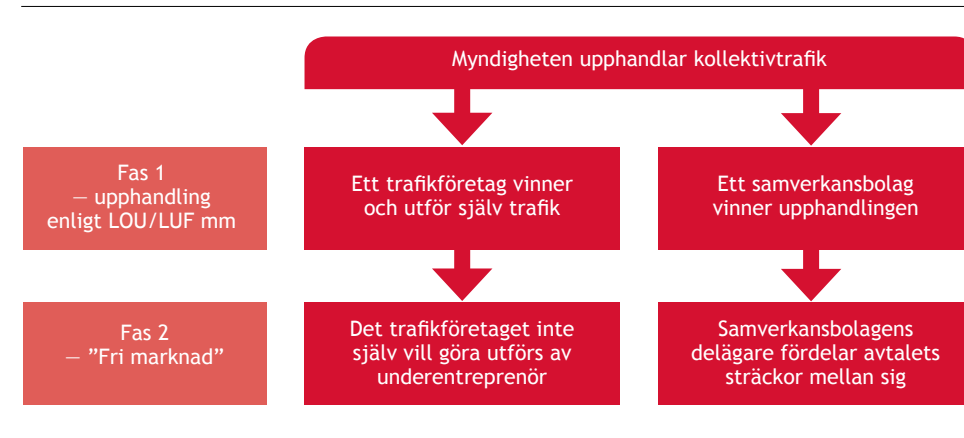
⁶⁸ Sundstrand, *Offentlig upphandling – en introduktion*, 2013, s. 148

⁶³ Trafikanalys 2014:13 s. 8

⁶⁴ Mejlkorrespondens med Transportstyrelsen

⁶⁵ Trafikanalys, 2014:13, s. 30

Figur 3
Illustration av den upphandlade trafikens två nivåer



Effekten är att den upphandlade buss-
trafiken i dag sker på två nivåer. Dels en
upphandlad nivå, där anbud lämnas och
där tilldelning sker enligt lag samt dels
en oreglerad nivå där mindre företag
utför trafik som underentreprenörer och
där samverkansbolag fritt fördelar trafik
mellan sina medlemmar.

Avseende vinstmarginaler rappor-
terats dessa vara dåliga för de stora
bussbolagen.⁶⁹ Upphandlingarna
beskrivs av företagen själva som "krig
om marknadsandelar" där bolagen
"dumpar" priserna på bekostnad av
lönsamhet.⁷⁰ Detta styrks också av
vad som finns tillgängligt om de stora
företagens resultat.⁷¹

För de mellanstora och små bola-
gen ser det dock annorlunda ut. De
uppvisar en bättre lönsamhet och har
enligt företagarorganisationen *Sveriges
busstrafik* "en förhållandevis god
konkurrenskraft."⁷² Skillnaden i lön-
samhet har troligtvis flera förklaring-
ar, inte minst vilka övriga intäktskäl-
lor man har utöver den upphandlade
trafiken. En tänkbar slutsats är dock
att de största upphandlingarna, som
omfattar störst trafikvolym och där
främst de stora bolagen är verksam-

ma, är föremål för hårdare konkur-
rens och därför är mindre lönsamma.
Mindre upphandlingar som ådrar sig
färre anbudsgivare är troligtvis mer
lönsamma.

Marknadens struktur innebär en
risk för län som av någon anledning
inte är intressanta för de fyra stora
bolagen. Risker är att det i dessa län
endast lämnas ett anbud från ett sam-
verkansbolag och att det därmed inte
sker någon priskonkurrens. Dessa län
riskerar då att få dyrare kollektivtrafik.

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik

Parallellt med förändringarna till följd
av den nya kollektivtrafiklagen har sam-
arbeten mellan centrala aktörer även ut-
vecklats utanför de formella strukturer-
na. Mest framträdande är den så kallade
*Partnersamverkan för en förbättrad
kollektivtrafik*. Detta samarbete presen-
teras som en "samverkansarena för aktö-
rerna inom kollektivtrafiksverige [med]
det övergripande målet [...] att kollektiv-
trafiken ska nå en fördubblad marknads-
andel."⁷³ Bakom Partnersamverkan står
organisationerna *Svensk Kollektivtrafik*
(som har de regionala kollektivtrafik-

myndigheterna och länstrafikbolagen
som medlemmar), *Sveriges Bussföretag*,
Svenska Taxiförbundet, *Branschfören-
ingen Tågoperatörerna*, *Sveriges Kom-
muner och Landsting* samt *Trafikverket*
och *Jernhusen*. Förutom att de fackliga
organisationerna inte ingår deltar såle-
des närmast alla viktiga aktörer inom
kollektivtrafiken.

Partnersamverkan har vuxit fram
ur det så kallade *fördubblingsmålet*
som antogs 2006 och som innebar en
långsiktig vision om att fördubbla kol-
lektivtrafikens marknadsandel. Som
ett delmål skulle antalet resor med
kollektivtrafik fördubblas till 2020.⁷⁴
Detta mål har sedan allt fler organisa-
tioner ställt sig bakom – även ett enigt
trafikutskott i riksdagen.⁷⁵ Partnersam-
verkans påverkansarbete får därmed
anses vara mycket framgångsrikt.

Inom ramen för Partnersamverkan
har man arbetat för att harmonisera
de avtal som tecknas mellan kollektiv-
trafikmyndigheterna och trafikföreta-
gen. Man har velat ta fram nationella
standarder och har därför tagit fram
mallar för olika avtal med rekomen-
dationer till upphandlade myndigheter
avseende vilka krav som bör ställas, till
exempel vad gäller standarder för bus-
sar, miljökrav, index, betalningsvillkor
och reseincitament.

Branschgemensamma standarder för bussar

Målsättningen med standarder för
bussar är att de ska användas vid all
trafikupphandling, för att sänka bussfö-
retagens inköpskostnader och öka deras
möjligheter att sälja bussarna på en
bättre fungerande andrahandsmarknad.
Därigenom förväntas bolagen kunna
lämna billigare anbud.

Miljökrav

Enligt Partnersamverkan har det varit
vanligt att politiska mål om till exem-
pel låga koldioxidutsläpp, förbättrad
luftkvalitet eller avsättning för lokal

biogasproduktion har konkretiserats i
upphandlingskrav på att trafiken ska
drivas med viss teknik.⁷⁶ Partnersamver-
kan anser i stället att krav bör formule-
ras teknikneutralt och funktionellt, dvs.
mot vilka miljövinster som ska uppnås.
Därigenom förväntas möjligheterna att
tillvarata utveckling och innovation öka
och det ska då blir billigare att nå upp-
satta miljömål.

Index

En viktig fråga i de ofta långa avtalen
är hur man avtalar om kompensation
för den förväntade kostnadsutveckling-
en. Här är val av index viktigt. Om det
saknas index, eller om indexeringen är
felaktig, finns det en risk att de anbud-
slämnande bolagen garderar sig genom
att lägga dyrare anbud eller att de efter
en tid får avbryta kontraktet. Partner-
samverkan har därför arbetat fram
indexrekommendationer.

Betalningsvillkor och betalningsfrister

När det gäller betalningsvillkor och
betalningsfrister har Partnersamverkan
enats om att det är samhällsekonomiskt
mest fördelaktigt att företagen inte ska
behöva ligga ute med stora belopp utan
att kapitalkostnaden i stället ska bäras
av de offentliga aktörerna.

Reseincitament med mera

Partnersamverkan är mycket positivt
till ersättningsmodeller som utgår från
reseincitament, det vill säga ersättning
som betalas ut beroende på hur många
registrerade passagerare som rest med
trafiken. Därigenom förväntas bussfö-
retagen bli mer lyhörda för konsumen-
ternas behov och kan bättre skräddarsy
trafikerbjudandet så att det passar
resenärernas behov. Man uttrycker det
som att "alla avtal så långt möjligt [bör]
inhålla reseincitament".

En förutsättning för att detta ska ha
effekt är emellertid stor frihet för bo-
lagen att påverka de delar av trafiken
som också kan påverka konsumenter-

⁶⁹ Dagens Samhälle nr 38 2014

⁷⁰ Ramböll, 2014, ss. 22-37

⁷¹ Sveriges Bussföretag, *Statistik om bussbranschen*, 2015

⁷² Sveriges Bussföretag, *En utvecklingskraftig bussbransch bidrar till
en fördubblad kollektivtrafik*, 2014, s. 7

⁷³ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/om-oss>

⁷⁴ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/Documents/pressdebatt/2008/fordubblingkollektivtrafik.pdf>

⁷⁵ Riksdagens beslut 28 maj 2015 avseende trafikutskottets betänkande 2014/15:TU13

⁷⁶ WSP, *Särkravens betydelse för busstrafikens kostnader*, 2014, s. 12-13

na att välja kollektivtrafiken. I detta antas egenskaper som linjesträckning, tidtabeller, omloppsplanering och marknadsföring ha effekt. Partnersamverkan anser därför att trafikföretagen ska ansvara för dessa funktioner, särskilt i reseincitamentsavtalen.

Samverkansavtal

Partnersamverkan rekommenderar de upphandlande myndigheterna och aktörerna i branschen att teckna samverkansavtal utöver själva trafikavtalen. Tanken med dessa är att formalisera samverkan mellan kollektivtrafikens aktörer. Antalet parter kan variera mellan olika avtal, där det minsta antalet parter är beställaren och trafikföretaget. Samverkansavtal kan kopplas till produktionsavtal, reseincitamentsavtal och tjänstekoncessionsavtal. I samverkansavtalet konkretiseras det arbetssätt mellan parterna som trafikavtalet gett förutsättningar för.

DEL 3 – RISKER MED DAGENS ORDNING

Bilden av den regionala kollektivtrafiken åskådliggör ett antal risker. Dels är den institutionella ordningen komplicerad, vilket i sig försvårar politiskt ansvarsutkrävande. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna saknar egna väljare och den politik som bedrivs är en kompromiss mellan olika lokala politiska målsättningar. Vidare har de gamla länstrafikbolagen alltså en stark ställning

och ett kunskapsövertag gentemot de folkvalda i många län. I de fall länstrafikbolagen har politiskt tillsatta styrelser riskerar det att bli otydligt mot väljarna vem som har det politiska mandatet inom kollektivtrafiken.

Eftersom den faktiska kollektivtrafiken kommer till stånd genom avtalen finns dessutom en uppenbar risk att de mål som presenterats i trafikförsörjningsprogrammen inte lämnar avtryck i den faktiska trafiken. Det kräver en stor kunskap och noggrannhet i flera led för att se till att de politiska visionerna genomförs. Dessutom är upphandlingsjuridiken komplicerad och i vissa fall otydlig. Detta utgör ytterligare hinder för en transparent demokratisk process.

Slutligen har informella strukturer vuxit fram – dels en oreglerad eftermarknad, dels Partnersamverkan där viktiga beslut om standardisering av teknik och avtalsklausuler tagits fram. Det offentliga roll i detta samarbete är inte lagreglerat och det är inte tydligt för väljaren hur detta arbete fungerar.

Sammantaget kan det konstateras att det borde bli tydligare vad som bestäms och ska bestämmas av vem. Vad som är politik och vad som är uppgifter för tjänstemannaorganisationerna behöver tydliggöras. Det är nödvändigt för att den tänkta ordningen i kollektivtrafiklagen ska kunna fungera.

”Sammantaget kan det konstateras att det borde bli tydligare vad som bestäms och ska bestämmas av vem. Vad som är politik och vad som är uppgifter för tjänstemannaorganisationerna behöver tydliggöras.”



Problem för de anställda

Inom kollektivtrafiken organiserar fackförbunden Kommunal, Seko och Transport anställda på LO-sidan. Kommunal organiserar dem som arbetar inom linje- och beställningstrafik med buss samt med spårväg i Göteborg. Seko organiserar anställda inom järnvägstrafiken och den spårbundna trafiken i Stockholm. Transport organiserar anställda som uteslutande arbetar inom beställningstrafiken, till exempel med sjukresor och färdtjänst.⁷⁷

Inom den regionala busstrafiken tecknar Kommunal två kollektivavtal: *Bussbranschavtalet* med *Sveriges Bussföretag* samt *Trafikavtalet* med *Kommunala företagens samorganisation* (KFS). Sveriges Bussföretag organiserar de privata bussbolagen medan KFS organiserar de kommun- och landstingsägda bolagen. Yrken inom Kommunals avtal är bl.a. busschaufförer, spårvagnsförare, trafikvärdar, mekaniker, servicehallpersonal, städare och banarbetare. Under perioden 2006–2013 har antalet anställda ökat från 18 119 till 26 535.⁷⁸

Vad gäller anställningsavtal och villkor finns tre grupper av anställda – fast anställda på fast lista, fast anställda dagbeordrade samt behovsanställda. Anställda på fast lista vet på förhand vilka tider de ska arbeta och även vilken månadslön de får. De dagbeordrade vet vilken månadslön de får och har ett schema över vilka dagar de ska vara lediga respektive arbeta. De vet dock inte förrän senast kl. 17.00 dagen före vilka arbetstider de får dagen efter. De behovsanställda vet på förhand ofta inte sitt schema och de har timlön. Arbetsgivaren har ingen skyldighet att erbjuda de behovsanställda någon viss mängd arbete. De behovsanställda vet därför inte på förhand hur mycket de kommer att arbeta eller tjäna varje månad. Att

vara behovsanställd innebär således en betydande otrygghet.

Utvecklingen i branschen går såvitt Kommunal erfar mot fler behovsanställda. På de större företagen är andelen lägre, men på de mindre bolagen är det inte ovanligt att 40–50 procent av de anställda har en behovsanställning. Trenden i branschen tycks därmed gå mot en ökad otrygghet.

Sett över en längre tidsperiod har flera yrken i branschen ändrat karaktär. Från att främst ha handlat om att köra buss är t.ex. föraryrket i dag ett utpräglat serviceyrke. Yrket ställer höga krav på gott bemötande och hög servicegrad, vilket återspeglas i de krav företagen ställer på de anställda.

Medelåldern bland de anställda är relativt hög, särskilt bland bussförare.⁷⁹ Trots att det dessutom råder en generell brist på förare är söktrycket lågt för utbildningar som leder till yrket. Även inom verkstäderna rapporteras det finnas svårigheter att rekrytera, och särskilt svårt är det att få kvinnor till branschen. Rekryteringsproblemen och det låga söktrycket illustrerar behoven av att göra yrkena mer attraktiva.

OSÄKERHET FÖR BUSSCHAUFFÖRER OCH ANNAN PERSONAL

Yrkenas attraktivitet antas hänga samman med den upplevda känslan av otrygghet i branschen. I detta spelar upphandlingsförfarandet en särskild roll. Kommunals medlemmar har under en längre tid framhållit hur entreprenörsbyten efter en upphandling innebär en särskild otrygghet för personalen och att det bidrar negativt till yrkets attraktivitet och utveckling. Dessa problem bottnar i en lucka i lagen om anställningsskydd (LAS), vilken har fått allvarliga konsekvenser.

⁷⁷ LO:s organisationsplan 2012 samt gränsdragningsöverenskommelser mellan förbunden

⁷⁸ Sveriges bussföretag, 2015

⁷⁹ Sveriges bussföretag, 2015



Lucka i LAS 6b § när det gäller upphandlingar

Anställningstrygghet är ett av kärnvärdena i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Förenklat innebär det att man som anställd har jobbet kvar så länge som man gör sitt jobb och verksamheten går bra. Om det går sämre eller om arbetsgivaren effektiviserar verksamheten, så att det inte längre behövs lika mycket personal, sker uppsägningar enligt en reglerad turordning – ”först in, sist ut.”

Regelverket kring detta återfinns främst i lagen om anställningsskydd (LAS).⁸⁰ Där finns också särskilda regler för när ett företag tar över ett annat företags verksamhet, så kallad *verksamhetsövergång*:

Vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren [...] (LAS 6b §)

Bestämmelsen innebär att när det sker en verksamhetsövergång i lagens mening är arbetsgivaren skyldig att

anställa de personer som arbetade i den verksamhet som man tagit över. De anställda har då sin anställningstrygghet säkrad.

I domstolarnas praxis har emellertid inte byte av kollektivtrafikföretag efter en offentlig upphandling ansetts vara en verksamhetsövergång om inte även betydande materiella tillgångar, främst själva bussarna, tagits över.⁸¹ Denna tolkning av verksamhetsbegreppet har kritiserats från flera håll, inte minst från Kommunal, men har hittills varit den rådande.⁸²

Långa perioder av otrygghet

Effekterna av denna tolkning innebär en återkommande otrygghet för de anställda inför och efter en genomförd upphandling. I vissa län, där det av olika skäl gjorts flera upphandlingar nära inpå varandra, har det inneburit årslånga sammanhängande perioder av osäkerhet.

Situationen har dessutom förvärrats genom den ökade användningen av samverkansbolag. Om ett samverkansbolag vinner en upphandling måste förarna vänta ytterligare en tid efter upphandlingen medan bolagen ska dela upp kontraktet mellan sig. Först

därefter kan förarna söka om sina jobb. Skräckexempel har förekommit där erfarna busschaufförer inte vetat om de haft jobbet kvar, och i så fall hos vem och på vilka villkor, förrän två månader innan de ska börja sitt ”nya” arbete.

Olika behandling och konkurrens med lägre löner

Rådande ordning innebär också att företagen kan konkurrera med personalkostnaderna när de lämnar sina anbud. Det får flera olyckliga konsekvenser:

- För bussförarna, vars löner baseras på *antal år i yrket*, innebär det att företagen kan se en fördel i att räkna på anbud där en del av personalstyrkan har kortare erfarenhet.⁸³
- För övrig personal, som har *individuella löner*, innebär ordningen att man riskerar att erbjudas lägre lön än man haft tidigare. Man riskerar alltså att få börja om på noll efter varje upphandling.
- Företagen kan se en fördel i att räkna på anbud där man använder sig av anställda med offentliga subventioner, till exempel via Arbetsförmedlingen.⁸⁴
- Företagen kan se en strategi i att använda fler behovsanställda om det bidrar till att man kan lämna ett billigare anbud.

Det särskilt märkliga med denna ordning är att det företag som för närvarande har trafikkontraktet måste beräkna sitt anbud utifrån de anställda man har. Tvärt emot syftet med upphandlingsregelverket skapas därmed en ordning där företagen behandlas *olika* och där den befintliga leverantören missgynnas.

Skrivningar i kollektivavtalet

På grund av frågornas betydelse har Kommunal drivit dessa en längre tid och de var också föremål för kollektivavtalsförhandlingar 2013. Förhandlingarna ledde fram till en särskild överenskommelse inom ramen för kollektivavtalet. Av denna framgår att ”parterna, företagen och de anställda aktivt [ska] uppmärksamma och motverka den känsla av otrygghet som skapas av upphandlingsprocesserna.”⁸⁵ Vidare inrättades genom överenskommelsen en partsgemensam nämnd med uppgift att samla information och kunskap om anställningsprocesser m.m. i samband med entreprenörsbyten. Nämnden ska bland annat sammanställa en rapport och identifiera goda exempel. Nämndens arbete ska slutrapporteras senast den 31 december 2015.

Krav på personalövertagande i upphandlingen

Kollektivavtalet och överenskommelsen syftar till att motverka otryggheten kring upphandlingarna till följd av att personalen inte har rätt att följa med till den nya entreprenören. Givet rådande tolkning av LAS 6b § är det en bra överenskommelse för att hantera ett gemensamt problem.

Utöver det partsgemensamma arbetet har Kommunal *gentemot de politiska beslutsfattarna* försökt täppa igen luckan i LAS genom att kräva att det i upphandlingarna ställs ett särskilt krav att det vinnande företaget ska åta sig att överta det avlämnade företags personal med oförändrade villkor. Genom att föra in ett sådant *krav på personalövertagande* i förfrågningsunderlaget säkras de anställdas trygghet

⁸⁰ Lagen (1982:80) om anställningsskydd

⁸¹ Se till exempel C-172/99 Liikenne samt Arbetsdomstolens avgöranden AD 1995:163 och 1997:67

⁸² Se även Annika Blekemo, ”En verksamhet är en verksamhet är en verksamhet - En stilla betraktelse över verksamhetsbegreppets utveckling inom svensk arbetsrätt” i Vänbok till Ronnie Eklund, 2010 s. 55-67

⁸³ Bussbranchavtalet bestämmer bussförarnas lägstalöner enligt en löneplan med fem nivåer (tariffer). Inplacering i lönegrupperna sker med utgångspunkt från antal år i yrket. Uppflyttning till en högre lönegrupp sker efter två års anställning. Den 1 juni 2015 var lägstalönen 23 494 kr (lönegrupp 1), 24 135 kr (lönegrupp 2), 24 539 kr (lönegrupp 3), 25 387 kr (lönegrupp 4) och 25 887 kr (lönegrupp 5).

⁸⁴ Till exempel nystartsjobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning eller stöd inom ramen för fas 3.

⁸⁵ Överenskommelse mellan Bussarbetsgivarna och Svenska Kommunalarbetareförbundet den 27 juni 2013

och de negativa konserverna av att företagen kan konkurrera med personalkostnaderna minskas.

När Kommunal inledde detta arbete hade det sedan en längre tid funnits en osäkerhet om huruvida det var förenligt med upphandlingsreglerna att ställa krav på personalövertagande. Konkursverket hade tidigare analyserat frågan slarvigt och kommit fram till att det inte var tillåtet. Resonemanget gick då ut på att det befintliga företaget skulle gynnas av ett sådant krav och att företagen därmed inte skulle behandlas lika.

I en rättsutredning visade Kommunal på bristerna i ett sådant resonemang och att ett krav på personalövertagande är förenligt med regelverket.⁸⁶ Ett krav på personalövertagande leder till ökad lika-behandling mellan företagen. Centralt är att alla anbudslämnande företag behöver få tillgång till likvärdig information om vilka anställda som berörs och vilka löner de har. Om så sker får företagen samma information när de gör sina kalkyler och kan fokusera på att konkurrera med andra medel än låga lönekostnader per anställd.

Effekterna av att det funnits en osäkerhet om det upphandlingsrättsliga regelverket är att sista ordet har kommit att hamna hos juristerna på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Ofta har de i sin tur sökt stöd hos olika advokatbyråer. Med hänsyn till det oklara rättsläget har advokatbyråerna då gett rådet till myndigheterna att avstå.

Under valrörelsen 2014 kom Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet ut till stöd för Kommunals krav, och den juridiska diskussionen kom också att under det kommande året svänga till förbundets fördel. Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik kommuniserade t.ex. att de inte kunde enas om vad som var en lämplig ordning⁸⁷ och

tjänstemän från Konkursverket uttalade att man inte längre vidhöll tidigare bedömning.⁸⁸

Faktaruta

Upphandling i Dalarnas län hösten 2014

Ett belysande exempel på hur det i praktiken fungerar är upphandlingen i Dalarna 2014.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Dalarna är organiserad i ett kommunalförbund, *Region Dalarna*, med länets 15 kommuner och Landstinget Dalarna som medlemmar. Region Dalarna har i sin tur ett länstrafikbolag, *Dalatrafik*, som ansvarar för upphandling av trafiken. Inför upphandlingen fick Kommunal ett löfte från de socialdemokratiska politikerna i Region Dalarna att de skulle ställa krav på personalövertagande. Detta var i linje med det löfte som Socialdemokraterna utställt i valrörelsen.

Styrelsen för Dalatrafik, vilket också till huvudsak bestod av socialdemokratiska politiker, var emellertid mer osäker och gav rådet till Region Dalarna att inte ställa kravet. Konsekvensen blev att inget krav ställdes i det förfrågningsunderlag som skickades ut.

Kommunal protesterade mot beslutet och upphandlingen återkallades och gjordes om, nu med krav på personalövertagande. Efter sedvanliga tidsfrister antogs ett anbud som inte överklagades.

Upphandlingen i Dalarna illustrerar hur osäkerheten kring reglerna påverkar de politiska beslutsfattarna men också hur otydligt det politiska ansvarstagandet är inom kollektivtrafiken.

EFFEKTER AV INCITAMENTAVTAL

En annan fråga gäller hur incitament i avtalen påverkar de anställda. Alla former av ekonomiska incitament bygger på mätbar, registrerad information som kan ligga till grund för ersättning. Gäller det reseincitament handlar det om att varje påstigande registreras, gäller det kundnöjdhet genomförs nöjdhetsundersökningar, gäller det punktlighet eller miljömässig körning behöver såda-



na uppgifter registreras och så vidare. Utgångspunkten är att trafikföretaget genom att vara närmare trafiken har bättre kunskap om tillgängliga tekniska lösningar och resenärernas prioriteringar.⁸⁹ Allra närmast resenären och trafiken är emellertid *alltid* busschauffören.

Incitament om punktlighet eller miljömässig körning kan öka pressen på förarna att optimera sin körning. Olika tekniska verktyg, vars syfte är att registrera till exempel om man gasar eller bromsar miljövänligt, kan missbrukas och kan innebära en känsla av att man är övervakad. Det är viktigt att det ökade ansvar som incitamentavtalen innebär för företagen inte ensidigt läggs över på de anställda.

En tydlig sådan oro finns vad gäller användningen av avtal med reseincitament. Sådana avtal ökar betydelsen för företaget av att alla påstigande registreras korrekt. I vissa avtal är 100 procent av ersättningen knuten till antal resande och därmed är en väl fungerande regist-

tering avgörande för företagets intäkter.

Att stor vikt läggs vid registreringen innebär att den teknik som används behöver fungera och att förarna uppmannas vara mer noggranna vid *viseringen* av resenärerna. Generellt sett ska detta inte vara något problem. Om tekniken inte fungerar, eller resenärerna försöker missbruka systemet, kan dock situationer uppstå både vad gäller hot och våld under arbetstid men också i förarnas relation till sina arbetsgivare. Det är därför viktigt att det finns tydliga riktlinjer för hur det ökade ansvaret ska hanteras och hur förväntningarna på förarna ser ut från arbetsgivaren.

En utveckling som finns på vissa håll är att förarna i lägre utsträckning genomför visering och att denna i stället sköts elektroniskt och kompletteras av organiserade biljettkontroller. Det är viktigt med en löpande dialog mellan arbetsgivare och de anställda om dessa frågor.

⁸⁶ Kommunal, *En juridisk analys av kravet på personalövertagande*, PM 2014-04-30

⁸⁷ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Nyhetsarkiv/Overtagande-av-personal-vid-entreprenorsbyte/>

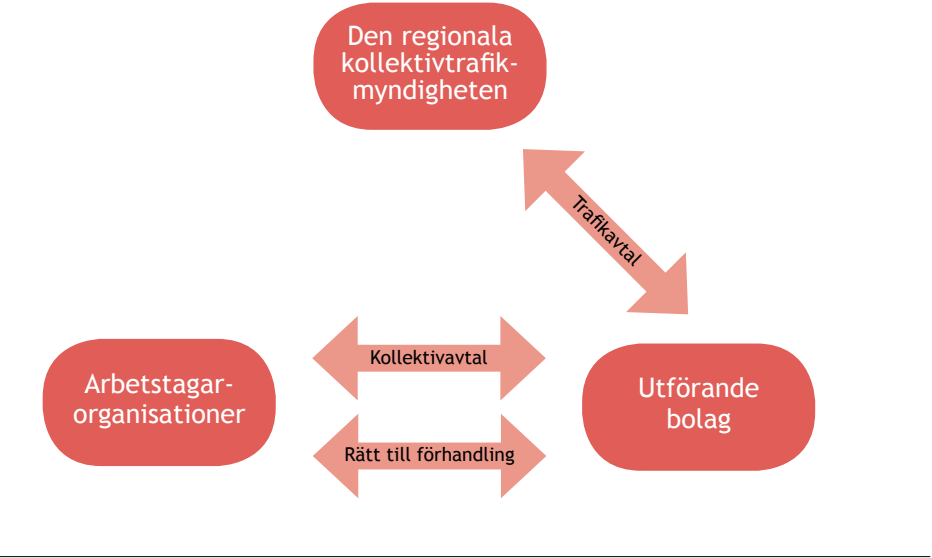
⁸⁸ Tidningen Arbetet nr 25, 2015

⁸⁹ Se till exempel (ESO, 2011:6, s. 27)

**MINSKADE MÖJLIGHETER TILL
PÅVERKAN**

En viktig fråga för de anställda är deras möjligheter att påverka. Här innebär systemet med offentliga upphandlingar särskilda problem. Eftersom de anställdas arbetsgivare agerar på uppdrag av den upphandlande myndigheten kan viktiga förutsättningar för arbetet vara bestämda på förhand i upphandlingen. Samtidigt har de anställda en begränsad möjlighet att påverka och delta i de processer som föregår upphandlingen. Ett sådant exempel gäller val av fordon eller vissa tekniska funktioner i fordonen. Om detta beslutas av bussföretaget självt kan de anställdas fackliga orga-

nisation vara med och påverka inom ramen för medbestämmandelagen.⁹⁰ Om dessa beslut i stället specificerades i anbudsunderlaget finns inte samma påverkansmöjlighet eftersom de anställda inte har någon MBL-rätt att förhandla med den upphandlande myndigheten. I den mån olika standarder tas fram inom ramen för Partnersamverkan är detta ytterligare ett hinder. Eftersom de fackliga organisationerna inte finns med kan inte de anställdas erfarenheter tas till vara, och om man i ett senare skede framför skäl mot att använda överenskomna standarder riskerar man att betraktas som att man anför kostnadsdrivande krav.



⁹⁰ Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL)



Problem för samhället

DE TRANSPORTPOLITISKA MÅLEN

Riksdagen antog 2009 de så kallade *transportpolitiska målen*⁹¹ vilket anger de övergripande målsättningarna för transportpolitiken. Dessa preciseras i dels ett funktionsmål, dels ett hänsynsmål.

- Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla medborgare en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska också vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors och mäns transportbehov.
- Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. För samtliga dessa målsättningar utgör kollektivtrafiken ett viktigt medel för måluppfyllelse.

Fördubblingsmålet

Ett annat ofta diskuterat mål är det så kallade *fördubblingsmålet*. Detta mål initierades av ett antal aktörer inom kollektivtrafikbranschen som 2006 antog en långsiktig vision om att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel. Som ett delmål ska antalet resor med kollektivtrafik fördubblas till 2020.⁹²

År 2015 antog ett enigt trafikutskott i riksdagen ett så kallat tillkännagivande

i vilket man uttalade sig kring fördubblingsmålet:

Med anledning av motionsförslag om ökad kollektivtrafik finner utskottet att det finns anledning att understryka vikten av kollektivtrafikbranschens mål om en fördubblad kollektivtrafik och föreslår därför ett tillkännagivande till regeringen om statens roll i att bidra till att skapa rätt förutsättningar för att branschens mål om en fördubblad kollektivtrafik ska kunna nås.⁹³

I dag får det därmed anses råda politisk konsensus om att mängden kollektiva persontransporter bör öka och på sikt fördubblas.

FÖRDUBBLINGSMÅLET ÄR LÅNGT BORTA

Den långsiktiga visionen om en fördubblad marknadsandel

Trots att såväl riksdag som bransch har ställt sig bakom fördubblingsmålet sker endast en långsam ökning. Som andel av det totala persontransportarbetet, mätt i kilometer, är trenden sedan 1970-talet förvånansvärt stabil och resor med kollektivtrafik utgör ca en femtedel. Som andel av antal resor är utvecklingen något bättre och kollektivtrafikens *marknadsandel* har ökat från 18 till 27 procent sedan fördubblingsmålet antogs.⁹⁴ Sammantaget är det dock tydligt att den långsiktiga visionen om en fördubblad andel kollektivtrafik är långt borta.

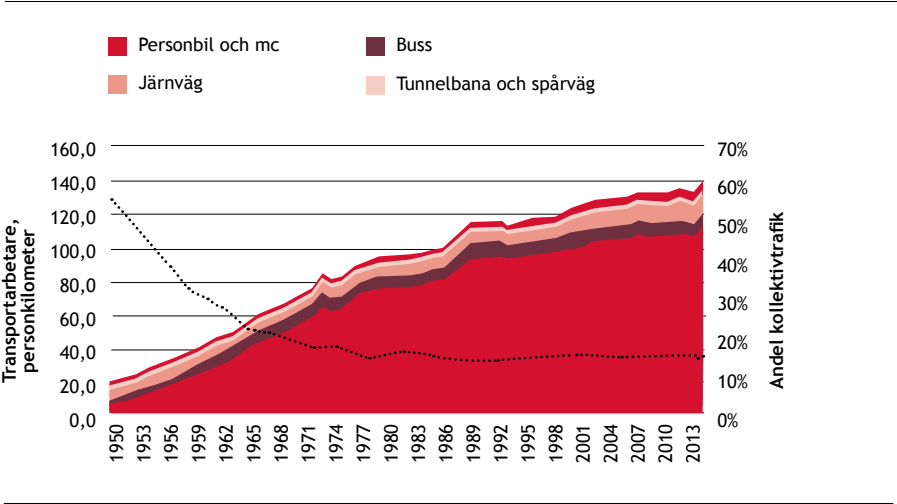
⁹¹ Prop. 2008/09:93

⁹² <http://www.svenskkollektivtrafik.se/Documents/pressdebatt/2008/fordubblingkollektivtrafik.pdf>

⁹³ Riksdagens beslut 28 maj 2015 avseende trafikutskottets betänkande 2014/15:TU13

⁹⁴ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, *Uppföljning av fördubblingsmålet 2015*, s. 4

Figur 4
Totalt transportarbete och andel kollektivtrafik



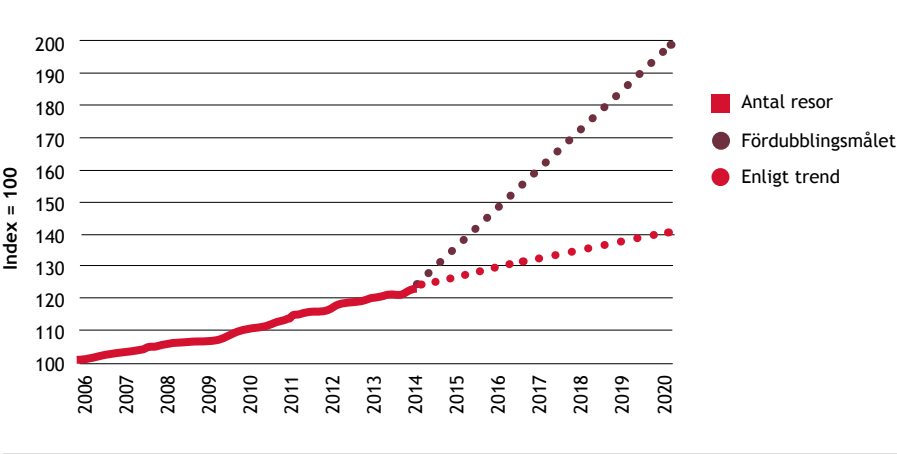
Trafikanalys 2014:13

Mål om fördubblat resande till 2020

Även delmålet om ett fördubblat antal resande till 2020 syns avlägset. Det totala antalet resor med kollektivtrafik

har endast ökat med 18,8 procent mellan 2007 och 2014.⁹⁵ För att nå målet behöver ökningstakten mer än fördubblas.

Figur 5
Antal resor samt prognos enligt trend



Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, 2015

⁹⁵ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, 2015, s. 4

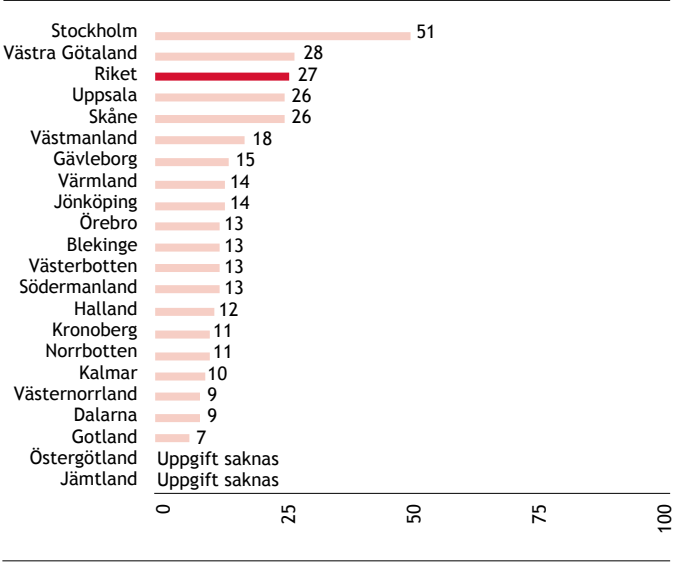


VAD PÅVERKAR RESANDET?

En viktig fråga avseende de politiska målen om ökat resande är vad som påverkar människors resebeteenden. Över landet finns i dag stora skillnader vad gäller resvanor, både vad gäller hur långa resor man gör och vilka färdmedel man

väljer. I Stockholms län görs till exempel varannan resa med kollektivtrafiken medan motsvarande siffra på Gotland är mindre än var tionde. Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län står tillsammans för drygt 80 procent av alla resor med kollektivtrafiken.⁹⁶

Figur 6
Kollektivtrafikens marknadsandel per län 2014



Svensk Kollektivtrafik, Kollektivtrafikbarometern 2014

⁹⁶ SKL, Öppna jämförelser, kollektivtrafik, 2014, s. 14

”I teorin kan man därför höja priset och finansiera mer kollektivtrafik på en ort och på så sätt öka resandet. Samtidigt får man sannolikt lägre kundnöjdhet bland dem som reser.”

Att den absoluta merparten av det kollektiva resandet sker i städer gör att det finns skäl att tro att den pågående urbaniseringen kommer leda till att kollektivtrafiken ökar sin marknadsandel över tid.⁹⁷ För att nå målet om ett fördubblat resande till 2020 är dock ökningstakten för långsam. Att öka resandet även i lands- och glesbygd kräver dessutom andra verktyg än i städer, och strategier för ökat resande måste utformas utifrån lokala förutsättningar.

Undersökningar visar i detta avseende att det som har störst påverkan i valet mellan kollektivtrafik och andra färdmedel är om kollektivtrafiken utgör ett reellt alternativ för resan och om man vet hur man kan åka. I de län där kollektivtrafikens marknadsandel är hög upplevs trafiken fungera för de resebehov man har och man har också god kunskap om hur trafikutbudet ser ut.⁹⁸

Intressant i detta sammanhang är det relativt svaga sambandet mellan kundnöjdhet och resebeteende.⁹⁹ Det tycks vara olika saker som driver resande och som gör befintliga resenärer nöjda.

Investeringar i ökad kundnöjdhet leder därmed inte nödvändigtvis till ökat resande. Särskilt anmärkningsvärt är detta vad gäller biljettpriserna. Studier visar att människors resande påverkas mer av utbudsförändringar än av förändringar i pris.¹⁰⁰ I teorin kan man därför höja priset och finansiera mer kollektivtrafik på en ort och på så sätt öka resandet. Samtidigt får man sannolikt lägre kundnöjdhet bland dem som reser.

Denna omständighet har beskrivits som en särskild utmaning för ansvariga politiker. Inom andra områden har det observerats hur människor med små möjligheter att välja bort ett alternativ då riktar sitt missnöje mot politiken om priserna höjs.¹⁰¹ Det finns inom sådana områden en risk att samhällsekonomiskt rationella beslut inte kan fattas pga. högljudda minoriteter. Inom trafiken finns en uppenbar sådan risk när ansvariga politiker till exempel försöker öka trafiken på viss sträcka genom att dra in hållplatser för att korta restiden. Det kräver mod och ställer krav på politikerna att tydligt kommunicera de vägval som görs.

⁹⁷ ESO, 2011:6, s. 59

⁹⁸ Svensk Kollektivtrafik, *Kollektivtrafikbarometern*, 2014

⁹⁹ Svensk Kollektivtrafik, 2014

¹⁰⁰ ESO, 2011:6, s. 83

¹⁰¹ ESO, 2011:6, s. 115

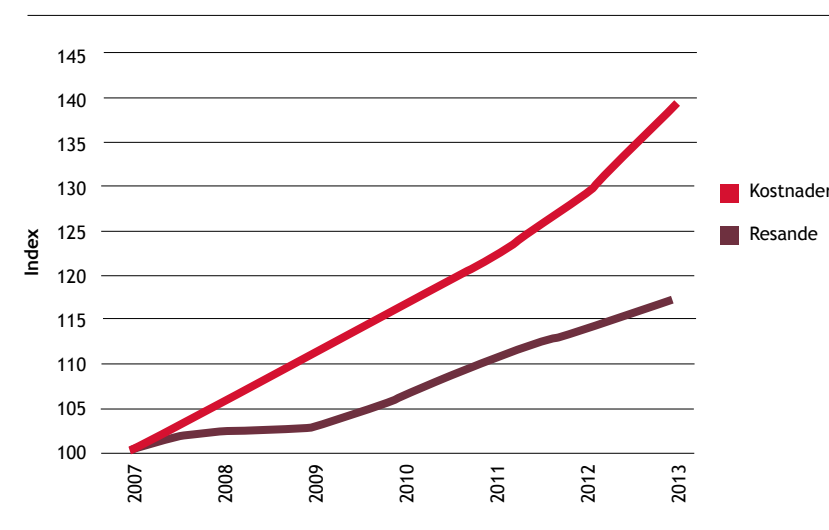
ÖKANDE KOSTNADER ÄR ETT PROBLEM

Den största utmaningen för att kunna öka det kollektiva resandet, och därmed nå de politiska målen, är att få bättre kontroll över kollektivtrafikens kostnader. Sedan fördubblingsmålet antogs har antalet resor ökat med 17 procent. Under samma period har dock kostnaderna

ökat mer än dubbelt så mycket, med 39,5 procent.¹⁰² För perioden 2000–2013 har kostnaderna ökat med hela 86 procent.¹⁰³ Utvecklingen innebär att den regionala kollektivtrafiken har tagit en allt större del av länens skattemedel i anspråk. På sikt riskerar en sådan utveckling att underminera stödet för kollektivtrafiken.

Figur 7

Kostnader och resande sedan fördubblingsmålet antogs



Sveriges Bussföretag, 2015b

¹⁰² Sveriges Bussföretag, 2015b, s. 19 och 23

¹⁰³ Trafikanalys, *Lokal och regional kollektivtrafik*, Statistik 2014:22

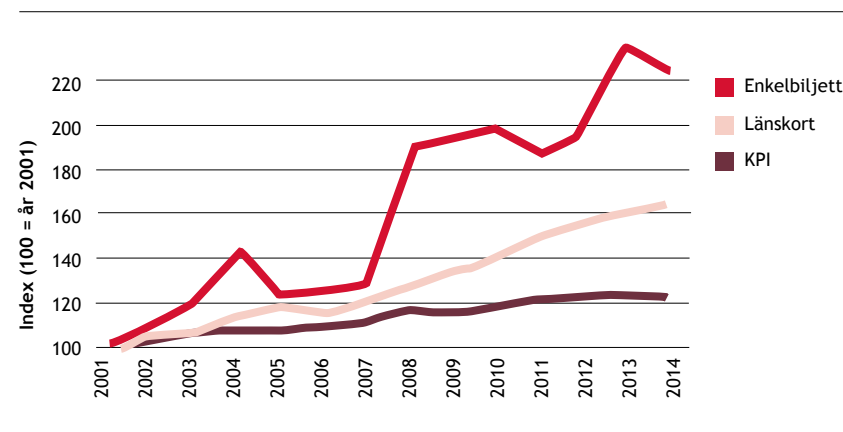
Ökade kostnader leder till ökade priser

Utöver skattemedel finansieras kollektivtrafiken ungefär till hälften genom biljetterintäkter. Det innebär dels att kostnadsökningarna har drabbat skattebetalarna,

dels att priserna för biljetter har ökat mer än övriga prisökningar i samhället. Mest anmärkningsvärda är prishöjningarna på enkelresor men även länskorten har blivit cirka 30 procent dyrare.

Figur 8

Kostnadsutvecklingen biljettpriser



Trafikanalys, Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU, Rapport 2014:15

Oklart varför kostnaderna ökar

Kostnadsutvecklingen är i dag inte fullt ut förklarad, vilket är anmärkningsvärt och ett allvarligt hinder för att kunna åstadkomma förbättringar. Några olika hypoteser till ökningarna har dock förts fram, däribland tågtrafikens ökade kostnader, det ökade utbudet av busstrafik, ökade kostnader för löner, fordon, drivmedel med mera samt kostnadsdrivande krav i upphandlingarna.

Tågtrafikens kostnader

Sedan en längre tid tillbaka har det skett en väsentlig ökning av såväl utbud som resande inom den regionala tågtrafiken.¹⁰⁴ Det ökade utbudet har även inneburit kraftigt ökade kostnader. För åren 2008–2014 har kostnaderna för den regionala tågtrafiken ökat med 54,9 procent, att jämföra med kostnaderna

för busstrafiken som ökat med 36,8 procent för samma period.¹⁰⁵

Ett ökat utbud av busstrafik

Även utbudet av busstrafik har ökat, med 11,6 procent för perioden 2008–2014. Samtidigt har resandet ökat med 14,7 procent för samma period.¹⁰⁶ För busstrafiken innebär det större resandeökningar än utbudsökningar, vilket inte stödjer hypotesen om att det ökade bussutbudet förklarar kostnadsökningarna. Snarare tycks det ökade utbudet vara motiverat.

Kostnader för löner, fordon, drivmedel med mera

Statistiska analyser av antalet gjorda resor, mängden kollektivtrafik som erbjuds och de regionala kollektivtrafikmyndigheternas kostnader ger viss kunskap om utvecklingen. Det är emellertid viktigt

att även analysera kostnadsutvecklingen hos utföraren. I slutändan är det centrala vilka anbud som kollektivtrafikföretagen lämnar och varför anbudena ser ut som de gör. Om de så kallade faktorpriserna för löner, fordon och drivmedel ökar snabbare än kostnadsutvecklingen i stort kommer också kollektivtrafikbolagens anbud att öka i snabbare takt.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar att faktorpriserna är viktiga och att dessa, tillsammans med utbudsökningarna, där tåg är relativt sett dyrare, förklarar den samlade utvecklingen. SKL:s slutsats är att ”kostnadsökningen under senare år i hög grad överensstämmer med de transportpolitiska målen.”¹⁰⁷ Analysen innebär att kostnadsproblemet främst består i att fler resenärer behöver lockas till att använda kollektivtrafiken.

Kostnadsdrivande krav i upphandlingarna

Branschens aktörer har dock även problematiserat frågan om faktorprisernas kostnadsutveckling. Man har då hävdat att de krav som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ställt har varit kostnadsdrivande i sig. Det har framför allt gällt fordon och uppställda miljökrav. Branschens aktörer anför bland annat att de upphandlingskrav som ställts gällande miljö, ålder och tillgänglighet har sänkt åldern på de svenska bussar som deltar i upphandlad trafik från åtta år 1998 till fyra år 2014.¹⁰⁸ Eftersom bussarnas livslängd är avsevärt högre kan det påverka kostnaderna.¹⁰⁹ I upphandlingar ställs också krav på bussarnas utformning vad gäller läggolv, sätestjocklek, målning, möblering och så vidare.¹¹⁰ Sådana krav kan också påverka kostnaderna, särskilt om det innebär att bussarna inte finns i ordinarie sortiment hos de företag som tillhandahåller bussar. Kraven kan också påverka möjligheterna att sälja bussarna på en

andrahandsmarknad efter slutfört kontrakt. Dessa krav är dessutom sådana att den positiva effekten framför allt är ökad kundnöjdhet, inte ökat resande.

Vad gäller miljökrav handlar kritiken främst om att myndigheter valt att ställa krav på särskilda drivmedel. För att förbättra luftkvalitet och för att nå lokala miljö- och klimatmål har det ställts krav på med vilken teknik bussar ska drivas, till exempel biogas, etanol eller biodiesel. Kritikerna menar att miljökrav i stället bör formuleras funktionellt, det vill säga, mot vilka miljövinster som ska uppnås. Därigenom förväntas bolagen billigare kunna nå dessa mål och också kunna lämna billigare anbud.

Stora lokala variationer

Att den statistiska analysen inte räcker för att förstå utvecklingen blir tydligt vid jämförelser mellan olika län. Bryter man upp siffrorna saknas tydliga mönster och det finns goda skäl att anta att helt lokala omständigheter har stor påverkan på utvecklingen.

¹⁰⁴ ESO, 2011:6, s. 48, Sveriges Bussföretag, 2015b, ss. 19-20

¹⁰⁵ Trafikanalys, 2014:22

¹⁰⁶ Trafikanalys, 2014:22

¹⁰⁷ SKL, Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning? 2014, s. 31

¹⁰⁸ Sveriges bussföretag, 2015, s. 27

¹⁰⁹ Sveriges bussföretag, 2015

¹¹⁰ WSP, 2014

Tabell 3
Sammanställning av valda nyckeltal

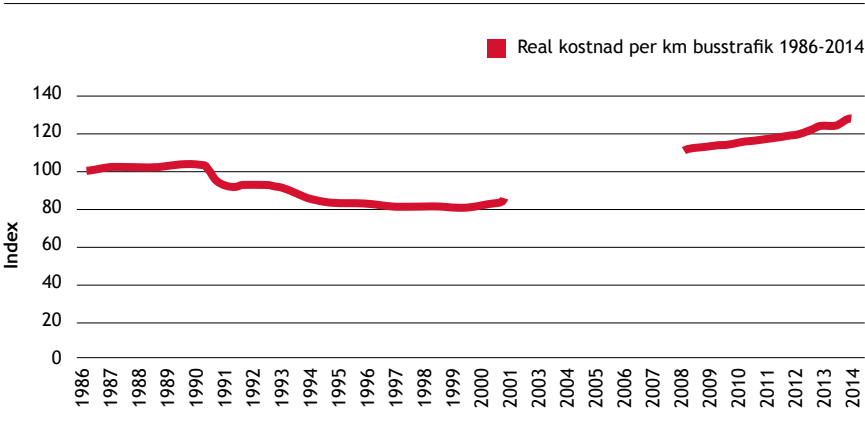
Län	Resande- förändring 2007-2013	Befolknings- förändring 2007-2013	Förändring i utbuds- kilometer 2007-2013	Förändring i kostnad per resa 2007-2013	Marknads- andel 2013
Stockholm	12,5 %	12,7 %	7,4 %	18,4 %	52 %
Västra Götaland	34,2 %	5,4 %	17,9 %	3,1 %	28 %
Skåne	20,3 %	7,3 %	32,9 %	20,8 %	24 %
Uppsala	24,9 %	8 %	37,6 %	22,1 %	21 %
Gävleborg	11,6 %	1,5 %	11,3 %	2,2 %	15 %
Halland	41 %	6,5 %	50,1 %	39,6 %	14 %
Jönköping	13,3 %	3,1 %	42,7 %	23,2 %	14 %
Södermanland	6,5 %	5,7 %	22,9 %	35 %	13 %
Örebro	0,5 %	4,2 %	-2 %	39 %	13 %
Västerbotten	31 %	1,8 %	17,1 %	-19,4 %	12 %
Värmland	23,4 %	0,3 %	22,2 %	11,4 %	12 %
Västmanland	8,7 %	4,9 %	23 %	28,1 %	12 %
Kalmar	22,6 %	0,6 %	50 %	17,8 %	11 %
Kronoberg	36,5 %	4,4 %	32,5 %	41,9 %	10 %
Blekinge	11,8 %	1,3 %	35,5 %	28,3 %	10 %
Dalarna	6,2 %	1,1 %	13,6 %	10,1 %	10 %
Norrbottn	-2,5 %	-0,3 %	-8,1 %	19 %	10 %
Västernorrland	5,9 %	-0,2 %	-9,8 %	19,4 %	9 %
Gotland	-26,6 %	0,1 %	-13,6 %	20,3 %	6 %
Östergötland	6 %	4,9 %	10,5 %	16,8 %	Saknas
Jämtland	-2,5 %	-0,3 %	-1,7 %	16,4 %	Saknas

Sveriges Bussföretag, 2015b

Upphandlingarna leder inte längre till lägre kostnader
För denna rapport är en central fråga

vilken effekt själva upphandlingsförfa-
randet har haft på kostnadsutveck-
lingen inom busstrafiken.

Figur 9
Real kostnadsutveckling per km busstrafik



(Alexandersson 2011, Trafikanalys 2015 samt egna beräkningar)





1990-talets *avreglering* av busstrafiken ledde till att trafikhuvudmännens kostnader per kilometer busstrafik föll med ca 15 procent.¹¹¹ Efter 1999 ökade dock åter beställarnas kostnader. På grund av brister i statistiken går det inte att göra en sammanhängande tidserie men totalt för perioden 1999–2014 handlar det om en ökning på ca 65 procent.

Utifrån de resonemang som förts i tidigare kapitel är det sannolikt en mängd faktorer som samverkar och förklarar de ökade kostnaderna. Det går därmed inte att säga att upphandlingsförfarandet idag skulle vara kostnadsdrivande i sig. Däremot är det tydligt att den initiala vinsten av att konkurrensutsätta trafiken har avtagit.

Risken med statistiska analyser på nationell nivå är att dock man endast söker nationella förklaringar. De länsvisa jämförelserna visar så stora skillnader att det finns skäl att anta att helt lokala förutsättningar har mycket stor påverkan på kostnadsutvecklingen. Statistiken behöver också bli bättre, och även tas om hand och presenteras på bättre sätt.

Såsom statistiken idag ofta visas, samlat för all regional kollektivtrafik, döljs t.ex. skillnaderna i kostnadsutveckling för tåg- respektive busstrafik. Inte heller blir skillnaderna i förutsätt-

ningar för stads- och landsbygdstrafik tydliga. En kilometer busstrafik är billigare på landsväg än i stadstrafik, men samtidigt kan det vara svårare att uppnå hög beläggning i landsbygdstrafiken, och därmed riskerar en "påstigande" att bli dyrare. Sådana omständigheter, vilket är kärnan i kostnadsutvecklingen, syns inte i statistiken och den politiker som vill öka resandet och sänka kostnaderna behöver ha förståelse för detta.

Fördubbling är inte allt

Att ensidigt fokusera på fördubblingsmålet kan leda fel. Ett sätt att nå målet skulle troligen kunna vara att lägga ner alla linjer med låg beläggning och istället kraftigt öka utbudet på redan populära sträckor. En sådan utveckling vore dock inte förenlig med övriga transportpolitiska mål. En ansvarig politiker behöver kunna hålla flera tankar i huvudet samtidigt och också förklara detta för medborgarna.

De brister som finns vad gäller uppföljning och statistik har en tydlig koppling till de institutionella förutsättningarna för kollektivtrafiken. Här behöver det ske förbättringar hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men det behövs även ett starkare och tydligare nationellt stöd.

”Att ensidigt fokusera på fördubblingsmålet kan leda fel. Ett sätt att nå målet skulle troligen kunna vara att lägga ner alla linjer med låg beläggning och istället kraftigt öka utbudet på redan populära sträckor”



Alternativet ”egen regi”

Ett viktigt vägval för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna är om de ska driva trafik i egen regi eller om de ska upphandla den i konkurrens. I olika sammanhang har framförts att bussbranschen skulle kunna vara särskilt lämplig för just konkurrensutsättning, ofta mot bakgrund av de stora effektivitetsvinster man kunde observera under 1990-talet.¹¹² Det är i dag också vanligast att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna väljer att upphandla trafiken.

BÄTTRE FLEXIBILITET OCH INSYN

Att driva trafik i egen regi handlar inte bara om att kommunen eller landstinget äger ett bussbolag. Det centrala är att trafiken *direkttilldelas* det offentligägda bolaget utan föregående upphandling. Direkttilldelning är förenligt med upphandlingsregelverket så länge det sker till en offentligägd aktör men får inte ske till privata aktörer.¹¹³

Att en regional kollektivtrafikmyndighet direkttilldelar trafiken till det egna bolaget innebär en annan flexibilitet än vad som kan skapas inom ramen för ett upphandlat avtal. Det är enklare att bygga upp återkommande avstämningar med ansvariga politiker för att finjustera budget och prioriteringar allt eftersom. Man behöver inte heller utforma de bindande avtalen lika precist och inte vara lika bunden av dessa avtal över tid.

Vidare är det enklare med insyn. De problem som finns med företagshemligheter i de privata företagen försvinner när beställare och utförare har samma intressen, bär ansvar för trafiken gemensamt och även tillsammans bär risken för olika satsningar och investeringar. Att utföraren är politiskt styrd innebär också att man kan ge utföraren ansvar för till exempel planering av linjer,

Faktaruta

Vad säger forskningen om valet mellan egen regi och upphandling?

1. Om tjänsten är svår att på förhand definiera, och därmed svår att kontraktera samt följa upp och utvärdera, talar det för drift i egen regi.
2. Att det finns en fungerande konkurrensutsatt marknad talar för inköp av tjänster.
3. Ytterst måste verksamheten leverera. Privata företag behöver till exempel lämna korrekta anbud och kunna leverera vad de utfäst. Praktiska svårigheter för mindre offentliga aktörer kan till exempel vara att anställa personal med rätt kompetens.
4. Institutionella förutsättningar spelar stor roll. Vad som driver politiker och tjänstemän att fatta beslut om viss driftsform kan variera och det är inte säkert att de enbart tar ekonomiska hänsyn. Exempelvis finns det en risk att politiker vill undslippa ansvar för impopulära beslut.

Se till exempel John D. Donahue, Den svåra konsten att privatisera, 1992

sträckor, turtäthet och val av bussar – det vill säga det som efterfrågas av de privata leverantörerna – utan att hamna i en diskussion om att man ”privatiserat politiken”.

RISKER FÖR HÖGRE DRIFTSKOSTNADER OCH KONKURRENS MED DET LOKALA NÄRINGSLIVET

Samtidigt finns potentiella nackdelar. En effektiv trafik kräver hög grad av professionalism hos de offentligägda bolag som byggs upp. Det är inte säkert att den politiskt styrda organisationen klarar av att fatta långsiktigt riktiga beslut, vilket

¹¹² Se till exempel Bo Rothstein, Expressen Debatt, den 24 november 2011.

¹¹³ 2 kap. 10a § LOU.



kan leda till dyrare trafik.

Eftersom en stor del av de privata trafikföretagen i dag har intäkter både från upphandlad trafik och från helt privatfinansierad trafik innebär drift i egen regi också att man riskerar att missa de synergier som finns i att ett bolag kan köra olika typer av trafik under en dag. Det riskerar i sin tur att höja kostnaderna. Om det offentliggöda bolaget vill tillvara dessa synergier genom att även sälja sina tjänster på den helt privata marknaden riskerar man att slå ut den lokala buss- eller taxinäringen, vilket påverkar möjligheten att nå de trafikpolitiska målen negativt.

MINDRE BEHOV AV BESTÄLLARKOMPETENS KAN INNEBÄRA BESPARINGAR

Frågan om egen regi aktualiserar också behovet av kompetens hos beställaren. Den som utför trafiken måste alltid ha kunskap om det man utför – det är själva kärnverksamheten. Den som beställer behöver emellertid också ha god kunskap. Om man upphandlar trafiken är beställare och utförare motparter inom ramen för en förhandling där parterna har delvis olika intressen. Då behöver beställarorganisationen och kompe-

tensen vara större för att säkerställa att man vet vad man vill ha och får det man beställt. Om trafiken direkttilldelas kan den beställande myndigheten reduceras och man kan använda bolagets kompetens på ett bättre sätt. Beställarorganisationen kan därför troligtvis bli billigare vid användning av egen regi.

FÖR DE ANSTÄLLDA INNEBÄR TRAFIK I EGENREGI FRÄMST FÖRDELAR

För de anställda finns det i teorin uppenbara fördelar med trafik i egen regi. En långsiktig arbetsgivare bör göra det enklare att förhandla och innebära en stabil ordning vad gäller tjänster, löner och villkor. Om besluten över trafiken kommer närmare den utförande organisationen kommer den också närmare det arbetsplatsnära fackliga arbetet. Det innebär bättre möjlighet att påverka omständigheter som har påverkan på de anställdas villkor, till exempel linjesträckningar och utformning av bussar.

UPPHANDLINGSREGELVERKETS PÅVERKAN PÅ MARKNADEN

En central del för frågan om egen regi är effekterna av själva upphandlingsregelverket. Som vi har sett har dagens

regelverk bidragit till en utveckling med få stora internationella företag som dominerar de större upphandlingarna samt en mängd mindre aktörer som gått samman i samverkansbolag och som även utför trafik som underentreprenörer.

Denna utveckling behöver problematiseras och analyseras vidare. Om det tidigare har pågått ett ”priskrig” där de stora företagens strategi har varit att vinna marknadsandelar genom att lägga förlustbud talar de stigande kostnaderna inom trafiken för att den perioden är över. Det saknas i dag bra statistik som jämför kostnaderna för den upphandlade trafiken jämfört med trafiken i egen regi men inget tyder på att skillnaderna är stora.

Samtidigt finns det stora risker med att den lokala konkurrensen har minskat genom att de små bolagen gått samman i samverkansbolagen. För de län som inte ådrar sig de stora företagens intresse kan

det innebära att man endast får in ett anbud i sina upphandlingar. I dessa län finns starka skäl för att som huvudregel välja att driva trafiken i egen regi.

VINSTER I TEORIN – MEN LOKALA FÖRUTSÄTTNINGAR AVGÖR

Sammantaget finns i teorin tydliga vinster med drift i egen regi. I praktiken är det dock troligtvis helt lokala omständigheter som avgör vilken organisation som är bäst lämpad för ett visst län. För att det lokala beslutsfattarna ska kunna fatta korrekta beslut i dessa avseenden behöver kunskapen kring alternativet bli bättre, för att möjliggöra jämförelser mellan olika läns val av lösningar.

För län där konkurrensen visat sig bristfällig och endast ett anbud kommer in vid upphandlingen torde som huvudregel egen regi vara att föredra.

”För län där konkurrensen visat sig bristfällig och endast ett anbud kommer in vid upphandlingen torde som huvudregel egen regi vara att föredra.”

Sammanfattning och förslag

STORT UTRYMME FÖR FÖRBÄTTRINGAR

Sammanfattningsvis är det tydligt att det inom kollektivtrafiken finns stort utrymme för förbättringar, både vad gäller de anställdas situation och vad gäller de samhälleliga utmaningarna. Det kan sammanfattas enligt följande:

De anställdas situation påverkas negativt

Det finns en generell bild av ökad otrygghet i branschen. Otryggheten påverkar yrken vars attraktivitetsgrad behöver öka.

Brister i LAS har skapat en särskild otrygghet i samband med entreprenörsbyten. Systemet styr de anbudslämnande företagen till att konkurrera med de anställdas löner och villkor.

Systemet med offentliga upphandlingar innebär ett generellt längre avstånd mellan anställda och de som bestämmer förutsättningarna för verksamheten. Avståndet kan försämma de anställdas möjligheter till insyn och påverkan. De strukturer för arbetstagares påverkan som finns etablerade på den svenska arbetsmarknaden, till exempel lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL), är i allmänhet inte tillämpliga i relation till den offentliga upphandlaren.

Användningen av olika incitament ger de anställda ökat ansvar och ställer högre krav. Det riskerar också skapa en känsla av ökad kontroll och övervakning.

Den nya kollektivtrafiklagen

Det finns starka ekonomiska och politiska skäl för att ekonomiskt subventionera kollektivtrafik. Trots att detta är väl känt antogs år 2012 en ny kollektivtrafiklag med utgångspunkten att främja kollektivtrafik på marknadsmässig grund vid sidan av den upphandlade trafiken. Det var en i grunden feltänkt målsättning och lagen har inte heller lett till att sådan trafik har etablerats.

Att kollektivtrafiklagen utformades utifrån en ideologisk utgångspunkt istället för utifrån hur kollektivtrafik fungerar innebar att centrala frågor om upphandling och avtalstecknande inte utreddes tillräckligt. Idag finns därför sämre kunskap om dessa frågor än vad som vore önskvärt.

Politiskt ansvarsutkrävande

Det politiska ansvaret riskerar att bli otydligt i dagens komplicerade struktur. Länen saknar egna folkvalda och de regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppdrag är uttryck för en förhandling mellan olika lokala intressen. Där man använder sig av länstrafikbolag med politiska valda styrelser blir ansvaret än otydligare.

Det politiska ansvaret blir än mer otydligt i de fall då beslut gällande kollektivtrafikens omfattning och utformning lämnas över till privata aktörer.

Kollektivtrafiklagens tänkta processordning fungerar inte om inte de politiska intentionerna i trafikförsörjningsprogrammen omsätts i beslut om allmän trafik och därefter i upphandlingssunderlag och avtal med bussföretagen. Här finns idag brister.

Utvecklingen av standarder, avtalsskrav med mera sker med deltagande av offentliga aktörer men utanför kollektivtrafiklagens ordning och i förhandlingar med privata aktörer. Det skapar en ur demokratiskt perspektiv otydlig ordning.

Bristande hantering av statistik och kunskap

Det tycks finnas brister vad gäller uppföljning, utvärdering och sammanställning av kunskap.

Det tycks finnas bristande strukturer för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att lära av varandra.

Politikområdet är tekniskt, juridiskt





och logistiskt komplicerat och politiker-
na tycks i vissa fall sakna tillräckligt stöd
från den egna organisationen.

Statens roll är otydlig och ansvaret
för stöd och tillsyn uppdelat på flera
myndigheter.

Det samarbete som sker inom ramen
för Partnersamverkan för en förbättrat
kollektivtrafik tycks vara positivt men är
inte transparent.

Kollektivtrafikens kostnader

Kostnaderna för kollektivtrafik sägs öka i
en ohållbar takt. Samtidigt innebär bris-
terna vad gäller statistik att det är svårt
dra tydliga slutsatser, till exempel i valet
mellan utbyggd buss eller tågtrafik.

Det oklara kunskapsläget gör det svårt
för politikerna att tydliggöra samband
för medborgarna och också hur deras
politiska prioriteringar ser ut.

Troligtvis finns stora vinster att göra
genom ökad standardisering av de bus-
sar som används.

Systemet med offentliga upphand-
lingar har bidragit till en bransch med
få, stora bolag och där mindre bolag
startat samverkansbolag. Utvecklingen
kan innebära risker för län som av olika

anledningar inte ådrar sig de stora aktö-
rernas intresse. Dessa län riskerar få in
färre, och därmed dyrare, anbud.

Trafik i egen regi

I teorin finns tydliga vinster med trafik
i egen regi, både vad gäller den politis-
ka styrningen och för de anställda. Det
gäller särskilt i län där konkurrensen
visat sig bristfällig. Egenregiverksam-
het möjliggör en flexiblare styrning och
ger beställaren en bättre insyn i verk-
samheten. Det innebär troligen också
att beställarorganisationen kan vara
mindre. I praktiken är det dock lokala
förutsättningar som avgör vad som är
mest lämpligt.

På grund av bristfälliga strukturer
för sammanställning av statistisk och
kunskap finns idag inte tillräckligt bra
underlag för politiker som ska fatta be-
slut i valet mellan att upphandla trafiken
och driva den i egen regi.

FÖRSLAG

Säkra de anställdas villkor

- Säkra de anställdas anställningstrygg-
het genom en ändring av 6b § i lagen
om anställningsskydd eller genom att

personalövertagande blir ett stan-
dardkrav vid trafikupphandlingar.

- Ändra lagen om medbestämmande i
arbetslivet så att arbetstagarorgani-
sationer ges möjlighet att förhandla
med den upphandlande myndigheten
inför en trafikupphandling.
- Ta fram arbetsmiljöriktlinjer i relation
till användningen av incitamentsavtal.

Institutionella förändringar

- Det bör i lag tydliggöras att upphand-
ling och avtalsteckning är en av de
centrala uppgifterna för de regio-
nala kollektivtrafikmyndigheterna.
Länstrafikbolagen bör avskaffas.
- Den statliga stöd- och tillsynsverk-
samheten, som i dag finns utspritt på
Trafikverket, Transportstyrelsen och
Trafikanalys, bör samlas under en
myndighet och utvecklas.
- Dagens informella branschsamverkan
bör formaliseras genom att organi-
sationen *Svensk kollektivtrafik* ges
ett lagstadgat uppdrag att bedriva
samverkan mellan branschens aktö-
rer. I uppdraget bör anges att även de
fackliga organisationerna ska bjudas
in att delta.

Främja transparens och demokratiskt ansvarstagande

- En del i *Svensk kollektivtrafiks* nya
samverkansuppdrag bör vara att ta
fram standarder, likt de som idag
tas fram av Partnersamverkan för en
förbättrad kollektivtrafik.
- För att främja transparens och poli-
tiskt ansvarstagande bör det införas
en skyldighet för de regionala kolle-
ktivtrafikmyndigheterna att *motivera*
om de väljer att inte använda över-
enskomna standarder. Skyldigheten
innebär inget krav att använda en viss
standard utan syftar endast till att
skapa ökad tydlighet.

- De regionala kollektivtrafikmyndig-
heterna bör vidare åläggas att särskilt
motivera om de avser överlämna
ansvar och inflytande över trafiken
till ett privat företag. Skyldighet-
en innebär inget förbud utan syftar
endast till att tydliggöra ansvaret.
- Trafikförsörjningsprogram och beslut
om allmän trafik bör kopplas tydli-
gare till de upphandlade kontrakten.
Tidsgränser bör införas så att nya
försörjningsprogram och beslut fattas
senast två år innan avtalen löper ut.
Sanktioner bör införas så att gränser-
na hålls.
- De regionala kollektivtrafikmyndighe-
terna bör ges ett tydligare uppdrag att
sammanställa och överlämna relevant
statistik till den nya nationella myn-
digheten.

Trafik i egen regi

- För län som inte ådrar sig någon av
de stora bolagens intresse torde "egen
regi" som huvudregel vara att föredra
framför att upphandla trafiken. Dessa
län kan inte utnyttja fördelarna av an-
budskonkurrens samtidigt som de får
nackdelar vad gäller flexibilitet, insyn
och behovet av att bygga upp en större
offentliga beställarorganisation.



Litteraturförteckning

Alexandersson, G. (2011).
Den svenska buss- och tågtrafiken, 20 år av avregleringar.

Blekemo, A. (u.d.).
En verksamhet är en verksamhet är en verksamhet. i Vänbok till Ronnie Eklund.

Donahue, J. D. (1992).
Den svåra konsten att privatisera.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. (2011:6).
Kollektivtrafik utan styrning.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik.

Kommunal. (2014).
En juridisk analys av kravet på personalövertagande.

Kommunal. (2013).
Välfärd ger näring.

Kommunal. (2013b).
Utan kollektivtrafiken stannar Sverige.

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

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

LO. (2013).
Arbetsmiljö 2012 - klass och kön.

LO Stockholms län. (2014).
Full sysselsättning i Stockholmsregionen - Bostäder och kollektivtrafik.

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik. (2015).
Uppföljning av fördubblingsmålet.

Prop 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter.

Prop. 2009/10:200 En ny kollektivtrafiklag.

Ramböll. (2014).
Bussen i marknadsöppningen — förutsättningar och hinder för kommersiell regional trafik med buss.

Rothstein, B. (2011).
Forskare har varnat för vinstdriven vård.

SKL. (2014).
Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning?

SKL. (2014).
Öppna jämförelser, kollektivtrafik.

SOU 2009:39 En ny kollektivtrafiklag.

Sundstrand, A. (2013).
Offentlig upphandling - en introduktion.

Svensk Kollektivtrafik. (2014).
Kollektivtrafikbarometern.

Sveriges Bussföretag. (2014).
En utvecklingkraftig bussbransch bidrar till en fördubblad kollektivtrafik.

Sveriges bussföretag. (2015).
Statistik om bussbranschen.

Sveriges Bussföretag. (2015b).
Läge för fler funktionsupphandlingar i kollektivtrafiken.

Trafikanalys. (2014:13).
En förbättrad kollektivtrafik? - utvärdering av två reformer.

Trafikanalys. (2014:22).
Lokal och regional kollektivtrafik.

Trafikanalys. (2015:13).
Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken.

WSP. (2014).
Särkravens betydelse för busstrafikens kostnader.

Kommunal har i denna rapport beskrivit och analyserat den politiska styrningen av kollektivtrafik. Rapporten är en del i det uppdrag som medlemmarna gav förbundet vid kongressen 2013: *att delta i kritiskt utvärdera och hitta alternativ till de marknadsmodeller som blivit norm i offentlig sektor*. Inom busstrafiken innebär det framförallt effekterna av att trafiken upphandlas samt av de avtal som tecknas mellan offentliga beställare och privata utförare.

Slutsatserna i rapporten är att dagens marknadsmodeller behöver kompletteras med verktyg som bättre tillvaratar de anställdas intressen och som även bättre säkrar att medborgarna får det som de betalar för. Det är dags att lägga fröna förhoppningar om "effektiviseringar" åt sidan och faktiskt se hur systemen kan styra tillsammans med de anställda åt rätt håll. För, som det sägs i rapporten, visserligen är företagen närmare resenären än den offentliga byråkratin. Men närmast resenären är alltid chauffören.

