

# **Regleringsluckor och kontrakt på upphandlade marknader**

En jämförelse mellan tre sektorer

## Förord

Denna rapport har tagits fram inom ramen för ett av Konkurrensverket finansierat forskningsprojekt, *Regleringsluckor på upphandlade marknader* (dnr 447-2022). Rapportförfattare är ekonomie doktor Gunnar Alexandersson, docent Staffan Hultén och professor Lars Henriksson, alla verksamma vid Stockholm School of Economics Institute for Research (SIR).

Stockholm i mars 2025

# Innehåll

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning .....                                            | 4  |
| 1. Inledning.....                                               | 6  |
| 2. Syfte och frågeställningar.....                              | 7  |
| 3. Analytisk referensram .....                                  | 8  |
| 3.1 En enkel modell .....                                       | 11 |
| 4. Reglering i Sverige och EU .....                             | 12 |
| 4.1 Generellt om offentligt upphandlade kontrakt.....           | 12 |
| 4.2 Komplexa kontrakt och resultatvariabler .....               | 16 |
| 5. Datamaterial och metod .....                                 | 18 |
| 6. Fallstudie A: Regional tågtrafik.....                        | 18 |
| 6.1 Introduktion och bakgrund .....                             | 18 |
| 6.2 Studerade kontrakt och övrigt datamaterial .....            | 19 |
| 6.3 Granskning och jämförelser av kontrakten .....              | 20 |
| 6.3.1 Uppdraget och målet med kontrakten .....                  | 20 |
| 6.3.2 Personalövergång .....                                    | 22 |
| 6.3.3 Verifiering och uppföljning .....                         | 24 |
| 6.3.4 Incitament och viten .....                                | 26 |
| 6.3.5 Force majeure, konflikthantering och förtida avbrott..... | 34 |
| 6.4 Övergripande analys och slutsatser .....                    | 38 |
| 7. Fallstudie B: Vinterunderhåll av vägar .....                 | 39 |
| 7.1 Inledning och bakgrund .....                                | 39 |
| 7.2 Granskning av basunderhållskontraktet .....                 | 40 |
| 7.3 Övergripande analys och slutsatser .....                    | 43 |
| 8. Fallstudie C: Städtjänster .....                             | 44 |
| 8.1 Inledning och bakgrund .....                                | 44 |
| 8.2 Studerade kontrakt .....                                    | 46 |
| 8.3 Granskning och jämförelser av kontrakten .....              | 47 |
| 8.3.1 Typ av kontrakt .....                                     | 47 |
| 8.3.2 Mål med kontrakten .....                                  | 48 |
| 8.3.3 Prisbedömning och hantering av låga bud .....             | 49 |
| 8.3.4 Styrning i kontrakten.....                                | 50 |
| 8.3.5 Verifiering och uppföljning .....                         | 52 |
| 8.3.6 Incitament och viten .....                                | 53 |
| 8.3.7 Avbrytande av kontrakt.....                               | 56 |
| 8.3.8 Force majeure .....                                       | 59 |
| 8.4 Övergripande analys och slutsatser .....                    | 59 |
| 9. Slutsatser och diskussion.....                               | 60 |
| Referenser.....                                                 | 65 |

## Sammanfattning

I denna rapport undersöks regelverken som styr den offentliga upphandlingen i Sverige, och med hjälp av fallstudier från tre sektorer – regional tågtrafik, vintervägunderhåll och städtjänster – studeras utformningen av kontrakt som har upphandlats i konkurrens.

Analysen fokuserar på två aspekter i kontrakten, komplexitet och fullständighet, där:

- 1) ett kontrakts grad av *komplexitet* beror dels på hur många parametrar som påverkar ersättningen till operatören och hur mycket parametrarna kan variera, dels på hur enkelt det är att förstå skrivningarna i kontraktet, och
- 2) ett kontrakts grad av *fullständighet* beror på hur stor andel av de möjliga utfallen under kontraktets genomförande som hanteras, mäts och utvärderas i kontraktet, där de möjliga utfallen huvudsakligen beror på vad som är avtalat mellan beställaren och utföraren i kontraktet och framtida händelser som påverkar kontraktets genomförande.

Rapportens huvudsyfte är att bedöma lagstiftning och andra regelverks förmåga att ge incitament till aktörer att anpassa komplexiteten och fullständigheten i avtal för att underlätta möjligheterna till smidigt slutförande av kontrakt. För att uppnå detta mål behandlas fyra sekundära syften:

- 1) hur innehållet i kontrakten ser ut på de tre marknaderna med offentlig upphandling,
- 2) hur de upphandlade kontrakten utvecklas över tid vad gäller fullständighet och komplexitet,
- 3) vilka likheter och olikheter som föreligger vad avser fullständighet och komplexitet mellan kontrakten i de tre sektorerna och vad som skulle kunna appliceras i andra sektorer,
- 4) hur beställaren verifierar att ett kontrakt genomförs enligt avtalets intentioner.

De krav som ställs i kontrakten går att dela in i olika kategorier: 1) efterlevnad av lagar och regler, 2) vilka resurser som används och hur de ska vara beskaffade, 3) hur arbetet ska vara organiserat och utföras, och 4) resultaten som ska levereras.

Inte sällan ställs det i ett och samma kontrakt detaljerade krav på såväl resurser, processer och resultat, vilket lämnar mycket lite utrymme för entreprenören att påverka och utveckla den tjänst som ska levereras. Som tidigare forskning visat är detta inte ändamålsenligt om man vill nå ett effektivt resultat i den kontrakterade verksamheten.

I de fallstudier som gjorts finns en viss tendens till en utveckling mot mer fullständiga kontrakt, med allt fler och mer detaljerade krav som styr utfallet. Det har också införts standardiserade och mer objektiva sätt att mäta kvalitet och prestation.

Några tydliga exempel på *förenklningar* som ett sätt att göra kontrakten mer fullständiga, har inte hittats, men det kan hävdas att dagens tillfälliga nödkontrakt i regionalångstrafiken representerar en sådan utveckling – om än ofrivillig.

De senare avtalen inom regionalångstrafik, städning och vintervägunderhåll pekar på en generell utveckling mot högre komplexitet. Detta kan noteras i form av den ökade floran av viten och de ökade möjligheterna för beställarna att avbryta kontrakt i förtid.

Positiva incitament används inom den upphandlade regionalångstrafiken, medan negativa incitament helt dominerar städkontrakten och det typiska kontraktet för Trafikverkets upphandling av vintervägunderhåll. Det borde vara möjligt att hitta positiva incitament som skulle kunna användas även i andra sektorer.

En observation från upphandling av städtjänster är användningen av kontrakt med flera parallella leverantörer som tilldelas en inbördes rangordning för olika objekt. Beställaren kan i händelse av problem i leveransen från den leverantör som är rangordnad som etta göra en förnyad rangordning som innebär att leverantören som är rankad tvåa i stället får chansen, med en relativt kort uppstarttid. Det kan ses som variant av förtida hävning av kontrakt, men med minskad risk för avbrott i leveransen i samband med övergången från en leverantör till en annan. Modellens tillämplighet i andra sektorer borde undersökas närmare.

För att försöka uppnå fullständiga kontrakt kan en beställare följa två olika strategier, med olika inneboende risker:

- 1) Identifiera så många olika utfall av kontraktet som möjligt och beskriva hur dessa ska hanteras.
- 2) Identifiera få möjliga utfall av kontraktet och skriva en generell regel för alla andra utfall.

Den lagstiftning som styr upphandlingen i de olika sektorerna, på nationell nivå och EU-nivå, har varit mer eller mindre oförändrad under den tidsperiod som studerats. Det har emellertid skett en utveckling vad gäller dess uttolkning genom bl.a. avgjorda rättsfall.

När det gäller regleringsluckor som kan vara i behov av att adresseras för att bättre hantera komplexitet i kontrakt och undvika stora problem i leveransen, kan följande exempel nämnas:

- 1) otydlig laglig grund för en rangordning av leverantörer som kan justeras under avtalstiden,
- 2) otydligt ramverk för förändringar och tillägg i upphandlade kontrakt,
- 3) otydligt ramverk avseende krav på uppföljning av upphandlade avtal.

För att undvika vidare problem i de upphandlade marknadernas funktionssätt behöver det skapas förutsättningar för mer balanserade avtal mellan upphandlare och leverantörer.

# 1. Inledning

De flesta transaktioner som genomförs i det moderna samhället omfattas av någon form av reglering. Frånvaron av explicita regleringar ses ofta som en risk på många marknader. I det forskningsprojekt som ligger till grund för denna rapport har avsikten varit att identifiera och undersöka hur luckor i regelverken påverkar marknadens funktionssätt på offentliga marknader som upphandlas i konkurrens. Med regelverk menar vi de författningar (lagar och förordningar) och rättsregler (föreskrifter) som styr olika marknader och myndigheters och enskildas handlande. I vidare mening betraktar vi också explicita förutsättningar och kontraktsvillkor som en del av de regelverk som påverkar upphandlingar och involverade organisationer.

I rapporten tittar vi närmare på regelverken som styr den offentliga upphandlingen i Sverige och undersöker utformningen av kontrakt som har upphandlats i konkurrens. Vi fokuserar på två aspekter i kontrakten: hur komplexa de är och hur fullständiga de är. Längre fram i rapporten förklaras mer i detalj hur ett kontrakt kan vara mer eller mindre komplext respektive fullständigt. Kort sammanfattat kan vi säga att:

- 1) ett kontrakts grad av *komplexitet* beror dels på hur många parametrar som påverkar ersättningen till operatören och hur mycket parametrarna kan variera, dels på hur enkelt det är att förstå skrivningarna i kontraktet, och
- 2) ett kontrakts grad av *fullständighet* beror på hur stor andel av de möjliga utfallen under kontraktets genomförande som hanteras, mäts och utvärderas i kontraktet, där de möjliga utfallen huvudsakligen beror på vad som är avtalat mellan beställaren och utföraren i kontraktet och framtida händelser som påverkar kontraktets genomförande.

En illustration av komplexitet och fullständighet i kontrakt kan vara att en region har en avtalspunkt i ett kontrakt som säger att en viss mängd busstrafik ska utföras men inte redogör för hur leveransen av trafiken ska mätas eller vilka ekonomiska konsekvenser som uppkommer om bussoperatören inte kör den avtalade mängden. Ett sådant kontrakt har en låg grad av komplexitet och är ofullständigt. På rakt motsatt sätt kan ett kontrakt vara relativt fullständigt och komplext om en region skriver ett avtal med hundratals krav med tydliga beskrivningar av hur kraven kommer följas upp och med redogörelser för hur avvikelser från avtalet kommer behandlas och påverka ersättningen till operatören.

När kontrakt är väldigt komplexa blir det svårare att skriva fullständiga kontrakt och det leder till två problem för att genomföra avtal enligt kontraktets intentioner. För det första, när kontrakt är ofullständiga, ökar risken att det uppstår tvister om hur avtalet ska tolkas. För det andra, när kontrakt ökar i komplexitet, blir det mer komplicerat att styra kontraktet och mer komplicerat och tidskrävande att undersöka att leverantören uppfyller alla krav som finns listade i kontraktet och som påverkar ersättningen. Ofullständiga och komplexa upphandlade kontrakt har därför ofta medfört att de har blivit omförhandlade eller avbrutna i förtid, med eller utan skadeståndskrav.

Reglerna för offentlig upphandling är förfarandebestämmelser som reglerar åtgärder av upphandlande myndigheter/enheter som syftar till att anskaffa varor och tjänster eller bygg-entreprenader som resulterar i kontrakt med ekonomiska villkor. I mindre utsträckning behandlas hur avtalen ska utformas och upphandlande myndigheter har ett betydande utrymme inom ramen för upphandlingsprinciperna att utforma kontrakten på ett sådant sätt som bäst passar myndighetens behov. Under senare år har det tillkommit fler regler som säger att avtalen ska avbrytas om det har funnits oegentligheter under upphandlingen eller om det sker förändringar i parternas ägandeförhållanden.

Frågan är om ett mer rigoröst regelverk skulle kunna hantera följderna av att avtal är ofullständiga och/eller komplexa. På ett principiellt plan kan man anta att om regelverket är för släppt tillåter det avtalsparterna att ingå avtalsförhållanden som leder till problem att genomföra avtalet om något oförutsett händer under avtalsperioden. Om regelverket är för rigoröst begränsar det de avtalsslutande parternas möjligheter att utveckla nya lösningar för att förbättra offentlig verksamhet. Strängare regler kan hypotetiskt förbättra genomförandet av kontrakt om det på förhand är svårt att specificera alla eventualiteter som kan inträffa under avtalsperioden.

## **2. Syfte och frågeställningar**

Huvudsyftet med rapporten är att bedöma lagstiftning och andra regelverks förmåga att ge incitament till aktörer att anpassa komplexiteten och fullständigheten i avtal för att underlätta möjligheterna till smidigt slutförande av kontrakt. För att uppnå detta mål kommer vi behandla fyra sekundära syften.

Det första är att analysera innehållet i kontrakten på tre offentliga marknader med offentlig upphandling: regionala tågkontrakt, Trafikverkets upphandling av vintervägunderhåll och kommuners och regioners upphandling av städtjänster.

Det andra är att undersöka hur de upphandlade kontrakten utvecklas över tid vad gäller fullständighet och komplexitet, blir de mer lika eller mer olika? Har kontrakten blivit bättre på att hantera störningar som negativt påverkar genomförandet av kontrakten?

Det tredje är att studera likheter och olikheter vad avser fullständighet och komplexitet mellan kontrakten i de tre sektorerna. Är kontrakten som används i en sektor bättre på att hantera störningar än kontrakten i de andra sektorerna? Finns det regler som används i en sektor som skulle kunna appliceras i de andra sektorerna?

Det fjärde är att undersöka hur beställaren verifierar att ett kontrakt genomförs enligt avtalets intentioner.

### 3. Analytisk referensram

Lagar och regelverk ger instruktioner till hur aktörerna på marknader med upphandling i konkurrens ska agera, från utlysningen av anbudet, till valet av vinnande företag till genomförandet och avslutande av kontraktet. Efter att en upphandling är genomförd upprättas kontrakt med antingen ett vinnande företag eller med en grupp av kvalificerade företag. I en del upphandlingar kan kontrakt delas upp i mindre delar med olika vinnande företag.

Även om upphandlingslagstiftningen reglerar processen för avtalsingående och säkerställer att leverantörers lika möjligheter att få delta i upphandlingen råder likafullt i grunden avtalsfrihet om vad som anskaffas. För privata aktörer tillkommer dessutom rättigheten att själv välja vem som de avtalar med och omvänt; vilka de inte vill avtal med. Avtalsföremålet kan vara mer eller mindre komplicerat. Exempelvis kan inköp av en standardiserad produkt inte behöva många särskilda avtalsbestämmelserna och parterna kan nöja sig med att de allmänna reglerna i t.ex. köplagen tillräckligt bra fyller de luckor för omständigheter som inte regleras uttryckligen i avtalet. Sverige har emellertid ingen mer heltäckande civilkod liknande t.ex. den tyska *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* eller den franska *Code Civil des Français (Code Civil/Code Napoléon)*. I stället finns ett antal civilrättsliga lagar, rättspraxis, doktrin och allmänna rättsgrundsatser som är ägnade att fylla det tomrum så må finnas i avtal där parterna av olika anledningar valt att inte reglera ett visst förhållande. Domstolar är i Sverige oförhindrade att även använda vedertagna rättsprinciper såsom de kommit till uttryck i t.ex. Principles of European Contract Law (PECL)<sup>1</sup> eller UPPIC.<sup>2</sup> På senare tid har även tillkommit the Draft Common Frame of Reference (DCFR)<sup>3</sup>. Det kan därför inte sägas att områden som lämnas oadresserade i avtal inte kan betraktas som oreglerade. I stället gäller en varierande osäkerhet om utfallet av en tvist när saken ytterst ska prövas i domstol. Bestämmelserna i köplagen eller principer kan med nödvändighet inte vara så precisa som parterna kan eller behöver vara, men det är alltså upp till parterna om de anser att de kan leva med sådana osäkerheter i ett kontrakt. Ytterst är det en avvägning som parterna gör mellan kostnaderna som parterna får för ökad precision eller förutsebarhet och de vinster som erhålls därigenom. Part kan även ha en vilja av att kontrollera så mycket som möjligt i

---

<sup>1</sup> Ursprungligen framtagen genom den s.k. Landokommissionen där Ole Lando ledde ett projekt för att sammanföra gemensamma kontraktsrättsliga principer inom Europa. Principerna är, liksom svenska köplagen, inspirerade av Wienkonventionen om internationella köp, United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) och är en form av privat kodifiering av rättsprinciper såsom de har tolkats av ledande forskare inom den rättsvetenskapliga doktrinen.

<sup>2</sup> UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts, senaste version från 2016. L'institut internationale pour l'unification de droit privé (UNIDROIT) är en mellanstatlig organisation som bildades 1926 som studera behov och metoder för att modernisera, harmonisera och koordinera bestämmelser på privaträttens område – särskilt kommersiell rätt. I enlighet med detta utfärdas uniforma rättsprinciper och regler utan att dessa utgör författningar och kan sålunda beskrivas som "soft law". Dess praktiska betydelse för det internationella affärslivet i stort är dock mycket påtagligt.

<sup>3</sup> Framtagen av the Study Group on a European Civil Code och Research Group on the Existing EC Private Law (Acquis Group), red. Christian von Bar, Eric Clive och Hans Schulte-Nölke samt Hugh Beale, Johnny Herre, Jérôme Huet, Peter Schlechtriem, Matthias Storme, Stephen Swann, Paul Varul, Anna Veneziano and Fryderyk Zoll. Även detta arbete, som också bygger PECL är en akademisk text och inte författningstext som är framtagen av ledande europeiska forskare inom rättsvetenskap.



avtalsrelationen och även minimera sin risk så långt som möjligt. Om så sker måste parten även beakta att detta sannolikt kommer att påverka priset eller vederlaget; ju mindre risk en part tar, desto mindre torde avtalet vara värt för motparten. Det är av denna förhållandevis enkla anledning som det med säkerhet kan påstås att "perfekta" kontrakt inte existerar i praktiken. Rättigheter och skyldigheter i kombination med ansvarsfriskrivningar kommer ytterst att avspeglas i kontraktets kommersiellt balanserade faktor; priset.

Mot denna bakgrund kan parter dock många gånger ha ett gemensamt intresse av att i förväg reglera en rad viktiga omständigheter till följd av att avtalsföremålet är komplicerat eller kommer att behöva anpassas över tid. Det kan exempelvis avse komplexa byggentreprenader där projektering uppvisar särskilda svårigheter. Återigen gäller dock att om skyldigheter och ansvarsfriskrivningar blir alltför omfattande kan det resultera i högre anbudspriser därför att leverantören måste kompensera sig för den risk som följer av kontraktsåtagandena.

Nära sammankopplat med kontraktets allmänna balans mellan rättigheter och skyldigheter och tillhörande risker för respektive part är hur vederlaget ska vara utformat. Ett fastpris-kontrakt har den fördelen att vederlaget inte kan bli högre och skapar därigenom en god förutsebarhet för köparen. Säljaren har dock i sådana kontrakt inga eller låga incitament att t.ex. öka kvaliteten, slutföra åtagandena i förtid eller liknande. Däremot ökar risken för att säljaren fuskar mot kontraktet i syfte att maximera sin vinst; intäkten är fast alltmedan kostnaderna kan påverkas. Motsatsvis kan incitamentskontrakt genom t.ex. bonusar för lägre materialkostnader, ökad kvalitet eller kortare leveranstider utifrån vissa miniminivåer öka chanserna för ett bättre utfall för både köpare och säljare. Om avtalsföremålet är enkelt och standardiserat kan dock effekterna av incitamentskontrakt bli lägre jämfört med mer komplicerade kontrakt.

Kontrakt kan vara mer eller mindre omfattande. På ett principiellt plan kan ett kontrakt innehålla väldigt få krav på leverantören – ett exempel på ett sådant kontrakt är upphandlade bruttokostnadskontrakt av enstaka busslinjer under tidigt 1990-tal. I denna typ av avtal kunde bussföretag använda bussar som inte behövde uppfylla några speciella krav vad gällde biljettkontroll, trafikplanering eller bränsle. Detta kan kontrasteras mot senare års avtal för busstrafik i storstäderna. Enligt uppgift kan dessa kontrakt innehålla mer än 700 krav på operatören, inkluderande allt från krav på elektrifierade bussar till exakta färgnyanser på inredningsdetaljer.

Även om ett kontrakt aldrig kan vara perfekt eller ta hänsyn till alla framtida eventualiteter, anses ett kontrakt i den ekonomiska litteraturen teoretiskt sett vara fullständigt när det skiljer mellan alla relevanta framtida tillstånd i världen, och en tredje part, till exempel en domstol, kan verifiera vilket tillstånd som har inträffat (Eggleson, Posner & Zeckhauser, 2000).

Ett fullständigt kontrakt måste innehålla bedömningar av hur olika resultat för parametrarna ska behandlas vid utvärdering av kontraktets utfall. Om vi föreställer oss att alla faktorer

som ingår i ett kontrakt kan variera under kontraktets löptid blir det tydligt att det kan vara extremt kostsamt och tidskrävande att övervaka ett kontrakt med många parametrar och göra ekonomiska kalkyler för alla möjliga tillstånd i ett genomfört kontrakt. Av dessa orsaker anses det att kontrakt kan betraktas som ofullständiga (Hart & Moore, 1999). Ett avtal kan också vara mer eller mindre fullständigt när det gäller de krav som ställs på leverantören vad gäller relationer med anställda, underleverantörer och tillsynsmyndigheter. Avtal kan också vara mer eller mindre detaljerade när det gäller att beskriva konfliktlösning, hantering av force majeure, omförhandlingar och rätten för en part att tvinga fram uppsägning av ett avtal.

Sammanflätad med frågan om kontraktets fullständighet är det ekonomiska utfallet för leverantören. I omfattande incitamentsavtal har varje incitamentstyp en specifik utvärderings- och utbetalningskonsekvens. Utvärderingen av dessa incitament kan ofta resultera i motstridiga resultat för en leverantör, t.ex. om punktligheten i trafikföretagets tjänster har varit bättre än väntat, får denne en bonus. Men samtidigt kan samma företag bli skyldigt att betala viten på grund av dålig övergripande servicekvalitet.

En central utgångspunkt för vår analys av kontrakten är att de är mer eller mindre komplexa och fullständiga. Ett avtals komplexitet avser två aspekter i ett avtal: Den första aspekten är hur många parametrar som påverkar ersättningen till leverantören och hur mycket parametrarna kan variera. Om det finns fler faktorer (t.ex. såväl positiva som negativa incitament) ökar komplexiteten, och om de möjliga utfallen för varje faktor tillåts variera mer ökar komplexiteten. Den andra aspekten är hur lätt det är att förstå villkoren i avtalet (Eggleson, Posner & Zeckhauser, 2000).

Ett avtals fullständighet bestäms av i vilken utsträckning det hanterar framtida händelser som kan påverka genomförandet av avtalet. Det innebär att fullständighet i ett avtal handlar å ena sidan om hur avtalet innehåller klargöranden vad som händer om förändringar i omvärlden påverkar avtalets genomförande, och å andra sidan om hur avtalet redovisar hur kraven mäts, utvärderas och används för att bestämma ersättningen m.m. till leverantören. Ju mer objektiva kriterier som används för att mäta och utvärdera uppfyllandet av krav, desto fullständigare är avtalet. Ju tydligare avtalet är om hur uppfyllandet av avtalsvillkoren påverkar operatörens ekonomiska ersättning och eventuella sanktioner mot operatören, desto mer fullständigt är avtalet.

Komplexa kontrakt anses göra det möjligt för köpare att bättre anpassa upphandlade varor eller tjänster till företagets mål. Den ökade avtalskomplexiteten kan orsakas av något så enkelt som ett löfte om att köpa mer från en leverantör och få rabatt, eller hantera ett resultatorienterat kontrakt med flera incitamentparametrar eller att avtala om inköp av en komplex tjänst eller produkt (Lewis och Roehrich, 2009).

Två viktiga nackdelar med komplexa kontrakt är att de kan leda till att processen att få fram avtal blir dyr och ofullständig (Lewis och Roehrich, 2009). Om ett kontrakt är mer komplext behöver det innehålla mer utförliga beskrivningar av hur villkor och parametrar ska

utvärderas och vilka konsekvenser som uppkommer om utfallet avviker från det som är avtalat i kontraktet.<sup>4</sup> Om denna information saknas eller är ofullständig blir kontraktet mindre fullständigt och svårare att utvärdera för avtalsparterna och vid en eventuell rättslig prövning.

I forskningen om att utforma kontrakt för komplexa varor och tjänster har man diskuterat tre alternativa lösningar på problemet. Den första består i att genomföra upprepade omförhandlingar (Hart & Moore, 1988). Med hjälp av detta förfarande kan parterna i avtalet hantera problem som var svåra att bedöma på förhand. Den andra består i att utveckla ett omfattande förtroende och samarbete mellan beställare och utförare (Deakin, Lane & Wilkinson, 1994). Samarbete antas ge parterna möjlighet att i samförstånd lösa tvister. Den tredje är att en beställare väljer ut en trovärdig leverantör för att utföra uppdraget (Tadelis, 2012). I många situationer anses denna lösning kunna ge ett bättre resultat med förutsägbara kostnader jämfört med att använda upphandling som kan ge lägre kostnader men med större osäkerhet om resultatet.

### 3.1 En enkel modell

Utgående från uppfattningen att kontrakt kan beskrivas i termer av komplexitet och fullständighet har vi utvecklat följande enkla modell för att syntetisera analysen av kontrakt (Figur 1). På x-axeln har vi kontraktets grad av komplexitet och på y-axeln har vi kontraktets grad av fullständighet. Givet diskussionen ovan betyder det att: a) Kontraktets grad av komplexitet bestäms av hur lättbegripligt ett kontrakt är och hur många parametrar som används i ett kontrakt för att reglera ersättningen till leverantören och hur mycket parametrar och ersättning kan variera. b) Kontraktets grad av fullständighet bestäms av hur mycket av framtida händelser och utfall som finns identifierade i kontraktet och hur de mäts och utvärderas. Framtida händelser kan tänkas påverka både genomförande av kontraktet som helhet och för enskilda parametrar. För parametrarna gäller också att ju fler parametrar som mäts på ett icke-subjektivt sätt och mätningarna används som underlag för utbetalningar och beslut desto mer fullständigt är kontraktet.

---

<sup>4</sup> Lewis och Roehrich (2009) skriver att kontrakt för inköp av komplexa prestationer ofta blir ofullständiga och svåra att styra när de genomförs.

|                            |                 |                 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|
| Hög grad av fullständighet |                 |                 |
| Låg grad av fullständighet |                 |                 |
|                            | Låg komplexitet | Hög komplexitet |

**Figur 1. En enkel modell över relationen mellan komplexitet och fullständighet i kontrakt**

Utifrån modellen kan vi identifiera fyra olika konstellationer av komplexitet och fullständighet. Vi ger nu några möjliga exempel på dessa fyra olika alternativ. Ett kontrakt kan sägas ha en låg grad av komplexitet – t.ex. ett bruttokostnadskontrakt utan incitament – och låg grad av fullständighet om det innehåller få parametrar och kontraktet saknar information om hur det ska göras uppföljningar av att kontraktet genomförs. Om ett bruttokostnadskontrakt däremot innehåller redogörelser för hur trafikuppdraget ska skötas och eventuella sanktioner om det missköts och därtill innehåller uppgifter om hur yttre händelser kan påverka kontraktet, har det en hög grad av fullständighet. Ett kontrakt kan sägas ha en hög grad av komplexitet – t.ex. ett kontrakt med många parametrar som påverkar ersättningen och vilka kan variera mycket – och låg grad av fullständighet om det saknas information om hur parametrarna ska mätas och/eller vad som händer om utföraren inte uppfyller sina förpliktelser enligt kontraktet. Ifall av att ett kontrakt med många parametrar som kan variera mycket innehåller tydliga redogörelser för hur parametrarna ska mätas och bedömas och därtill innehåller uppgifter om hur yttre händelser kan påverka kontraktet har kontraktet en hög grad av fullständighet.

## 4. Reglering i Sverige och EU

### 4.1 Generellt om offentligt upphandlade kontrakt

När myndigheter eller enheter anskaffar varor, tjänster eller byggentreprenader tillämpas särskilda förfaranderegler i samband med upphandling. Regelverket omfattar lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) samt lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Det olika lagarna tillämplighet är beroende av vad som anskaffas och för vilka ändamål, samt hur nyttigheterna ska ersättas.

För kollektivtrafikens del gäller i enlighet med EU:s kollektivtrafikförordning<sup>5</sup> och LUF-direktivet<sup>6</sup> samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna att offentliga kontrakt avseende kollektivtrafik ska upphandlas genom ett konkurrensutsatt anbuds-förfarande av den regionala kollektivtrafikmyndigheten. I svensk rätt görs en uppdelning mellan å ena sidan kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana och på vatten samt å andra sidan kollektivtrafik med buss och spårvagn. Upphandling av den förstnämnda kollektivtrafiken regleras inte av LOU/LUF, utan enligt särbestämmelser i 4 a kap. lagen (2010:65) om kollektivtrafik i kombination med – i tillämpliga delar LUK. Kollektivtrafik med buss och spårväg upphandlas däremot i enlighet med LUF.

I allmänhet innefattar upphandlingsreglerna på transportområdet ett generellt krav på öppet anbudsförfarande, även om det i händelse av synnerlig brådska är möjligt att använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering eller direkttilldela kontrakt om det ligger under tröskelvärdena för det direktivstyrda området.<sup>7</sup> Mot den bakgrunden kan det vara förenligt med upphandlingsrätten att inom klara gränser tilldela s.k. nödkontrakt.

Baserat på socialpolitiska mål inom EU har det i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS)<sup>8</sup> givits ett skydd för arbetstagare i samband med övergång av företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet, varigenom även rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången, även övergår på den nya arbetsgivaren.<sup>9</sup> Bestämmelserna syftar till att trygga kontinuiteten i de anställningsförhållanden som finns inom en ekonomisk enhet, oberoende av om det sker

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 EUT L 315, 3.12.2007, s. 1–13.

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, EUT L 94, 28.3.2014, s. 243–374.

<sup>7</sup> Se 6 kap. 8 § LUF och 19 a kap. 4 § LUF. Enligt förarbetena är det möjligt att tillämpa direkttilldelning av kontrakt endast under exceptionella omständigheter (se prop. 2021/22:5 s. 236). Det måste bero på omständigheter som inte hade kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, eller kunnat genomföras enligt 19 kap. och att anskaffningen är absolut nödvändig. Den synnerliga brådskan får heller inte vara självförvållad, dvs. att brådskan kan tillskrivas den upphandlande myndigheten (jfr HFD 2019 ref. 65). Se Rosén Andersson, H. m.fl., Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), 12 augusti, ver. 2 JUNO, kommentaren till 19 a kap. 4 §.

<sup>8</sup> Rättigheterna för arbetstagare i samband med övergång av verksamhet infördes 1 januari 1995 när Sverige blev medlem av Europeiska unionen och lagändringen i LAS genomförde bestämmelser i direktiv 77/187/EEG – sedermera ersatt av rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, EGT L 82, 22.3.2001, s. 16–20.

<sup>9</sup> Det följer av fast rättspraxis att det avgörande kriteriet för att fastställa om det föreligger en övergång enligt direktivet är om den aktuella enheten *behåller sin identitet*. Detta gäller t.ex. om driften faktiskt fortsätter eller återupptas. Se mål C-160/74, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito m.fl. mot Estado português*, EU:C:2015:565, p. 25, mål 24/85, *Spijkers*, 24/85, *Jozef Maria Antonius Spijkers mot Gebroeders Benedik Abattoir CV och Alfred Benedik en Zonen BV*, EU:C:1986:127, p 11–12, förenade målen C-232/04 och C-233/04, *Nurten Güney-Görres (C-232/04) och Gul Demir (C-233/04) mot Securicor Aviation (Germany) Ltd och Kötter Aviation Security GmbH & Co. KG.*, EU:C:2005:778, p. 31 samt mål C-458/12, *Lorenzo Amatori m.fl. mot Telecom Italia SpA och Telecom Italia Information Technology Srl*, EU:C:2014:124, p. 30.

ett ägarbyte.<sup>10</sup> Det är emellertid osäkert om en upphandlande myndighet kan ställa krav på övertagande av personal i samband med offentlig upphandling och detta måste bedömas från fall till fall. I praktiken blir detta en fråga som främst uppkommer efter tilldelning av kontrakt, vilket sannolikt förklarar att sådana kravställningar är ovanliga.<sup>11</sup>

De svenska upphandlingsreglerna omfattar i detta avseende en – låt vara mycket viktig – del av upphandlingsprocessen. Det är i grunden en procedurlagstiftning som reglerar formerna för hur offentliga kontrakt ska ingås. Däremot omfattas inte förberedelsefasen eller uppföljningsfasen av lagstiftningen. Indirekt kan åtgärder som görs eller underläts att göras påverka även själva upphandlingen. Detta kan ske vara fallet vid till exempel konsultjäv<sup>12</sup>, anpassade upphandling i strid mot konkurrensprincipen (jfr 4 kap. 2 § LUF) eller att myndigheten inte agerar på avtalsstridigt utförande av kontraktet som, om det tyst accepteras, i praktiken skulle kunna betraktas som en de facto-ändring av kontraktet i efterhand och därigenom utgöra en ny otillåten direktupphandling.

Efter ett avslutat upphandlingsförfarande kommer vanliga civilrättsliga regler att vara tillämpliga på kontraktet, det gäller bl.a. avtalslagen (1915:218) eller köplagen (1990:931). Trots detta finns det bestämmelser som måste beaktas i upphandlingslagarna gällande ändringar och tillägg till offentligt upphandlade kontrakt.

EU-rätten och svensk rätt reglerar inte hur uppföljning av leverantörens skyldigheter enligt kontraktet ska utföras. Icke desto mindre är detta en integrerad del av upphandlingsprocessen – oavsett om den är privat eller offentlig. Det måste rimligen ligga i köparens intresse att tillse att leverantören utför sina skyldigheter i enlighet med kontraktsvillkoren. För privata företag torde detta vara en närmast självklar företeelse tack vare den kommersiella självbevarelsedriften som mest sannolikt finns inom alla privata företag. För myndigheter kan den logiken måhända anses inte vara lika självklar, vilket i äldre rätt bl.a. föranledde lagstiftaren att införa krav på att verksamheten skulle bedrivas *affärsmässigt*, men det begreppet ersattes av upphandlingsprinciperna och i dag saknas uttryckliga bestämmelser om att upphandling

---

<sup>10</sup> Se mål C-664/17, *Ellinika Nafpigeia AE mot Panagiotis Anagnostopoulos m.fl.*, EU:C:2019:496, p. 41 och mål C-458/12, *Lorenzo Amatori m.fl. mot Telecom Italia SpA och Telecom Italia Information Technology Srl*, EU:C:2014:124, p. 51.

<sup>11</sup> I avgörandet *Liikenne* ansåg EU-domstolen att reglerna om övergång av verksamhet inte var tillämpliga eftersom inte var fråga om övergång av betydande materiella tillgångar från det ena företaget till det andra. Målet avsåg busstransporter i Helsingforsområdet. När en tidigare bussoperatör med 26 bussar inte blev tilldelad ett förnyat kontrakt sade företaget upp 45 busschaufförer, varav 33 återanställdes av den nya operatören Liikenne. Härutöver anställde Liikenne ytterligare 18 busschaufförer. De hos den tidigare operatören anställda busschaufförerna återanställdes i enlighet med villkoren i det riksomfattande sektorsspecifika kollektivavtalet, vilka genomgående var mindre förmånliga än de anställningsvillkor som tillämpades av den tidigare operatören. I samband med övergången överläts emellertid inte några fordon eller någon annan egendom som hade samband med trafikeringen av de ifrågavarande busslinjerna. Härigenom var det inte fråga om övergång av verksamhet i den mening som följde av direktiv 77/187/EEG. Se mål C-172/99, *Oy Liikenne Ab mot Pekka Liskojärvi och Pentti Juntunen*, EU:C:2001:59.

<sup>12</sup> Frågan om jäv regleras främst i 16 § förvaltningslagen (2017:900) och intressekonflikter som är oförenliga med upphandlingsrätten kan uppkomma om en person i egenskap av konsult hjälpt ett företag att skriva ett anbud och därefter arbetar för en myndighet och deltar i bedömningen av anbudet. Risk för konsultjäv kan likaså uppkomma om en konsult som bistått en upphandlande myndighet att ta fram kravspecifikationer i upphandlingsdokumenten och därefter själv vill lämna anbud i samma upphandling.

måste göras så att skattemedel används effektivt.<sup>13</sup> Härigenom får den potentiella agent-principal problematiken mellan skattebetalarnas intressen och myndigheternas anskaffningar av varor, tjänster och byggtreprenader lösas på annat sätt, t.ex. genom myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev, även om det kvarstår som ovanligt och i stället är en underförstådd skyldighet för myndigheten att beakta. Detta ska dock inte ses som att lagstiftaren vore ointresserad av att upphandlande myndigheter/enheter ska uppnå bästa värde för pengarna och att skattemedel spenderas klokt och effektivt.<sup>14</sup>

Upphandlingsreglerna är som ovan nämnts i huvudsak procedurregler som ställer krav på vissa förfaranden. Från ett EU-rättsligt perspektiv är de ett uttryck för realiseringen av den inre marknaden och i enlighet med det har det utvecklats ett antal grundläggande upphandlingsprinciper.<sup>15</sup> Utfallet av offentlig upphandling är en angelägenhet som i första hand ankommer på medlemsstaterna och därigenom i det enskilda fallet den upphandlande myndigheten. Med hänsyn till det är det ett nationellt intresse för Sverige som stat att tillse att offentligt upphandlade kontrakt genomförs såsom det är avsett enligt den myndighet som upphandlat tjänsten.

Förberedelserna och uppföljningen av kontrakt är – och ska vara – en omistlig del av kontraktet, alltmedan upphandlingen som sådan utgör den förhållandevis korta procedur

---

<sup>13</sup> Enligt 1 kap. 4 § i 1992 års lag om offentlig upphandling framgick att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som fanns och även i övrigt genomföras *affärsmässigt*. Kravet utmönstrades i 2007 års LOU/LUF och ersattes av de direktivstyrda upphandlingsprinciperna, även om någon skillnad i sak inte eftersträvades av lagstiftaren. Omfattningen och innebörden av begreppet affärsmässighet har historiskt varit omdiskuterad och i samband med 2007 års lagar hade det i betänkandet framhållits en risk för "... att ett borttagande av begreppet affärsmässighet skulle sända ut felaktiga signaler och kunna tolkas så att det inte längre fanns något krav på att de upphandlande enheterna skulle göra sitt yttersta för att se till att skattemedlen används så effektivt som möjligt" (SOU 2001:31, *Mera värde för pengarna*, s. 288). Enligt regeringen gick de skäl som anförts för att behålla affärsmässighetsbegreppet i huvudsak ut på att begreppet var väl etablerat, att betydande delar av rättspraxis på området rörde tolkning av begreppet samt att ett slopande av begreppet kunde tolkas som att kravet på affärsmässighet inte spelade samma roll som tidigare. Därigenom ansåg regeringen att det gick att "tona ned betydelsen av ekonomisk effektivitet" vid offentlig upphandling. Regeringen ansåg i stället att det väsentliga var att lagen skulle utformas så att konkurrensen skulle tas till vara vid upphandlingar. Se prop. 2006/07:128 s. 156.

<sup>14</sup> Se t.ex. i LUF-direktivet anges att offentlig upphandling ges en framträdande roll i Europa 2020-strategin och att en strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, som ett av de marknadsbaserade instrument som ska användas för att uppnå smart och hållbar tillväxt för alla, samtidigt som den säkerställer att *offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt* (beaktandesats 4). Regeringen framhåller även i förarbetena att upphandlingsreglerna huvudsakligen syftar till att stimulera tillväxten och främja förtroendet för den inre marknaden. Därutöver har emellertid upphandlingsdirektiven kompletterande mål; bl.a. att genom enklare och mer flexibla regler öka effektiviteten i offentliga utgifter för att säkra bästa möjliga upphandlingsresultat när det gäller att *få bättre valuta för pengarna*. Se prop. 2015/16:195, s. 292.

<sup>15</sup> De grundläggande upphandlingsprinciperna är principen om icke-diskriminering, principen om likabehandling, proportionalitetsprincipen, principen om öppenhet samt principen om ömsesidigt erkännande. Se HFD 2018 ref. 60, HFD 2018 ref. 14 och HFD 2015 ref. 63. Se även mål C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab, tidigare Stagecoach Finland Oy Ab mot Helsingin kaupunki och HKL-Bussiliikenne*, EU:C:2002:495. Sedan 2014 finns även en tillkommande konkurrensprincip, bl.a. uttryckt i artikel 36 andra stycket LUF, enligt vilken en upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från tillämpningsområdet för direktivet eller att på ett konstgjort sätt begränsa konkurrensen. Konkurrensen ska anses ha begränsats på ett konstgjort sätt om upphandlingen har utformats i syfte att på ett otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer. Bestämmelsen är genomförd i 4 kap. 2 § LUF, även om det inte skett helt i enlighet med direktivtexten.

som avser avtalsingåendet. Upphandlande myndigheter uppmanas att följa upp kontrakt och Upphandlingsmyndigheten har i sin rådgivande verksamhet tagit fram rekommendationer för myndigheter som omfattar en hel upphandlingsprocess inkluderande analys/planering, själva upphandlingen och uppföljning (Upphandlingsmyndigheten, 2024). Även om det inte finns några lagfästa krav på att följa upp en upphandling kan underlåtenhet medföra att förfarandet som helhet står i strid mot EU-rätten. EU-domstolen har framhållit att

”... en upphandlande myndighet som föreskriver ett upphandlingskriterium, och anger att den varken ämnar eller har möjlighet att verkligen kontrollera att den information som lämnas av anbudsgivarna är korrekt, åsidosätter principen om likabehandling, eftersom ett sådant kriterium inte är förenligt med ett öppet och objektiva upphandlingsförfarande.”<sup>16</sup>

Att underlåta att följa upp kontrakt kan därför allvarligt äventyra likabehandlingsprincipen och kan betraktas som ett accepterande av avvikelser från avtalade prestationer, varigenom det kan vara fråga om en väsentlig ändring av kontraktet. Skulle det ske innebär förfarandet (eller underlåtenheten) att det jämföras med olaglig direktupphandling i strid mot upphandlingsreglerna.<sup>17</sup> Samtidigt måste erinras om att tilldelningskriterier som i förväg är omöjliga att värdera inte är rättsligt acceptabla. Tilldelningskriterier måste vara utformade på ett sådant sätt att alla rimligt välinformerade och normalt aktsamma anbudsgivare kan tolka dem på ett enhetligt sätt.<sup>18</sup> Huruvida kravställningar, bonusar eller tilldelningskriterier är ömsesidigt motsägelsefulla är inte primärt en rättslig fråga, men öppnar upp för spekulativa anbud och osäkra utfall av utvärderingsprocessen. Forskning har visat att ändamålsenliga förfaranden och erforderlig beställarkompetens är av avgörande betydelse för resultatet av upphandlingen (Arve m.fl., 2022).

## 4.2 Komplexa kontrakt och resultatvariabler

Svensk rätt och EU-rätten är till sitt materiella innehåll likalydande, även om det i svensk rätt följer att upphandlingslagarna är tillämpliga under tröskelvärdena som följer av EU-rätten, dvs. även utanför det direktivstyrda området. Lagstiftningen hindrar dock inte framväxten av komplexa kontrakt, även om det är de faktiska effekterna av avtalsvillkoren som måste bedömas för varje upphandling. Om kriterier eller avtalsvillkor i upphandlingsdokumenten direkt eller indirekt innebär en diskriminering eller favorisering av en leverantör, alternativt

---

<sup>16</sup> Mål C-448/01, *EVN AG och Wienstrom GmbH mot Republik Österreich*, EU:C:2003:651, p. 51.

<sup>17</sup> Jfr mål C-454/06, *presstext Nachrichtenagentur GmbH mot Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH och APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung*, EU:C:2008:351, p. 34.

<sup>18</sup> Mål C-331/04, *ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc, EAC Srl och Viaggi di Maio Snc mot ACTV Venezia SpA, Provincia di Venezia och Comune di Venezia*, EU:C:2005:718, där domstolen framhöll att tilldelningskriterierna som har formulerats av en upphandlande myndighet ska ”... ha ett samband med kontraktets föremål, inte ge den upphandlande myndigheten en obegränsad valfrihet, uttryckligen anges i kontraktshandlingarna, eller i meddelandet om upphandling, och vara förenliga med alla grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering och insyn.” (p. 21).



hindrar leverantörer i andra medlemsstater att lämna anbud kan detta vara i strid mot upphandlingsreglerna.

Sedan 2014 har det etablerats en konkurrensprincip inom konkurrensrätten, varigenom det numera är oförenligt med upphandlingsrätten att en upphandling utformas i syfte att undanta den från tillämpningsområdet upphandlingsreglerna, eller att på ett konstgjort sätt begränsa konkurrensen. Enligt artikel 36 LUF-direktivet ska konkurrensen anses ha begränsats på ett konstgjort sätt om upphandlingen har utformats i syfte att på ett otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer.

Utformningen av upphandlingsdokumenten – inklusive avtalsvillkoren – måste göras så att konkurrensprincipen inte äventyras. Trots det kan en dålig kontraktsutformning inte anses strida mot upphandlingsreglerna enbart därför den har inbyggda motsättningar i incitamentsstrukturer. Frånvaron av uppföljning av kontrakt kan däremot, direkt eller indirekt, medföra att en leverantör ser möjligheter att avvika från avtalet på ett sätt som inte rimligen hade kunnat förutses av anbudsgivare i samband med upphandlingen. Om den upphandlande myndigheten tillåter, accepterar eller utan skäl underlåter att agera mot sådana avvikelser kan det stå i strid mot upphandlingsreglerna.

I civilrättsligt hänseende kan alltför komplexa avtal ge upphov till ineffektiva resultat, vilka ytterst kan vara till nackdel för den upphandlande köparen. Ineffektiviteten kan vara följden av ett intresse att i avtalet försöka detaljkontrollera processen varigenom köparen ställer många och inbördes motstridiga eller svårförenliga krav. Ineffektivitet kan även följa av frånvaron av lämpliga ekonomiska incitament. Om t.ex. ett stort och tidsmässigt långt kontrakt innehåller en fast ersättning kan det medföra att leverantörens möjlighet att öka sin lönsamhet sker på bekostnad av utförandekvaliteten. Det behöver därför göras en avvägning mellan intresset att kontrollera hur leverantören utför kontraktet och intresset av att nå de mål eller resultat som kontraktet avser. Ävenså kan intresset att skapa klarhet gällande t.ex. skadestånd vid icke-kontraktsmässiga utfall bli kontraproduktivt om allmän skadeståndsrätt (t.ex. bestämmelsen i 27–28 §§ köplagen) ersätts med kontraktsviten (eng. *liquidated damages*), inte minst med hänsyn till att förbestämda belopp även innefattar att det sätts ett fast pris på avtalsbrott. Om det priset på förhand är lägre än de vinster som t.ex. en leverantör skulle uppnå därigenom finns en risk att klarheten bidrar till avtalsbrottet. Osäkerhet om vidden av konsekvenser vid icke-uppfyllelse av kontraktuella förpliktelser kan därför i vissa fall verka avhållande på den part som har ett intresse av att bryta mot avtalsvillkoren.

## 5. Datamaterial och metod

Det empiriska materialet till rapporten kommer från tre fallstudier med offentlig upphandling i konkurrens: regional tågtrafik, vintervägunderhåll och städtjänster. Det består huvudsakligen av de upprättade kontrakten som har kompletterats med annat material om upphandlingarna och avtalen. Detta material består av förfrågningsunderlag med tillhörande bilagor, pressmeddelanden om upphandlingarna och kontrakten, artiklar i fackpress och rapporter. I fokus står kontrakten och hur kontrakten har genomförts.

Det analyserade materialet i kontrakten är omfattande; kontrakten för regionaltågstrafiken består i regel av ett huvuddokument och tiotals bilagor. Även städkontrakten är relativt omfångsrika när alla bilagor inkluderas. I en del fall har även tilläggsavtal analyserats eftersom de har innehållit de faktorer som vi har varit intresserade av. För en del kontrakt har det handlat om att gå igenom flera tusen sidor text. I vissa fall har analyserna kunnat följas upp via kontakter med leverantörer och/eller upphandlande myndigheter. Kompletterande underlag har i en del fall också inhämtats från branschorganisationer.

Kontrakten har analyserats med hjälp av en textanalys i flera steg. I ett första steg har vi identifierat faktorer i kontrakten som är jämförbara i de tre sektorerna, för att kunna identifiera likheter och skillnader mellan kontrakten. Därefter har vi för varje kontrakt undersökt hur en speciell faktor har hanterats – t.ex. användandet av incitament och regler för förtida avbrott. Utifrån denna analys har vi sedan jämfört varje faktor inom en region över tiden, mellan regioner och mellan sektorer.

Att observera är att fallstudierna är till sin karaktär relativt olika, delvis beroende på varierande tillgång till underlag men även p.g.a. andra inneboende skillnader mellan sektorerna. Vi vill också påpeka att för några kontrakt har vi inte fått ta del av alla bilagor och tilläggsavtal. Det är möjligt att det i dessa delar av avtalen funnits information som hade kunnat påverka resultatet av vår analys.

## 6. Fallstudie A: Regional tågtrafik

### 6.1 Introduktion och bakgrund

Under mer än 25 år har de regionala och interregionala tågsystemen i de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö upphandlats i konkurrens. Övergången från förhandlade kontrakt med den tidigare monopolisten SJ till anbudskonkurrens resulterade initialt i betydande kostnadsminskningar, men har också medfört problem som t.ex. avbrutna och omförhandlade kontrakt, ifrågasättanden om valet av vinnare av en upphandling, konkurser och andra hastiga utträden från marknaden, och omfattande störningar i tågtrafiken i samband med operatörsbyten.

De kontrakt som misslyckats har medfört kostnadsökningar, låg kvalitet i tågtrafiken och missade möjligheter till stegvisa förbättringar av den subventionerade regionala tågtrafiken. De juridiska tvisterna har orsakat stora kostnader och stört övergångar till den vinnande operatören. Konkurserna och andra forcerade utträden har medfört en försvagad konkurrens och på senare år en betydande användning av förhandlade tillfälliga nödkontrakt.

Covid-19 visade på riskerna för kontraktsstörningar ifall av att en oväntad och oförutsedd större händelse stör relationerna mellan parterna i ett kontraktsförhållande. Inom den kollektiva busstrafiken blev kontrakt med stora resandeincitament särskilt påverkade och de blev i många fall omförhandlade eller ändrade (Alexandersson, Hultén & Henriksson, 2024). Även avtalen för den regionala tågtrafiken påverkades av Covid-19, om än i lägre grad än bussavtalen. De ovannämnda problemen med upphandlade kontrakt har gett de empiriska utgångspunkterna för den här fallstudien om kontrakten för de stora regionala tågsystemen.

## **6.2 Studerade kontrakt och övrigt datamaterial**

Den här fallstudien behandlar hur kontrakten är och varit utformade i de stora regionala tågsystemen i de tre storstadsområdena. De tågsystem som ingår i jämförelsen är Pendeltågen i Stockholm, Mälartågen, Pågatågen, Öresundstågen och Västtågen. Vi har försökt studera alla kontrakt från och med att de började upphandlas i konkurrens (se tabell 6.1). Två av regionaltågssystemen, Pendeltågen i Stockholm och Pågatågen i Skåne, bedriver huvudsakligen trafik inom regionen. Två regionaltågssystem, Mälartåg och Öresundståg, är egentligen interregionala tågsystem som knyter samman tätorter i flera intilliggande regioner. Västtågen omfattar både regionala tåg och en del interregional tågtrafik.

Vi jämför hur kontrakten är utformade för att hantera följande områden: 1) kontraktets mål, 2) hantering av personal i samband med operatörsbyte, 3) uppföljning av hur operatören sköter uppdraget, 4) användning och utformning av incitament inklusive bonusar och viten, samt 5) konflikthantering och förtida avbrott av kontrakt.

Sedan kontrakt började upphandlas i konkurrens i samband med att landstingen/regionerna fick trafikeringsrätten på de regionala järnvägsnäten har fem kontrakt tilldelats utan ett förfarande med konkurrensupphandling. Ett av dessa kontrakt har tilldelats som en tjänstekoncession och fyra kontrakt har tilldelats som nödkontrakt efter att regionerna och/eller tågoperatören avbrutit ett avtal i förtid.

Det empiriska materialet består i första hand av kontrakten för regionaltågen i de tre storstadsområdena efter att de började upphandlas i konkurrens. Vi har fått kontrakten från de myndigheter och organisationer som är ansvariga för trafiken. Kontraktsmaterialet har kompletterats med forskningsrapporter och branschtidningar för att få en mer fullständig bild av hur kontrakten fungerade. Detta har varit speciellt viktigt i samband med att avtal förändrades eller blivit avbrutna.

**Tabell 6.1. Upphandlade och studerade kontrakt för regional tågtrafik**

| Regionalt tågtrafiksystem | Kontrakt 1                     | Kontrakt 2                       | Kontrakt 3                   | Kontrakt 4                          |
|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Pendeltågen               | Citypendeln kontrakt 2000–2006 | Stockholmståg kontrakt 2006–2016 | MTR Gamma kontrakt 2016–2024 | SJ Stockholmståg nödkontrakt 2024–* |
| Mälartågen                | SJ kontrakt 2016–2021          | MTR Jota kontrakt 2021–2024      | Transdev nödkontrakt 2024–   | ---                                 |
| Pågatågen                 | Arriva kontrakt 2007*          | Arriva kontrakt 2017–            | Transdev kontrakt* 2024–     | ---                                 |
| Öresundstågen             | DSB kontrakt 2009*             | Veolia kontrakt 2014–2020        | SJ kontrakt 2020–2022        | Transdev nödkontrakt 2022–          |
| Västtågen                 | DSB kontrakt 2010              | SJ nödkontrakt 2012              | SJ kontrakt 2015–            | ---                                 |

\* Ej studerade kontrakt

## 6.3 Granskning och jämförelser av kontrakten

### 6.3.1 Uppdraget och målet med kontrakten

De flesta regionaltågskontrakt består av ett huvudavtal om cirka 20 sidor och ett stort antal bilagor. I huvudavtalen i Stockholmsregionen kan det finnas listade upp till 40 avtalspunkter. I Skåne och Västra Götaland har kontrakten betydligt färre avtalspunkter i själva kontraktet.

Alla regionaltågsavtal inkluderar information om uppdraget, även om detta kan betecknas på många olika sätt: 1) uppdraget, 2) trafikuppdraget och trafikeringsområde, 3) uppdragets art och omfattning, 4) avtalets uppbyggnad och innehåll, 5) allmänt om uppdraget, 6) övergripande inriktning, och 7) trafikåtagandets omfattning.

I de flesta regionaltågskontrakt finns det med skrivningar om målet med den upphandlade trafiken.

I avtalen med Citypendeln och Stockholmståg för Pendeltågen var målbeskrivningen snarlik. Tågoperatören skulle utföra trafiken i enlighet med SL:s långsiktiga mål, dvs för ett ökat kollektivresande i länet, och skulle erbjuda SL:s resenärer en hög kvalitet och säkerhet på trafiktjänsten samt verka för en positiv bild av att resa med SL.

I koncessionsavtalet om Mälartågen från 2017 mellan Mälal och SJ AB, som föregick MTR Jotas avtal, saknas en målformulering. Däremot nämndes några syften med trafiken. Den skulle bidra till resemöjligheter där även fjärrtåg och övriga trafikslag (flyg och passagerarfärjor) ingick och beakta de behov av samverkan mellan de olika trafiksystemen som behövdes för att systemet i sin helhet skulle innebära en hög kundnöjdhet. I avtalet nämndes också att trafiken skulle utformas så att den använde den rullande materielen på ett ekonomiskt sätt.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Mälardalstrafik MÄLAB AB. Avropsförfrågan, Regional tågtrafik Mälardalen 2017. Bilaga 2 Uppdragsbeskrivning.

I avtalen med MTR Gamma för Pendeltågen och MTR Jota för Mälartågen förändrades målen med avtalen till att bli mer operationella. Skrivningarna var lite olika men innebörden var den följande. Tågoperatörerna skulle uppnå flera olika mål: 1) öka kundnöjdheten genom en attraktiv, tillförlitlig och punktlig trafik med hög tillgänglighet för alla kategorier av resenärer, 2) bedriva trafiken på ett kostnads- och resurseffektivt sätt, innebärande att trafikutövaren skulle säkerställa en långsiktigt effektiv förvaltning av tillgångar, och 3) god intäktssäkring.

I pendeltågstrafiken innebar det tredje målet att resenärer skulle ges möjlighet att köpa biljetter och att alla resenärers biljetter skulle valideras. I MTR Jotas avtal om Mälartågen var kravet att 80 procent av biljetterna skulle valideras. I det efterföljande nödavtalet med Transdev om Mälartågen finns snarlika skrivningar om ökad kundnöjdhet som de i MTR:s avtal, men med tilläggen att det krävs en hög fordonsutsättning, vilken uppnås genom att ha tillgängliga fordon och förare. I målbeskrivningen står det inget om att bedriva trafiken kostnads- och resurseffektivt. Däremot krävs en långsiktig hållbar förvaltning av tillgångar. Intäktssäkringen ska säkerställas genom visering av resenärernas biljetter.

Målbeskrivningarna i avtalen i region Skåne har utvecklats på ett annat sätt. I avtalet med Arriva om Pågatågen 2017 saknas en explicit målformulering. Däremot stod det i upphandlingsdokumentet att leverantören ska samverka med Skånetrafiken för att nå det övergripande målet för uppdraget nöjdare och fler kunder i kollektivtrafiken.

I avtalet med Transdev om Öresundstågen från 2014 stod det att hög kvalitet inom kollektivtrafiken är betydelsefullt för att kunna behålla nuvarande kunder och ett medel för att få nya kunder. För att bra kvalitet ska uppnås krävs att parterna och deras personal arbetar gemensamt för att utveckla verksamheten. Parterna och deras personal ska agera så att hög kvalitet präglar all verksamhet och speciellt på att uppnå hög kvalitet för Öresundstågstrafikens resenärer. Entreprenören skulle också åta sig att iaktta aktsamhet med all utrustning som tillhandahålls av beställaren. I avtalet med SJ om Öresundstågen från 2020 påpekas att kollektivtrafiken ska vara en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle. Det fanns ett gemensamt övergripande mål att öka antalet resande inom kollektivtrafiken med en kvalitet som skapar förtroende hos resenärerna och bygger ett starkt varumärke för kollektivtrafiken i det geografiska område som omfattades av avtalet. När SJ:s avtal ersattes med ett nödavtal med Transdev 2022 formulerades det mer operationella mål: 1) Fler och nöjdare kunder, 2) Hela och rena tåg, och 3) Högsta möjliga kvalitet till så låg kostnad som möjligt.

I avtalet med DSB Väst från 2010 i Västra Götalandsregionen fanns det en väldigt ambitiös målformulering. De övergripande målen var en säker trafik, ökat resande, hög transportkvalitet, hög tillförlitlighet och en god miljö. Beställaren avsåg att ta stor hänsyn till regionala utvecklingsmöjligheter, en fungerande arbetsmarknad och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Beställaren fäste också vikt vid att operatören skulle tillgodose alla olika grupper resbehov. I nödavtalet med SJ, som kom in som operatör efter att DSB Väst gett upp sitt avtal i förtid, var målen betydligt mindre omfattande. Den gemensamma

ambitionen var att trafiken skulle utföras med bästa möjliga kvalitet och kostnadseffektivt. I det efterföljande upphandlade avtalet med SJ från 2015 återkom faktorer i målformuleringen som låg utanför vad operatören kunde kontrollera. Målen var: 1) att kollektivtrafiken ska vara en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle, 2) att öka antalet resande inom kollektivtrafiken med en kvalitet som skapar förtroende hos resenärerna och bidra till att bygga ett starkt varumärke för kollektivtrafiken i det geografiska område som omfattas av avtalet och 3) att utgöra del av kollektivtrafikbranschens handlingsplan "Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik" och branschens övergripande mål att fördubbla resandet med kollektivtrafiken i Sverige under perioden 2006 till 2020.

Även om målen inte är lika tydligt formulerade i avtalen i Skåne-regionen som i Stockholms-regionen rör sig avtalen även i denna region i riktning mot tydligare formulerade mål. De viktigaste återkommande målen är hög kvalitet i trafiken och fler och nöjdare resenärer. Det finns inte lika uttalade mål om kostnadseffektivitet och inkomstsäkring.

I Västra Götaland är målen i avtalen inte lika operationella jämfört med de två övriga regionerna. I både det första och det senaste avtalet fanns det med övergripande mål som låg utanför tågoperatörens kontroll.

Mål i avtalen som är relativt enkelt att styra mot är:

- 1) Ökat resande med hjälp av resandeincitament och undersökningar av resandet
- 2) Ökad kundnöjdhet kontrolleras med återkommande undersökningar
- 3) Ökad intäktssäkring genom att ge incitament att validera biljetter och mäta hur många biljetter som validerats

Mål som är svåra att styra mot är:

- 1) verka för en positiv bild av att resa med t.ex. SL
- 2) att kollektivtrafiken ska vara en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle
- 3) regionala utvecklingsmöjligheter och en fungerande arbetsmarknad
- 4) verka för branschens övergripande mål att fördubbla resandet med kollektivtrafiken i Sverige till 2020

### 6.3.2 Personalövergång

Givetvis ställs det i alla avtalen krav på att tågoperatören ska ha kvalificerad arbetskraft för att sköta tågtrafiken, men i detta avsnitt studerar vi enbart frågor om personalövergångar i samband med operatörsbyten.

Hantering av personal i samband med övergången till en ny operatör har behandlats i flera av avtalen. I några fall kunde formuleringarna och utfästelserna i avtalen ändå inte för-

hindra att det uppstod stora problem med undertalighet inom viktiga personalgrupper, t.ex. lokförare.

I avtalet med Citypendeln från 2000 påpekades att det var tågoperatörens ansvar att rekrytera och utbilda personal så att entreprenören från och med 6 januari 2000 kunde överta driften av verksamheten. Entreprenören skulle såvitt avsåg övertagen personal under hela avtalstiden tillämpa lägst den lönenivå som gällde vid övergången, såvida inte entreprenören kunde sluta annat avtal med de anställda. Det var tågoperatörens ansvar att träffa avtal med SJ hur rekrytering/övertagande av personal skulle genomföras.

I avtalet med Stockholmståg 2006 fanns en likartad skrivning som i avtalet med Citypendeln, men i detta avtal sattes tidsgränsen för förhandlingarna om övertagande av personal till tre månader före trafikstart.

I avtalet med MTR Gamma från 2015 påpekas att trafikutövaren ska ha fullgjort samtliga åtaganden enligt förberedelseplanen (inklusive vad avser personalövertagande) i den mån de är av betydelse för att säkerställa driftstart utan störningar för uppdraget och resenärerna.

I koncessionsavtalet med SJ AB om Mälartågen står inget nämnt om personalfrågor, medan MTR Jotas avtal med Mälars AB innehöll en mer detaljerad redogörelse för hur personalövertagandet skulle genomföras. Enligt avtalet skulle tågoperatören rekrytera och utbilda personal så att denne kunde överta driften med början från driftstart. Parterna var överens om att övertagande av verksamheten var att anse som verksamhetsövergång enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, vilken innebar att personal som är hänförlig till verksamheten ska övertas (förutsatt att sådan personal inte motsätter sig övergång). Det åvilade Trafikutövaren att samverka med, och i den mån det var nödvändigt att träffa överenskommelse med, föregående arbetsgivare avseende övertagande av berörd personal.

Enligt nödavtalet med Transdev från 2024 för Mälartågen skulle personalfrågorna vara lösta tre månader innan trafikstart. Detta skulle ske genom att fastställa planer för resurs-, kompetens och utbildning med personalbehov per personalkategori avseende exempelvis förare, tågvärdar, driftledning och annan kompetens fastställd. Planen ska säkerställa att personalen har tillräcklig kompetens och utbildning för att trafiken ska kunna bedrivas.

I avtalet med Arriva om Pågatågen från 2017 finns inget nämnt om övertagande av personal. Texten om personal handlar enbart om personalens utbildning, kunskap och kompetens.

I avtalet med Veolia från 2014 om Öresundstågen nämns det ingenting om personalfrågor i samband med bytet av tågoperatör.

I avtalet om Öresundstågen med SJ AB från 2019 står det att trafikföretaget omedelbart efter att avtalet har undertecknats omgående ska påbörja arbetet med personalrekrytering och etablera kontakt med avlämnande trafikföretag och fackföreningar.

I nödavtalet om Öresundstågen med Transdev från 2022 står det enbart att trafikföretaget anställer och avlönar för trafikåtagandet erforderlig personal.

I avtalet mellan Västtrafik och DSB från 2010 stod det att det åligger tågoperatören att i tillräcklig omfattning bemanna nödvändiga arbetsfunktioner i syfte att säkra en optimal lösning för utförande av Trafikåtagandet.

I nödavtalet mellan SJ och Västtrafik från 2012 stod det att tågoperatören enligt lagen om anställningsskydd tog över samtliga tillsvidareanställda medarbetare verksamma i DSB Väst AB.

Avtalet mellan Västtrafik och SJ AB från 2015 nämner mer om personalfrågor. Det står att för att nå beställarens mål om ett ökat kollektivt resande, är det viktigt att den långsiktiga tillgången på kvalificerad personal tillgodoses. Trafikföretaget har en mycket viktig roll genom att aktivt arbeta med personalfrågor, så att arbetsuppgifter inom kollektivtrafiken får ett gott rykte och härigenom lockar lämpliga personer.

Avtalen från Stockholmsregionen innehåller mer utförliga beskrivningar av hur den tillträdande tågoperatören ska agera för att anställa erforderlig personal. Senare avtal i Stockholm innehåller mindre utförliga krav på hur dessa frågor ska lösas. I de två övriga regionerna verkar frågan om övergångar om personal vara mindre viktig. I två av dessa avtal står det att tågoperatören ska arbeta aktivt med dessa frågor inför trafikstarten.

### 6.3.3 Verifiering och uppföljning

I de regionala tågtrafikkontrakten används olika mätmetoder för att bedöma hur operatörerna utför sina uppdrag. Tabell 6.2 ger en överblick över hur kontrakten hanterat mätning av punktlighet och inställda tåg, städning, samt andra kvalitetsparametrar.

Verifieringen av hur tågen städas har utvecklats på två sätt. Det första är att beställarna använder en vedertagen standard för att bedöma hur städningen utförs. I tidiga avtal, t.ex. det första avtalet med Citypendeln påtalades enbart att det var oberoende experter som bedömde hur rena tågen var. Det andra är att i flera avtal spelar också kundernas åsikter om hur tågen städas en viktig roll för att bedöma om trafikföretaget sköter städningen på ett tillfredsställande sätt.



**Tabell 6.2. Mätning av några olika parametrar i kontrakt för regional tågtrafik**

| Regionalt tågtrafiksystem och kontrakt | Punktlighet och inställda tåg           | Städning                                                                              | Andra kvalitetsparametrar                                                             |
|----------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pendeltågen</b>                     |                                         |                                                                                       |                                                                                       |
| Citypendeln                            | Information från Tågtrafikledningen     | Okulär besiktning av experter                                                         | Mystery riding av konsulter                                                           |
| Stockholmståg <sup>20</sup>            | Information från Banverket              | Nöjdkundindex, mystery riding av konsulter och synpunkter och klagomål från resenärer | Nöjdkundindex, mystery riding av konsulter och synpunkter och klagomål från resenärer |
| MTR Gamma <sup>21</sup>                | Information från Trafikverket           | Okulär besiktning av experter enligt INSTA 800 och resenärsundersökning               | Månatlig resenärsundersökning och mystery riding av konsulter                         |
| <b>Mälartågen</b>                      |                                         |                                                                                       |                                                                                       |
| SJ                                     | Information från Trafikverket           |                                                                                       |                                                                                       |
| MTR Jota <sup>22</sup>                 | Information från Trafikverket           | Okulär besiktning av experter enligt INSTA 800                                        | Resenärsundersökning var sjätte månad och mystery riding av konsulter                 |
| Transdev                               | Saknas information i avtalets huvudtext | Saknas information i avtalets huvudtext                                               |                                                                                       |
| <b>Pågatågen</b>                       |                                         |                                                                                       |                                                                                       |
| Arriva                                 |                                         | Enkätfrågor i resenärsundersökning                                                    | Resenärsundersökning två gånger per år                                                |
| <b>Öresundstågen</b>                   |                                         |                                                                                       |                                                                                       |
| Transdev                               | Information från Trafikverket           | Enkätfrågor i resenärsundersökning                                                    | Resenärsundersökning två gånger per år                                                |
| SJ                                     | Information från Trafikverket           | Enkätfrågor i resenärsundersökning och mystery riding                                 | Resenärsundersökning fyra gånger per år                                               |
| Transdev                               | Saknas information i avtalets huvudtext | Saknas information i avtalets huvudtext                                               | Resenärsundersökning fyra gånger per år                                               |
| <b>Västtågen</b>                       |                                         |                                                                                       |                                                                                       |
| DSB                                    | Information från Banverket              | Punktvisa kontroller                                                                  | Resenärsundersökning en gång per år                                                   |
| SJ                                     | Saknas information i avtalet            | Saknas information i avtalet                                                          |                                                                                       |
| SJ                                     | Information från Trafikverket           |                                                                                       |                                                                                       |

Enkäterna som används av beställarna är olika för de olika avtalen och för en del trafikuppgifter har frågornas innehåll förändrats. I en del kontrakt används svaren på alla frågor för att ta fram ett index på kundnöjdhet medan i andra kontrakt används endast en del av svaren för att ta fram detta index. I avtalen om Öresundstågen från 2014 och 2020 mättes kundnöjdheten med hjälp av en enkät med 27 frågor. Enkäter samlades in vid två tillfällen under året. Alla svar användes inte för att räkna ut kvaliteten för en parameter. Totalt användes tretton av svaren för att beräkna värdet av tre kvalitetsparametrar: tågpersonal, fordon och information.<sup>23</sup> Likaså är gränstalen för när eventuella bonusar och viten ska betalas olika i de olika avtalen, och hur många och vilka parametrar som mäts. I avtalet med Citypendeln för Pendeltågen mättes kundnöjdhet för två parametrar, i avtalen för Öresundstågen och Västtågen mättes tre parametrar, i avtalet med MTR Gamma för Pendeltågen

<sup>20</sup> SL, Bilaga 02 Kvalitetsprogram.

<sup>21</sup> E24 Bilaga 7 A Rapportering, uppföljning och avvikelshantering, 2015-12-04, s. 3–7.

<sup>22</sup> Appendix 7. Rapportering, uppföljning och avvikelshantering, 2020-12-09.

<sup>23</sup> Öresundståg, Förfrågningsunderlag Öresundståg 2020 Bilaga B3 Kundnöjdhet Rev A.

mättes fyra parametrar, i avtalet med MTR Jota för Mälartågen mättes fem parametrar och i avtalet för Pågatågen mättes sju parametrar.

I nödavtalen har mätningar av kundnöjdhet inte påverkat trafikföretagets ekonomiska utfall. Enligt nödavtalet om Öresundstågen bestod uppföljning och rapportering av en redovisning av ekonomiskt resultatutfall med förklaring av varianser jämfört med budget.

#### 6.3.4 Incitament och viten

I det här avsnittet går vi relativt detaljerat igenom de flesta bonusar och viten som finns listade i avtalen. I slutet av texten finns en sammanfattande genomgång och analys av hur incitamenten har använts i avtalen.

#### **Pendeltågen**

Under Citypendelns första två år togs det fram tre olika typer av incitamentskontrakt. I det första avtalet kunde operatören erhålla en ökad ersättning om högst 160 000 kr per månad om tågen gick i rätt tid. Om det tidtabellhållningen var dålig kunde operatören tvingas betala ett vite om motsvarande belopp. Utöver detta vite kunde operatören tvingas betala viten om tågen inte var rena, det saknades informationsgivning till resenärerna i samband med tågstörningar och om biljettförsäljningen och biljettkontrollen inte sköttes på ett bra sätt.

Detta avtal ändrades i september 2000. I det nya avtalet som endast gällde under andra halvåret 2000 kunde operatören erhålla 12 miljoner kr per kvartal om tågen och järnvägsstationerna hölls rena och erhålla bonusar om 125 000 kr i månaden om tågen till 93 procent gick enligt tidtabell och 330 000 kr om den hölls för 94 procent av tågen.<sup>24</sup>

Under 2001 gjordes en större förändring av incitamenten. Från och med detta avtal utgick följande bonusar: 1) punktlighet: 3 miljoner kr, 2) städning på tågen: 2,5 miljoner kr, 3) personalens uppträdande: 4 miljoner kronor med start år 2002, 4) andel resenärer med giltigt färdbevis: 4 miljoner kr från år 2002, 5) antal resenärer: 3 miljoner kr år 2001 därefter 6 miljoner kr, 6) information: 4 miljoner kronor från år 2002, Eventuellt Justeringsbelopp för att ej överskrida taksumma om minus 5 miljoner kr från år 2002. Maximal bonus för 2001 kunde bli 11 miljoner kr och 21 miljoner kr för 2002 och framåt.

I avtalet med Stockholmståg från 2006 fanns det med viten för inställda tåg och bonusar om 95,5 procent av tågen var punktliga. 16 miljoner kr var maximal årliga bonus till tågoperatören om tågen gick i tid. Om ett tåg blev inställt var vitet tre gånger ersättningen för ett tåg som gick i trafik. Tåg ansågs vara inställda: om de inte kördes, om de inte trafikerade del av sträckan eller var mer än femton minuter försenade. Viten skulle också betalas om tågvärdar saknades på tågen, om tågoperatören missade att rapportera om inställda tåg eller tåg som framfördes utan tågvärdar och bristande visering av biljetter.<sup>25</sup> I det första avtalet med Stockholmståg från 2006 var operatörens enda incitament att om städningen utfördes bra

---

<sup>24</sup> Incitamentsavtal år 2000 avseende punktlighet för tåg.

<sup>25</sup> AB Storstockholms Lokaltrafik, Bilaga 02 Kvalitetsprogram.

slapp företaget betala tredjepartsbesiktningen av hur den sköttes.<sup>26</sup> I ett tilläggsavtal från 2011 skapades ett nytt system som antingen kunde resultera i bonusar eller viten för operatören. Detta system hade gradvis utvecklats under den tidigare operatören. Dessa beräknades utifrån SL:s månatliga kundnöjdhetsmätningar "Upplevd kvalitet" avseende städning på hållplatser, stationer och fordonen. Viten och bonus mättes och reglerades månadsvis i efterskott. För månaderna juni och juli utgick varken viten eller bonus. Maximalt vite respektive maximal bonus uppgick till 1,5 miljoner kr per år både stations- och fordonsstädning.<sup>27</sup> Om (Nöjd Kund Index (NKI) låg under 62 betalade operatören ett vite, om NKI var högre än 68, på en skala från 0 till 100, erhöll operatören bonus.<sup>28</sup>

Under 2011 introducerades även ett incitament som avsåg den rullande materielen. Utöver viten och bonusar för bedrivande av tågtrafiken tillkom bonusar och viten för andelen X60-tåg i trafik och för städning under 2011. Viten betalades av Entreprenören när andelen X60-trafik understeg 89,6 procent med 100 000 kr per 0,1 procentenhet. Bonus utbetalades till Entreprenören när andelen X60-trafik översteg 91 procent med 100 000 kr per 0,1 procentenhet. Gränsvärdena 89,6 procent respektive 91,6 procent gällde när det totala antalet X60-fordon var 71 stycken. Maxbeloppen för viten respektive bonus för enskild månad uppgick till en miljon kr och till 5 miljoner kr per år.<sup>29</sup>

Avtalet med MTR Gamma saknade precis som avtalet med Stockholmståg resandeincitament. Andra incitament ökade i betydelse jämfört med tidigare avtal och vitesbeloppen kunde bli mycket större. Under ett år fick det totala vitesbeloppet inte överstiga 200 miljoner kr och beställaren hade rätt att säga upp avtalet om vitena under ett år uppgick till mer än 150 miljoner kr.

MTR Gamma kunde erhålla bonusar för sju olika variabler: 1) egen punktlighet om den var högre än 99 procent, 2) total punktlighet inklusive störningar som inte orsakades av MTR Gamma, 3) upplevd kvalitet (övergripande), 4) upplevd kvalitet (information om störningar i trafiken), 5) upplevd kvalitet (bemötande), 6) upplevd kvalitet (rent på tåg och stationer), och 7) särskilda fokusområden. Totalt kunde MTR Gamma erhålla 192 miljoner kr om man uppnådde maximal bonus för alla variabler.

Tågoperatören kunde tvingas betala viten om det presterade dåligt inom fyra olika områden: 1) egen punktlighet om den var lägre än 99 procent, 2) upplevd kvalitet (övergripande), 3) upplevd kvalitet (information om störningar i trafiken), och 4) upplevd kvalitet (bemötande). Totalt kunde tågoperatören tvingas betala 80 miljoner kr om det tvingades betala maximala viten för dessa fyra faktorer. Därutöver kunde tågoperatören betala viten för: 1) ej utförd produktion (utbudskilometer för tåg och utbudstimmar för stationer), 2) bristande bemanning på stationer, och 3) bristande städning enligt INSTA 800 kontroller fyra gånger per år, och 4) övriga punktviten avseende t.ex. försenad trafikstart (50 miljoner kr per vecka), försening av öppnandet av Citybanan och bristande klottersanering (5 000 kr per dag). Vitet för bristande städning kunde bli 20 miljoner kronor per år om mer än 20 procent av de kontrollerade enheterna inte uppfyllde beställarnas krav. För de övriga

---

<sup>26</sup> Bilaga 02.3 Städtjänster pendeltåg.

<sup>27</sup> Tilläggsavtal nr. 31 till Trafikavtalet.

<sup>28</sup> Tilläggsavtal nr. 31 till Trafikavtalet och Tilläggsavtal nr. 11 till Stationstjänstavtalet, 2022-02-28.

<sup>29</sup> Tilläggsavtal nr. 31 till Trafikavtalet.

områdena fanns det inga angivna maxbelopp, men de kunde bli betydande om t.ex. många tåg blev inställda. Varje ej utförd tågimme gav ett vite på 5 000 kr och varje ej utförd stationstimme gav ett vite på 1 024 kr.

## Mälartåg

Koncessionsavtalet med SJ AB gav tågoperatören incitament att öka resandet genom att företagets intäkter var direkt relaterade till verksamhetens intäkter. Tågoperatören skulle betala ersättningar till Mälal om trafiken ställdes in. Vid enstaka tillfällen reducerades tågoperatörens ersättningsbelopp med dubbla den genomsnittliga ersättningen per tur dock minst 10 000 kronor för varje helt eller delvis inställd tur. Om tågoperatören vid upprepade tillfällen inte uppfyllde kraven som gällde eller de utfästelser som gjorts i anbudet och inte inom en månad vidtar rättelse, ägde Mälal rätt till ett vitesbelopp om 500 000 kronor. Om Trafikföretaget fortsatt inte vidtog rättelse hade Mälal rätt till ett vitesbelopp om 500 000 kronor per månad.

I MTR Jota-avtalet utgick 85 miljoner kronor per år i bonusar om tågoperatören lyckades få maximala poäng på alla incitament som ingick: 1) punktlighet som inkluderade störningar utanför tågoperatörens kontroll (bonus över 90 procent och vite 87 procent och lägre under det första året); 2) renlighet på tåg och järnvägsstationer enligt systemet INSTA 800 ; 3) upplevd övergripande kvalitet (över 82 procent för bonus, under 74 procent för vite under det första året); 4) upplevd kvalitet i termer av punktlighet (över 91 procent för bonus, under 87 procent för vite under första året); 5) upplevd kvalitet på information om trafikstörningar (över 77 procent för bonus, under 69 procent för vite under det första året). 6) upplevd kvalitet på personalens uppförande (över 88 för bonus för första året). 7) upplevd kvalitet på renlighet på tåg och järnvägsstationer (över 78 för bonus för det första året och viten under 71 procent under det första året); 8) utvalda fokusområden; och 9) särskilda påföljder från fall till fall.

MTR Jota kunde också tjäna 2 kronor per kontrollerad resenär om bolagets personal validerade fler än 80 procent av biljetterna. Incitamentet skulle kunna vara värt 4–5 miljoner kronor om alla biljetter validerades. De utvalda fokusområdena skulle, om de infördes, kunnat ge 7,5 miljoner kronor per år. Exempel på sådana områden var insatser som syftade till att uppnå avtalets två huvudmål: att öka kundnöjdheten och att värna tillgångarnas långsiktiga värde. I avtalet angavs också att SL skulle kunna höja bonusen för ett befintligt kvalitetsincitament. MTR Jota skulle också betala två typer av böter för icke levererade tågimmor. Det första var en minskning av ersättningen från Mälal för tåg som ställdes in. Den andra var en faktor för kvalitetsincitament som lades till utöver den innehållna betalningen. Vi saknar uppgifter om storleken på dessa viten, men de var betydande då de resulterade i en minskad intäkt på 25 procent från kontraktet när MTR Jota var tvunget att ställa in mer än tio procent av tågen under det första kontraktsåret. De inställda tågen berodde på brist på lokförare och efter ett par månader accepterade Mälal en 30-procentig minskning av tågavgångarna.

I samband med driftstarten erhöU MTR Jota en bonus om 12 miljoner kr om den gick enligt plan. För varje veckas försening utgick ett vite om 5 miljoner kr.

Under det första året av nödkontraktet med Transdev för Mälartågen erhöll tågoperatören ersättning för de faktiska kostnaderna plus ett generellt påslag för tågoperatörens gemensamma funktioner, vilka var nödvändiga för att utföra trafiken. För dessa två kostnadsslag hade operatören rätt att få ett vinstpåslag. Därutöver listades i kontraktet kostnader som inte gav rätt till vinstpåslag (t.ex. kostnader för ersättningstrafik) och kostnader som inte gav rätt till någon ersättning alls (t.ex. att operatören brutit mot avtalet).

Enligt avtalet kunde incitament införas från år 2025. Enligt den föreslagna incitamentsmodellen skulle bonus- och vitesbetalningar endast ändra storleken på vinstmarginalen. I modellen kunde järnvägsoperatören få bonuspoäng om denne presterade bra i punktlighet, passagerarnöjdhet och producerade tågtjänster och den kunde betala viten för otillräckliga biljettkontroller, tåg som inte hölls i skick och inställda tåg. Enligt avtalet utgick inga viten för inställda eller försenade tåg.

## Pågatågen

I avtalet med SJ AB om Pågatågen betalades från och med kalenderåret 2020, resandeincitament per påstigande kund. Tjugo procent av produktionsersättningen under kalenderåret 2019 omvandlades till resandeincitament under 2020. Utöver produktionsersättning och resandeincitament kunde tågoperatören erhålla ett kvalitetsincitament. Kvalitetsincitament betalades ut vid utfall över vissa definierade kvalitetsnivåer.<sup>30</sup>

Kvalitetsincitamentet baserades på åtta parametrar: Den första avsåg faktisk punktlighet och de övriga sju avsåg kvalitetsmätningar. Dessa sju parametrar var: 1) information ombord, 2) utvändigt tvätt av tåget, 3) helhetsbetyg på tågvärdarna, 4) tågets punktlighet, 5) städningen ombord, 6) toaletterna på tågen, och frågan 7) skulle du rekommendera andra att åka med Pågatågen på denna sträcka? Parametrarna om punktlighet hade vikten 5 procent och de övriga hade vikten 15 procent. Tal för parameter 2–8 beräknades enligt en kvalitetmätning och avsåg medelvärdet av de två mätningar som genomfördes per kalenderår.

Respektive parameters index viktades till ett totalt index för samtliga parametrar (1–8) enligt procenttalen ovan. Om tågoperatören uppnådde ett på förhand fastslaget bastal erhöll denne den angivna procentsatsen för parametern. Tex för faktisk punktlighet var bastalet satt till 92 procent, om tågen uppnådde denna punktlighet erhöll operatören 5 procent. Om punktligheten var högre blev värdet för parametern högre enligt formeln: (Faktiskt tal för aktuellt kalenderår/Bastal för aktuellt kalenderår) \* 100. Om t.ex. alla tåg gick på tidtabell blev värdet för denna parameter  $(100/92)*100$ .

Det maximala kvalitetsindexet för ett år kunde inte överstiga 110 och då erhöll tågoperatören en bonus om 10 procent utöver produktionsersättningen.

Parallellt med bonusarna kunde tågoperatören tvingas betala viten när det uppstod brister i utförandet av uppdraget. Fyra brister gällde själva trafiken: inställd tur (15 000 kr), delvis inställd tur (7 500 kr), färre antal fordon än vad som angavs i fordonsplan (7 500 kr), och för få tågvärdar ombord (1 500 kr per fordonstimme).

---

<sup>30</sup> Skånetrafiken, Drift och underhåll av Pågatåg, dnr 165/2017. Bilaga Allmänna villkor (AV), 2017.

Två brister avsåg ersättningstrafik med buss, dessa viten var mellan 5 000 och 15 000 kr, t.ex. en försenad buss i ersättningstrafik kunde kosta 15 000 kr. En brist avsåg bristande rapportering, vitet var 10 000 kr per påbörjat dygn med utebliven rapportering. Fyra brister avsåg dagligt underhåll av fordon, utebliven utvändigt tvätt, utebliven invändigt städning, dålig klottersanering och brister i toalettrenöring. Vitena var mellan 2 500 kr och 10 000 kr. Två viten vad gällde förebyggande och avhjälpande underhåll. Brister i klottersanering och övrig skadegörelse på stationer gav viten om 2 500 kr per dygn om de inte åtgärdades inom 24 timmar. Tågoperatören kunde också betala vite om brister enligt dennes rapport om egenkontroll inte åtgärdades inom tre månader.

Slutligen skulle tågoperatören betala ett förseningsvite om 15 miljoner kr per påbörjad vecka som trafikstarten försenades. Vid risk för försenad trafikstart kunde Skånetrafiken säga upp avtalet.

## Öresundstågen

I avtalet om Öresundstågen från 2014 var punktlighet och kundnöjdhet kopplade till ekonomiska incitament.<sup>31</sup> Kundnöjdhetsincitament kopplades till tågpersonal, information, och fordon.

Punktlighet och ersättningstrafik. Om färre än 84 procent av tågen var punktliga utgick ingen bonus. Därefter gav varje tiondelsprocentenhet 15 000 kr per månad i ekonomisk ersättning. De uppmätta kvalitetsincitamenten kunde tillsammans ge 20 miljoner kr i bonus under ett år. Brytpunkterna för att erhålla bonus var 7 för tågpersonal, 6,1 för fordon, och 6,3 för information. För varje tiondels procents ökning för varje kvalitetsfaktor erhöll operatören 350 000 kr. Om tågoperatören erhöll bedömningar enligt enkäterna som var väsentligt lägre än brytpunkten hade beställaren rätt att säga upp avtalet. Tågoperatören kunde också erhålla mindre bonusar om ersättningsbussar togs fram snabbt efter att ett behov uppstod.

Om tåg var inställda utgick viten, som berodde på sträckans längd och antalet fordon. Om ett fordon inte kördes en kort sträcka (<50 km) var relativt lågt (6 000 kr) och om t.ex. tre fordon inte kördes en sträcka som var lång (>200 km) var vitet väsentligt högre (70 000 kr). Viten utgick också om trafiken utfördes med för få fordonsenheter. Om t.ex. en fordonsenhet saknades gav det viten från 4 000 till 20 000 kr beroende på sträckans längd. Om det var för få tågvärddar på ett tåg utgick viten, som berodde på hur lång sträckan var och hur många tågvärddar som saknades. Om ett tåg kördes en sträcka som var längre än 200 km med en tågvärd för lite var vitet 10 000 kr. Om det saknades ombordservering på tåg som skulle ha det utgick vite om 15 000 kr.

Det totala vitet under ett år för kategorierna ovan kunde ej överstiga 50 miljoner kr. Utöver dessa viten kunde tågoperatören tvingas betala maximalt 40 miljoner kr om en årlig kontrollutvärderingen resulterade i en kvalitetspoäng som understeg 90 procent av den avtalade nivån. För varje hel poäng utgick vite om 400 000 kr per år, den avtalade kvalitetsnivån var satt till 178 poäng.

---

<sup>31</sup> Bilaga 10. Incitament och viten. (Saknar uppgifter om årtal och utgivare)

Enligt avtalet med SJ AB om Öresundstågen 2020 skulle 20 procent av ersättningen utgöras av incitamentsersättning. Incitamenten var av två typer: incitament kopplad till kvalité och ersättning för validerade biljetter. Kvalitetsincitamenten kunde om de uppgick till fastslagna referensnivåer uppgå till 175 miljoner kr per år fördelad på kundnöjdhet 100 miljoner kr, tursatta fordon enligt plan 50 miljoner kr, och punktlighet 25 miljoner kr. Valideringen av biljetter kunde ge 25 miljoner kr. Om trafikföretaget presterade bättre än referensnivåerna kunde det erhålla upp till 50 miljoner kr mer.<sup>32</sup>

För kvalitetsvariablerna i kundnöjdhetsundersökningen gällde att referensnivåerna var 7,5–8 på en tiogradig skala och maximal bonus utgick vid nivåerna 8–8,4. Referensnivån för tursatta fordon var satt till 98,5 procent. Tursattes färre än 96 procent utgick ingen bonus. Detta incitament beräknades för varje dag. För punktlighet var referensnivån satt till 92 procent och miniminivån var 79 procent.

Vitena i avtalet om Öresundstågen från 2020 motiverades av att motverka brister som historiskt hade förekommit i Öresundstågstrafiken. Viten kunde utgå av följande orsaker: Fyra viten avsåg brister i dagligt underhåll av fordon, utebliven utvändigt tvätt, utebliven invändig städning, dålig klottersanering och brister i toalettrensning. Vitena var 5 000 kr för dessa kategorier om de inte åtgärdades inom 24 timmar. Om fordonen inte städades ordentligt kunde också s.k. *mystery riders* användas för att säkerställa rena fordon.

Två viten avsåg förebyggande och avhjälpande underhåll, vitena var mellan 500 kr och 5 000 kr per dygn som felet inte åtgärdades. Även i det förebyggande underhållet kunde *mystery riders* användas.

Användandet av *mystery riders* verkade kunna bli omfattande. Enligt avtalet kunde vitena för betygsättningen av *mystery riders* uppgå till 1,2 miljoner kr per månad. Brister i rapporteringen av inställda tåg medförde dubbelt vite. Bonusar och viten kunde sammantaget inte uppgå till mer än 30 procent den totala ersättningen under ett kvartal. Både bonusar och viten var maximerade till 20 procent av den totala ersättningen.

I nödavtalet med Transdev för Öresundstågen från 2022 fanns det inga bonusar eller viten. Ersättningen till tågoperatören baserades på de faktiska kostnaderna för att utföra trafikuppdraget med ett vinstpåslag.<sup>33</sup>

## Västtågen

I avtalet mellan Västtrafik och DSB fanns det stort antal bonusar och viten. Operatörens ekonomiska ersättning från beställaren bestod av en avtalad fast ersättning, ersättning för eventuell förstärkningstrafik med tåg, ersättning för eventuell ersättnings- eller förstärkningstrafik med buss samt en ersättning för varje passagerare som registrerade sitt färdbevis. Resandeincitament utgick pendeltåg med totalt 15,6 miljoner kr och för regiontåg med totalt 41,6 miljoner kr. Utöver detta kunde bonus för punktlighet och kvalitet över vissa nivåer erhållas. Om punktligheten översteg 94 procent för pendeltågstrafiken och 95 procent för regionaltågstrafiken utgick en bonus som kunde ge max 5 procent extra ersättning. Om

---

<sup>32</sup> Öresundståg, Förfrågningsunderlag Öresundståg 2020, Bilaga B1, Ersättningar och viten. Rev E.

<sup>33</sup> Öresundståg, Avtal. Övertagande och utförande av trafikåtagande Öresundståg 2022. Dnr 18/2022-06.02.

tågoperatören erhöll goda resultat i kvalitetsundersökningar kunde det ge 1–2 procent bonus på fast ersättning.<sup>34</sup>

Viten kunde utgå av flera olika skäl: 1) inställd tur, 2) tågoperatören inte rapporterar kvalitetsbrister, 3) trafik utförs med fel tågtyp, 4) trafik utförs med tåg med bristande dagligt underhåll, 5) viten efter fordonskontroller av: information, biljettmaskin, städning och tvätt (invändigt och utvändigt) och underhåll.<sup>35</sup>

Västtrafiks nödavtal med SJ AB från 2012 saknade bonusar och viten. Enligt avtalstexten skulle parterna i ett senare skede ta fram regler för viten och bonusar.

Efter att SJ AB vann upphandlingen för att sköta tågtrafiken för Västtrafik från 2015 infördes flera typer av viten. Vite på 5 000 kr utgick då en tur ställdes in och trafikföretaget var vållande enligt Trafikverkets uppgifter. Ett vite på 5 000 kr utgick för ej korrekt rapporterad inställd tur oavsett om trafikföretaget var vållande eller ej. Om ett eller flera fordon kördes utan tågvärd utgick vite med 4 000 kr per tågvärd. Vite kunde också utgå för ej uppfyllt kvalitetsnivå jämfört med avtalad kvalitetsnivå avseende verksamhetsutveckling utgår enligt följande. Det årliga vitesbeloppet var mellan 9 miljoner kr och 36 miljoner kr. Vid det högsta vitet hade beställaren rätt att säga upp avtalet.

Avtalet innehöll också två typer av incitament. Det första var incitament för registrerad resande och det andra var incitament för kundupplevd kvalitet baserad på kundnöjdhet.

30 procent av den totala ersättningen som Trafikföretaget erhöll under 2016 omvandlades från 1 januari 2017 och framåt till resande- och kundnöjdhetsincitament. 20 procent av detta var resandeincitament och 10 procent var uppmätt kundnöjdhet. Tre kvalitetsvariabler mättes: upplevd punktlighet, trygghet/trivsel och information ombord.<sup>36 [13]</sup>

### **Sammanfattande genomgång och analys av incitament och viten**

Vår genomgång visar att det finns systematiska skillnader mellan avtalen vad gäller utformningen av incitament och viten. Bonusarna följer ofta en skala utmed vilken bonusen blir högre när trafikföretagets prestation får en högre värdering. En del vitesbelopp fungerar också på så sätt att gradvisa försämringar - t.ex. av kundnöjdhet - ger högre viten, men i regel är vitena punktviten för bestämda förseelser - t.ex. inställda tåg. Vitesbeloppen för en förseelse kan uppgå till allt från 500 kr till 40 miljoner kronor.

Effekterna av bonusar och viten har varit mycket olika i avtalen. Nödavtal och koncessionsavtal saknar i stort sett dessa typer av incitament, men även i en del andra avtal har de spelat liten roll. I t.ex. kontraktet med Citypendeln uppgick bonusarna till 2–3 procent av kontraktsbeloppet och det fanns inga viten efter det första avtalsåret. I kontraktet med Stockholmståg uppgick bonusarna till 2–3 procent av kontraktsbeloppet, och under kontraktets första år fanns det enbart viten för inställda tåg. I andra kontrakt spelade incitament mycket större roll. I t.ex. kontraktet om Pågatågen från 2017 kunde bonusarna

---

<sup>34</sup> Västtrafik Förfrågningsunderlag Region- och pendeltåg i Väst 2010 Dokument C Modellavtal.

<sup>35</sup> Västtrafik, Förfrågningsunderlag Region- och pendeltåg i Väst 2010 Bilaga C5.1 Fordonskontroll.

<sup>36</sup> Västtågen, Förfrågningsunderlag Tåg 2015, Dokument C, Rev A.



uppgå till 30 procent av tågoperatörens ersättning. I kontraktet om Öresundstågen från 2020 var bonusarna maximerade till 30 procent och vitena till 20 procent av kontraktsbeloppet.

I de sammanfattande tabellerna 6.3 och 6.4 om avtalen redovisas användandet av tre typer av bonusar och viten: 1) punktlighet och inställda tåg, 2) uppmätt kundnöjdhet med enkätundersökningar, och 3) andra kvalitetsparametrar. Tabellerna visar avtalens användning av de tre incitamenten i slutet av avtalen. Detta beroende på att i en del avtal ändrades användningen av bonusar och viten under avtalets löptid. I kategorin andra kvalitetsparametrar ingår inte resandeincitament. Dessa har använts i avtalen för Pågatågen och Västtågen, och även avtalet med Citypendeln för Pendeltågen innehöll ett litet resandeincitament.

**Tabell 6.3. Förekomst av bonusincitament i kontrakt för regional tågtrafik**

| Regionalt tågtrafiksystem och kontrakt | Punktlighet och inställda tåg | Kundnöjdhet | Andra kvalitetsparametrar |
|----------------------------------------|-------------------------------|-------------|---------------------------|
| <b>Pendeltågen</b>                     |                               |             |                           |
| Citypendeln                            | Ja                            | Ja          | Ja                        |
| Stockholmståg <sup>37</sup>            | Ja                            | Ja          | Ja                        |
| MTR Gamma <sup>38</sup>                | Ja                            | Ja          |                           |
| <b>Mälartågen</b>                      |                               |             |                           |
| SJ                                     |                               |             |                           |
| MTR Jota <sup>39</sup>                 | Ja                            | Ja          | Ja                        |
| Transdev                               |                               |             |                           |
| <b>Pågatågen</b>                       |                               |             |                           |
| Arriva                                 | Ja                            | Ja          |                           |
| <b>Öresundstågen</b>                   |                               |             |                           |
| Transdev                               | Ja                            | Ja          |                           |
| SJ                                     | Ja                            | Ja          | Ja                        |
| Transdev                               |                               |             |                           |
| <b>Västtågen</b>                       |                               |             |                           |
| DSB                                    | Ja                            | Ja          |                           |
| SJ                                     |                               |             |                           |
| SJ                                     |                               | Ja          |                           |

<sup>37</sup> SL, Bilaga 02 Kvalitetsprogram.

<sup>38</sup> E24 Bilaga 7 A Rapportering, uppföljning och avvikelshantering, 2015-12-04, s. 3–7.

<sup>39</sup> Appendix 7. Rapportering, uppföljning och avvikelshantering, 2020-12-09.

**Tabell 6.4. Förekomst av viten i kontrakt för regional tågtrafik**

| Regionalt tågtrafiksystem och kontrakt | Punktlighet och inställda tåg | Kundnöjdhet | Andra kvalitetsparametrar |
|----------------------------------------|-------------------------------|-------------|---------------------------|
| <b>Pendeltågen</b>                     |                               |             |                           |
| Citypendeln                            |                               |             |                           |
| Stockholmståg <sup>40</sup>            | Ja                            | Ja          | Ja                        |
| MTR Gamma <sup>41</sup>                | Ja                            | Ja          |                           |
| <b>Mälartågen</b>                      |                               |             |                           |
| SJ                                     | Ja                            |             |                           |
| MTR Jota <sup>42</sup>                 | Ja                            | Ja          |                           |
| Transdev                               |                               |             |                           |
| <b>Pågatågen</b>                       |                               |             |                           |
| Arriva                                 | Ja                            |             | Ja                        |
| <b>Öresundstågen</b>                   |                               |             |                           |
| Transdev                               | Ja                            |             | Ja                        |
| SJ                                     | Ja                            | Ja          |                           |
| Transdev                               |                               |             |                           |
| <b>Västtågen</b>                       |                               |             |                           |
| DSB                                    | Ja                            |             | Ja                        |
| SJ                                     |                               |             |                           |
| SJ                                     | Ja                            |             | Ja                        |

En skillnad mellan regionerna är att för Pågatågen och Västtågen spelar resandeincitament en stor roll medan man inte har använt detta incitament i Stockholmregionens trafikavtal eller för Öresundstågen.

Kontraktens regler för bonusar och viten ändras från avtal till avtal. Nya typer av bonusar tillkommer och andra bortfaller. I senare avtal har det t.ex. blivit vanligare med bonus till tågoperatören för validering av biljetter. Över tid verkar det som att vitena för inställd tågtrafik har blivit högre. Kundnöjdhetsundersökningar har också kommit att spela en större roll och ersätter i en del kontrakt andra kriterier för att fastställa bonusar och viten.

### 6.3.5 Force majeure, konflikthantering och förtida avbrott

I alla studerade avtal finns det med skrivningar om force majeure eller befriande omständigheter med vissa skillnader i formuleringarna.

Twistlösning och regler om förtida avbrott skiljer sig väsentligt mellan regionerna och har förändrats över tiden.

<sup>40</sup> SL, Bilaga 02 Kvalitetsprogram.

<sup>41</sup> E24 Bilaga 7 A Rapportering, uppföljning och avvikelshantering, 2015-12-04, s. 3–7.

<sup>42</sup> Appendix 7. Rapportering, uppföljning och avvikelshantering, 2020-12-09.

I alla avtal finns det med en allmän formulering om att en eller både parterna har rätt att säga upp avtalet.

I avtalet med Citypendeln från 2000 gavs SL rätt att när som helst under avtalets löptid säga upp avtalet till omedelbart upphörande om entreprenören i väsentligt hänseende bryter mot trafikavtalet, mot de andra avtal som Entreprenören träffar med SL eller mot trafikeringsavtalet mellan Banverket och SL eller Järnvägsinspektionens eller Tågtrafikledningens anvisningar. Eller utan att väsentligt avtalsbrott förelåg, inte uppfyllde av SL, med stöd av avtalet ställda krav, under förutsättning att Entreprenören inte inom 30 dagar från skriftligt påpekande härom från SL vidtog rättelse när så kan ske.

I avtalet med Stockholmståg från 2006 återkom en nästan identisk rätt för SL att säga upp avtalet. SL kunde när som helst under avtalets löptid säga upp avtalet till omedelbart upphörande om entreprenören i väsentligt hänseende bröt mot trafikavtalet, andra avtal hänförliga till trafikavtalet som entreprenören träffar med SL, trafikeringsavtalet mellan Banverket och SL, Järnvägsstyrelsens anvisningar eller Banverket Trafiks anvisningar; eller utan att väsentligt avtalsbrott föreligger, inte uppfyller av SL med stöd av avtalet eller andra avtal hänförliga till avtalet ställda krav och inte inom 30 dagar från skriftligt påpekande härom från SL vidtager rättelse när så kan ske. I avtalet från 2006 gavs även entreprenören rätt att säga upp avtalet, men det saknades uppgifter om varför denne kunde göra det. Kontraktet innehöll enbart uppgifter om de ersättningar som skulle ges av entreprenören vid förtida uppsägning.

I avtalen med MTR Gamma från 2015, MTR Jota från 2022 och Transdev från 2024 fanns det med en allmän formulering om att parterna, utan skyldighet att utge ersättning, hade rätt att säga uppavtalet om:

- (a) den andra Parten i väsentlig mån bryter mot sina åtaganden enligt Uppdragsavtalet och inte har vidtagit rättelse inom sextio (60) dagar efter skriftlig anmodan med angivelse av att Uppdragsavtalet annars kan sägas upp i förtid; eller
- (b) den andra Parten försätts i konkurs, ställer in sina betalningar, inleder ackordsförhandlingar, träder i likvidation, är föremål för företagsrekonstruktion eller annars kan anses vara, eller skäligen förväntas komma, på obestånd.

Därtill gav avtalen SL flera möjligheter att säga upp avtalet om SL så önskade. I avtalet från 2015 angavs åtta specificerade orsaker, som i en del fall inkluderade fler än ett skäl. Orsakerna att säga upp avtalen avsåg: 1) trafikutövaren förlorar något tillstånd, 2) överskridit en fastställd vitesnivå, 3) om force majeure hindrat tågoperatören att utföra uppdraget under en period av tre månader, 4) om tågoperatören eller någon av denna anlita underentreprenör omfattas av kriterier som anges i 10 kap. 1 § eller 10 kap. 3 § i lagen (2007:1092) om upphandling, 5) om det bestämmande inflytandet över trafikutövaren direkt eller indirekt förändras, 6) om SL hade innehållit betalning till tågoperatören till ett belopp som översteg 250 miljoner kr, 7) om tågoperatören under en rullande tolv månadersperiod hade en egen

punktlighet understigande nittiofem procent, och 8) om Trafikutövaren agerat bedrägligt genom att t.ex. felrapportera väsentlig information för uppföljningen av uppdraget.

I koncessionsavtalet med SJ AB från 2017 om Mälartågen hade båda parterna rätt att när som helst under avtalstiden skriftligen säga upp avtalet till omedelbart upphörande om den andra parten i väsentligt hänseende bröt mot avtalet och inte vidtog rättelse inom trettio dagar från det skriftliga påpekandet.

I avtalet med MTR Jota från 2020 angavs tio specificerade orsaker som gav Mälab rätt att säga upp avtalet. Sju orsaker var i stort identiska med de som fanns med i avtalet med MTR Gamma, fast med ändrade hänvisningar till lagtexter. Orsaken om bristande tidtabellhållning hade tagits bort. Tre nya skäl fanns med: en punkt om avtalet bröt mot EU regler, en annan om avtalet förklarades ogiltigt av domstol och en tredje om att entreprenören borde uteslutas från upphandlingen.

I avtalet med Transdev från 2024 gavs SL tio specificerade skäl att säga upp avtalet. Några skäl hade tagits bort: 1) om Mälab hade innehållit betalningar, 2) avtalet förklarades ogiltigt av domstol och 3) om det skett ett brott mot upphandlingslagstiftning. Tre nya skäl hade lagts till. Ett gällde säkerhetsskyddsöverenskommelser. Ett annat avsåg förändringar i tågoperatörens ledning som kunde medföra negativ inverkan på Sveriges säkerhet. Ett tredje gällde om tågoperatören eller dess företrädare var förbjuden att fullgöra uppdragsavtalet med beroende på sanktioner.

I avtalet om Pågatågen från 2016 ges exempel på väsentliga avtalsbrott vilka kan föranleda Skånetrafiken att bryta avtalet. Tågoperatören förlorar ett tillstånd, uppdraget utförs i strid mot tillämplig lagstiftning, bryter mot Skånetrafikens värderingar, tågoperatören tvingas betala ett vite om minst åtta procent för ett delkriterium under sex månader i följd, om trafikstarten försenas, eller om Transportstyrelsen gör omfattande anmärkningar. Avtalet kunde också sägas upp i förtid om tågoperatören gick i konkurs eller om något av de förhållanden som räknas upp i 10 kap. 1 och 2 §§ LUF. Tågoperatören ges ingen möjlighet att bryta avtalet i förtid.<sup>43</sup>

I avtalet om Öresundstågen med Veolia från 2014 kunde tågoperatören avbryta kontraktet i förtid om beställaren inte betalade ut utlovade ersättningar. För beställaren fanns det flera skäl som kunde åberopas för att avbryta kontraktet: 1) tågoperatören förlorar ett tillstånd, 2) om tågoperatören bryter mot sina förpliktelser i avtalet eller beter sig illojalt mot beställaren, 3) om tågoperatören får väldigt låga betyg i kvalitetsmätningar, eller om 4) tågoperatören går i konkurs.<sup>44</sup>

I avtalet mellan beställaren och SJ AB från 2019 angavs betydligt fler skäl än i avtalet från 2014. Beställaren kunde säga upp avtalet i förtid om: 1) tågoperatören förlorar tillstånd för att genomföra trafikåtagandet, 2) trafikåtagandet utförs i strid mot tillämplig lagstiftning, 3) om

---

<sup>43</sup> Skånetrafiken, Drift och underhåll av Pågatåg, dnr 165/2017. Bilaga Allmänna villkor (AV), 2017.

<sup>44</sup> Avtal om utförande av Öresundstågtrafik mellan Region Skåne mfl och Veolia Transport Sverige AB, 2014.

trafikföretaget uppnår ett maximalt vite, 4) trafikstarten försenas, 5) trafikföretaget inte uppfyller kontraktsrättsliga arbetsvillkor, 6) tågoperatören erhåller omfattande anmärkningar från Transportstyrelsen eller Trafik- och Byggestyrelsen, 7) tågoperatören omfattas av omständigheter som framgår av 11 kap. 1, 2–4 §§ i LUK, 8) tågoperatören borde ha uteslutits från upphandlingen beroende på regler i LUK, 9) avtalet har varit föremål för en ändring som inte är tillåten i LUK, och 10) Sverige har brutit mot EU-regler om tilldelning av koncessioner.

När Veolia kom tillbaka i ett nödavtal som tågoperatör för Öresundstågen efter att SJ gett upp trafiken var relativt få orsaker angivna som skäl för förtida avbrott. De var: 1) tågoperatören förlorar tillstånd för att genomföra trafikåtagandet, 2) uppdraget utförs i strid mot tillämplig lagstiftning, 3) tågoperatören erhåller omfattande anmärkningar från Transportstyrelsen eller Trafik- och Byggestyrelsen, vilka riskerar möjligheterna att utföra trafikåtagandet, 4) tågoperatören omfattas av omständigheter som framgår av 11 kap. 1, 2 och 4 §§ i LUK.

I avtalet mellan Västtrafik och DSB från 2010 angavs följande orsaker som skäl för uppsägning av avtalet: Om en part gör sig skyldig till väsentligt avtalsbrott har den andra parten rätt att säga upp avtalet. Om Operatören säger upp avtalet enligt denna bestämmelse skall uppsägningstiden vara så lång att olägenheterna för resenärerna minimeras. Som väsentligt avtalsbrott av tågoperatören räknas bland annat: 1) att trafiken inte uppnår avtalad volym (ej ringa avvikelser), 2) att avtalade kvalitetskrav väsentligen underskrids, 3) att trafiken inte bedrivs på ett miljöanpassat sätt, och 4) att punktligheten under lång tid är dålig, och att Operatören inte visar intresse för eller saknar förmåga att förbättra detta.

I nödavtalet med som tecknades mellan Västtrafik och SJ AB 2012 gavs endast ett skäl för förtida uppsägning. Beställaren kunde enbart säga upp avtalet under perioden fram till trafikstart.

I avtalet mellan SJ och Västtrafik från 2015 fanns det med följande avtalsbrott vilka kunde föranleda att avtalet avbröts: 1) tågoperatören går i konkurs eller liknande, 2) brister i upphandlingen orsakade av leverantören enligt 10 kap. 1 och 3 §§ LUF, 3) det fanns också en allmän formulering som sade att som väsentligt avtalsbrott räknas också upprepade avtalsbrott som inte enskilt skulle ha bedömts såsom väsentligt. Detta kan exempelvis röra allvarliga brister i leveranskvalitet under en längre tid.<sup>45</sup>

### **Sammanfattning om skäl för förtida uppsägning**

I de flesta avtalen har beställaren betydligt fler möjligheter än tågoperatören att säga upp avtalen. De tidigare avtalen inkluderar färre orsaker till förtida avbrott än de senare. I tidiga avtal från perioden 2000–2014 angavs i regel 3–4 skäl för beställaren att avbryta avtalet. I flera av dessa avtal antydde skrivningen att det kunde finnas fler orsaker som inte specificerades. I senare avtal från 2015–2022 listades från 3–11 orsaker till att ett kontrakt kunde

---

<sup>45</sup> Västtrafik, Förfrågningsunderlag Tåg 2015. Dokument C. Rev A., 2014.

avbrytas. En del av de nya orsakerna hänger samman med det förändrade säkerhetsläget i Europa. Nödavtal har också – med undantag för Transdevs avtal om Mälartågen från 2022 – färre orsaker till förtida avbrott än upphandlade avtal.

För tågoperatören ges, i de fall denna möjlighet finns, enbart en allmän möjlighet att avbryta avtalet medan beställaren kan hänvisa till flera olika skäl till att avbryta avtalet. De kan klassificeras enligt vad som framgår av tabell 6.5.

**Tabell 6.5. Skäl till att kontrakt för regional tågtrafik kan avbrytas i förtid**

| Kategori                        | Skäl                                                 | Antal |
|---------------------------------|------------------------------------------------------|-------|
| Brott mot regelverk             | Tillstånd saknas                                     | 8     |
|                                 | Anmärkning från Transportstyrelsen etc               | 8     |
|                                 | Fel i upphandling                                    | 5     |
|                                 | Brott mot tillämplig lagstiftning                    | 3     |
|                                 | Brott mot EU-regler                                  | 2     |
|                                 | Avtal förklaras ogiltigt av domstol                  | 1     |
|                                 | Sanktioner                                           | 1     |
|                                 | Negativ påverkan på svensk säkerhet                  | 1     |
| Tågoperatörens ägarförhållanden | Konkurs                                              | 3     |
|                                 | Bestämmande inflytande förändras                     | 3     |
| Utförande av trafiken (process) | Dålig miljöanpassning                                | 1     |
|                                 | Försenad trafikstart mm                              | 2     |
|                                 | Brister i arbetsrätten                               | 1     |
|                                 | Bedräglig felrapportering                            | 3     |
|                                 | Bryter mot beställarens värderingar eller är illojal | 2     |
| Resultat av trafikuppdraget     | Dålig kvalitet                                       | 6     |
|                                 | Otillräcklig trafik                                  | 1     |
|                                 | Försenade tåg                                        | 2     |
|                                 | Upprepade viten                                      | 5     |

Brott mot regelverk – lagar och förordningar, myndighetsövervakning, EU-regler m.m. – är den vanligaste orsaken som anges för att avbryta ett avtal. Notera också att i de flesta avtal som anger fel i upphandlingen anger två olika möjligheter till att det har blivit fel i upphandlingen. En annan ofta nämnd orsak till att i förtid avbryta ett kontrakt är att resultatet av tågtrafiken har blivit sämre än förväntat.

## 6.4 Övergripande analys och slutsatser

Kontrakten inom den regionala tågtrafiken i de tre storstadsområdena har inte utvecklats på ett entydigt sätt vad gäller komplexitet och fullständighet. Kontrakten har blivit mer fullständiga på följande sätt: 1) de använder oftare mer objektiva kriterier för att verifiera hur trafikföretaget sköter sitt uppdrag (experters okulära besiktningar har ersatts av studier med standardiserad metodik eller kundnöjdhetssenkäter); 2) skälen för förtida kontraktsavbrott är

mer explicita i senare jämfört med tidigare kontrakt, och 3) kundnöjdhet spelar genomgående en större roll i senare kontrakt än i tidiga kontrakt.

Kontrakten har också blivit mer komplexa och i många fall mer ofullständiga beroende på: 1) att beställaren kan avbryta ett kontrakt av många fler skäl, 2) antalet bonusar och viten har blivit fler, och 3) brister som kan orsaka viten kan eskalera till avtalsbrott.

Målen i kontrakten har blivit mer operationella i Stockholmsregionen och i Skåne-regionen. Avtalen har gått från att vara relativt övergripande och svåra att uppfylla till att bli mer specifika och lättare att uppnå för trafikföretaget. I Västra Götalandsregionen är målen i avtalen inte lika operationella jämfört med de två övriga regionerna. I både det första och det senaste avtalet fanns det med övergripande mål som låg utanför tågoperatörens kontroll.

En stor fördel med den ökade fokuseringen på kundnöjdhet är att kontrakten i betydande utsträckning har en klar koppling mellan målet nöjdare kunder till incitament i form av bonusar och viten och en vedertagen undersökningsmetod.

Trots att personalövergångar har visat sig vara ett stort problem i samband med byten av tågoperatörer hanteras frågan snarast sämre i senare kontrakt än i tidigare kontrakt.

Användningen av mystery riders används i ett fall på ett ur methodsynvinkel tveksamt sätt. Mystery riders anses vara ett resurssnålare alternativ till enkätundersökningar om ett företag vill undersöka hur exempelvis kundkontakter fungerar. I kontraktet för Öresundstågen från 2020 kunde bedömningar från mystery riders orsaka viten för operatören. Själva upp-lägget med mystery riders är inte väl lämpat för detta eftersom de inte representerar ett statistiskt säkerställt urval av individer. Att utgå från att ett trafikföretag ska tillgodose en eller några få mystery riders leder därför fel.

De upphandlade regionaltågskontrakten i de tre regionerna har inte rört sig i riktning mot en enhetlig utformning. Nyare kontrakt för en viss tågtrafik uppvisar stora skillnader jämfört med tidigare kontrakt, kontrakt i en region är till stora delar annorlunda utformade än kontrakt i en annan region. De s.k. nödkontrakten är betydligt mindre omfångsrika och lättare att överblicka för beställare och utförare.

## **7. Fallstudie B: Vinterunderhåll av vägar**

### **7.1 Inledning och bakgrund**

Det svenska vägnätet består sammantaget av 623 200 km väg, fördelat på 98 000 km statliga vägar, 43 000 km kommunala bilvägar och gator, 74 400 km enskilda vägar med statsbidrag och 407 100 km enskilda vägar utan statsbidrag. Härutöver finns även statliga, kommunala och enskilda cykelvägar om 25 800 km.<sup>46</sup> I Sverige är Trafikverket ansvarig för den långsiktiga planeringen av infrastruktur för bl.a. vägtrafik samt för byggande och drift av statliga

---

<sup>46</sup> Sveriges Kommuner och Regioner, Fakta om svenska vägnätet – Drift och underhåll. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/trafikinfrastruktur/driftochunderhall.291.html>, publicerad 2022-10-31.

vägar. Enskilda vägghållare och kommuner ansvarar för enskilda vägar respektive kommunala vägar. Skötsel och underhåll av väg utförs inte av myndigheten, utan upphandlas i konkurrens. Underhållsuppdragen fördelas på ca 110 geografiska områden för basunderhåll av väg. Ett område kan bestå av 55–175 mil väg och avtalen med entreprenörerna som ansvarar för underhållet har en varaktighet på fyra år med möjlighet till förlängning. Basunderhåll av väg omfattar en rad kortsiktiga åtgärder för att hålla vägarna öppna för trafik, bl.a. snöröjning, halkbekämpning (isrivning, sandning och saltning och friktionsmätning), skötsel av vägar och rastplatser, röjning och slätter av sidoområden, byte av skadade vägmärken och vägräcken m.m. Utförande entreprenörer måste ha ett kvalitetssystem och det finns ett detaljerat regelverk som styr hur kvalitetskontrollen ska gå till.<sup>47</sup>

Basunderhållet av väg sköttes tidigare av dåvarande Vägverket, men redan under 1992 genomfördes en omorganisation av Vägverket och en reform av drift och underhåll av väg.<sup>48</sup> Dessförinnan sköttes underhållet i huvudsak av myndigheten själv i egen regi och med egna resurser. Driftsuppdragen konkurrensutsattes successivt och i dag utförs basunderhållet uteslutande av externa leverantörer. Kontrakt upphandlas i konkurrens genom öppet anbudsförfarande (jfr 6 kap. 2 § LOU).

För varje upphandling av underhållstjänster finns upphandlingsdokument innefattande bl.a. de kontraktsvillkor som anbudsinfordran avser. Kontrakten benämns "Basunderhåll väg" och upphandlas med en kontraktstid på fyra år med möjlighet till förlängning med ett eller två år. Det huvudsakliga kontraktsföremålet är vinterväghållningen såväl resursmässigt som ekonomiskt. För närvarande finns 108 baskontrakt väg fördelat på 11 driftentreprenörer i de 110 geografiska driftområdena. I allt väsentligt är underhållskontrakten de samma för de olika områdena, även om det förekommer regionala skillnader baserat på olika parametrar, samt att det funnits versionsskillnader mellan de skilda kontrakten med hänsyn till när avtalen ingicks. Den mall för baskontrakt som har studerats kommer att successivt börja tillämpas från 2025 och det kan alltså för närvarande finnas kvar äldre kontrakt.

## 7.2 Granskning av basunderhållskontraktet

Som i alla kontrakt gäller det att hitta en lämplig balans mellan å ena sidan kapacitet, resultat och å andra sidan kostnader. Vinterväder är av högst varierande karaktär och underhållstjänster låter sig svårligen planeras långt i förväg på sådan detaljnivå att tjänsterna på grundval av sådan information kan upphandlas och avtalas om på detaljnivå. Med hänsyn till vinterns karaktär innehåller avtalet en beräkningsmodell för ersättningen som bygger på två delkomponenter. En komponent som beskriver vädret under vintersäsongen och en komponent som kopplar ihop beskrivningen till åtgärder eller resursinsatser. Insatsernas omfattning och när de utförs är även beroende av vilken vägklass som vägen har (vägklass 1–5). Utförandet av vinterunderhållet följs upp av en tredje part som upphandlats av Trafikverket. Kontrollerna avser om entreprenörerna startar i rätt tid, om t.ex. plogning är

---

<sup>47</sup> Trafikverket, <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sa-skotervi-vagar/>, hämtat 2025-03-06.

<sup>48</sup> Angående bolagisering av Vägverkets produktionsorganisation och utvecklingen av beställarfunktionen se prop. 1993/94:180, s. 31 f.



klar i rätt tid och att resultatet blir som avtalats, bl.a. genom att fordon ska vara utrustade med gps-sändare för att i efterhand kunna kontrollera var de har varit.

Underhållskontrakten baseras på standardavtal från Föreningen Byggandets Kontraktskommitté (BKK), ABT 06, dvs. Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten. ABT 06 är i normalfallet avsedda att användas vid upphandling och avtal avseende entreprenader som ska utföras som totalentreprenad, dvs. när projekteringsansvaret för entreprenaden ligger på utföraren. Kontraktsvillkoren för Basunderhåll Väg avviker i många hänseenden från bestämmelserna i ABT 06 och med hänsyn till den i sammanhanget mycket detaljerade styrningen av hur tjänsterna ska utföras kan det redan på den grunden sättas i fråga om och hur långt projekteringsansvaret för leverantören i verkligheten sträcker sig. Kontraktsbestämmelserna kompletteras av administrativa föreskrifter som ansluter till AMA AF 12.<sup>49</sup>

Utvärderingskriteriet av anbud är i allt väsentligt *lägsta pris* under en beräknad 6-årsperiod (inkl. option om förlängning) och ersättningen beräknas utifrån den ovan angivna modellen där vädermodellen kopplas till åtgärder och där mängden i allt väsentligt styrs av vädermodellen, dvs. det är behovet enligt vädermodellen som styr avropet.

Med hänsyn till att leverantörerna endast utvärderas på anbud, värderas inte eventuella kvalitetsskillnader mellan anbudena. I stället innehåller kontraktet mycket detaljerade bestämmelser om hur och när tjänsten ska utföras och vilket resultat som ska uppnås. Det förekommer inga incitament i kontraktet för bättre prestationer än vad som följer av avtalsvillkoren. Detta medför även att balansen i kontraktet mellan parterna kan framstå som belastande för leverantören. Bl.a. finns det en omfattande skyldighet för entreprenören att utge skilda kontraktsvite, dvs. beloppsmässigt förbestämda skadestånd för vissa i förväg angivna avvikelser från kontraktsskyldigheterna. Vitesskyldigheten omfattar

- Vite vid för sent uppfyllda krav som anges i kontraktet.
- Vite avseende tillhandahållande av handlingar och uppgifter från entreprenören under entreprenadtiden.
- Vite avseende ID06 för varje person som vid beställarens kontroll inte bär giltigt ID06-kort och legitimation kopplat till ID06 eller motsvarande kontrollsystem.
- Övriga viten inkl. vite vid överlast, vite avseende brister i arbetsmiljön och säkerhet
- Viten vid ej uppfyllda krav omfattar vite vid ej uppfyllda bemannings- och kompetenskrav, vite vid ej uppfyllda krav som anges i Standardbeskrivning för Basunderhåll Väg (SBV), vite vid överträdelse av antidiskrimineringslagstiftning, vite avseende sysselsättningskrav, vite avseende klimatkrav.

---

<sup>49</sup> Tilläggstjänst till AMA (Allmän material- och arbetsbeskrivning) som är ett referensverk för att upprätta och läsa tekniska beskrivningar. AMA AF 12 (numera ersatt av AMA AF 21) är ett referensverk som används när administrativa föreskrifter upprättas för ett kontrakt.

Entreprenadavtalet innehåller inga ekonomiska incitament utöver bonus för sysselsättnings-  
skapande åtgärder med anledning av kontraktet. Det finns emellertid ersättningsjusteringar  
för förändringar av drivmedelspriser och särregler när ändrings- tilläggs- och avgående  
(ÄTA) arbeten ska ersättas enligt självkostnadsprincipen för arbete på löpande räkning i  
ABT 06.

Trafikverket ges i kontraktet en ensidig rätt att utöver bestämmelserna i 8 kap. ABT 06 häva  
avtalet såvitt avser återstående arbeten om

- entreprenören inte följer gällande skyddslagstiftning, arbetsmiljövillkor och arbetsmiljölagar
- entreprenören i sanningsförklaringen förtigit en lagakraftvunnen dom avseende diskriminering
- entreprenören allvarligt har brustit i efterlevnad av arbetsrättsliga villkor
- det hos entreprenören eller underentreprenörer som inte bytts ut under avtalstiden uppkommit en situation som i samband med upphandlingstillfället skulle ha medfört skyldighet eller möjlighet att utesluta leverantören från upphandlingen enligt upphandlingslagstiftningen
- entreprenören eller i vissa fall återopade leverantörer, är föremål för sanktionsbestämmelser
- entreprenören lämnat osanna uppgifter under anbudstiden om förhållanden som hade kunnat medföra uteslutning enligt upphandlingslagstiftningen, eller om entreprenören lämnat oriktiga uppgifter eller senare om sådana förhållanden som hade kunde medföra uteslutning eller förkastande av anbud med anledning av kvalificeringskrav, FSR-förordningen, FDI-lagen eller sanktionsbestämmelser
- entreprenören blir föremål för sanktionsavgift enligt FDI-lagen
- entreprenören under avtalstiden inte befinns uppfylla kvalificeringskrav som ställdes vid upphandlingen av kontraktet och inte utan dröjsmål efter skriftlig anmodan vidtagit rättelse.

Entreprenören har emellertid utöver bestämmelserna i ABT 06 ingen motsvarande rätt att häva kontraktet. Tvärtom är entreprenörens hävningsrätt inskränkt så att den inte kan återopas i händelse av kris-, beredskaps- eller krigssituationer. Sådana händelser skulle i normalfallet ansetts ha kunnat vara grund acceptabla förseningar, objektiva hinder för utförandet i enlighet med principerna om force majeure. Förutom hävningsbestämmelserna finns inte någon rättighet för endera parten att ensidigt säga upp kontraktet till förtida upphörande.

## 7.3 Övergripande analys och slutsatser

Det är uppenbart att basunderhållsavtalet syftar till att åstadkomma bl.a. ett vintervägsunderhåll som så långt som möjligt, med hänsyn till tillgängliga budgetmedel, uppfyller kraven på framkomlighet och säkerhet. Även om tjänsten i sig måhända kan framstå som okomplicerad är inte entreprenadavtalet det – det är i sig synnerligen detaljerat och komplext. Huvudsakligen avser avtalet förvisso att adressera själva underhållet i sig, men det är även utformat så att det tar hänsyn till och söker uppnå andra krav än upphandlingsföremålet.

Avtalet reglerar även inte bara resultatet, utan även sättet på vilket resultatet ska uppnås samt att andra målsättningar, t.ex. sysselsättning ska uppnås. Huruvida dessa krav är förenliga med underhållsintresset och är effektiva är något som kräver en närmare analys, men ligger utanför syftet med denna studie. Tidigare forskning har emellertid visat att det inte är ändamålsenligt att ställa krav på såväl ett resultat som att samtidigt detaljstyra hur resultatet ska uppnås – åtminstone om det finns ett intresse att uppnå ett effektivt resultat (se Spagnolo, 2006, för ett utförligt resonemang). Komplexiteten kan även förklaras av andra faktorer.

Till att börja med kan konstateras att ersättningsmodellen inte har några incitament för att sänka materialkostnader eller incitament för att prestera överprestationer i förhållande till grundkrav (t.ex. om snöröjning utförs korrekt snabbare än vad som krävs). Orsaken till avsaknad av incitament är oklart, men måste förutsättas i grund bygga på att det beställaren inte anser vara förenat med ett tillkommande värde att tjänsten utförs bättre eller snabbare i förhållande till vad som följer av avtalet. Vidare kan avsaknad av incitament förklaras av att sådana kontraktskonstruktioner i sig har varit förhållandevis ovanliga i svensk entreprenadrätt, men i dansk entreprenadrätt har på senare tid införts nya ersättningsmodeller, bl.a. bonus för sänkta kostnader eller snabbare leveranser. I Sverige har förvisso på senare tid en samverkansform inom entreprenadområdet utvecklats som benämns *partnering* som är ett mer strukturerat och resultatriktat samarbete.<sup>50</sup> En fördel med att arbeta med incitamentsavtal är att avtalen kan göras mindre komplexa och i stället fokusera på kvalitetskrav, tider m.m.

En annan förklaring till detaljrikedomen och omfattningen av kontrakten skulle kunna förklaras av den kritik som Riksrevisionen tidigare riktat mot Trafikverket när de anförde att kostnadsöverskridanden mellan upphandlade och slutförda kontrakt var stora (något mer än 40 procent), och att det fanns systematiska skillnader som Trafikverket borde analysera närmare för att minimera kostnadsöverskridanden.<sup>51</sup> Huvudproblemet vid den tidpunkten var att Riksrevisionen ansåg att det fanns en stor utmaning att med tillräcklig precision i upphandlingsdokumenten kunna uppskatta det kommande underhållsarbetet genom att använda historiska erfarenheter och kännedom om det aktuella driftområdet. Sålunda borde historiska data lagras och göras tillgängliga för att bättre kunna uppskatta behovet.

---

<sup>50</sup> Se Samuelsson, P. & Jutterström, M., *Entreprenadrätten* (2024, version 1, JUNO), under rubriken 6.1.

<sup>51</sup> Riksrevisionen, *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat*, Granskningsrapport till Riksdagen, dnr 3.1.1-2018.0980, RIR 2019:24, 2019-09-06, s. 5 f.

En tredje förklaring till komplexiteten i avtalen är att Trafikverket, som ovan nämnts, inte längre har någon egen kapacitet att utföra basunderhållet, utan att alla underhållsarbeten upphandlas av tredje man. Huruvida detta i sig är en lämplig ordning torde kräva en ingående analys av vilket resultat som skulle kunna uppnås om arbetet utfördes i egen regi. På ett allmänt plan finns det flera faktorer som talar för transaktionskostnader som tillkommer vid utkontraktering blir väsentligt större än när t.ex. en organisation utför samma verksamhet i egen regi (jfr Coase, 1937 och Arrow, 1974).<sup>52</sup> Visserligen krävs en effektiv lednings- och styrningsstruktur för att detta ska kunna fungera väl och vara bättre än alternativet att köpa in tjänster externt (jfr Alchian & Demsetz, 1972 samt Jensen & Meckling, 1976). Frågan är om myndigheter kan likställas med företag i det hänseendet.<sup>53</sup> I vart fall finns inte samma incitamentsstrukturer hos myndigheter som hos privata företag, varför det inte nödvändigtvis kan anses vara ett alternativ att utvärdera utfall av upphandlingar med vad som hypotetiskt skulle ha varit fallet (om en sådan uppskattning alls är möjlig att göra) om tjänsterna hade producerats i egen regi. Vad som i så fall återstår är att jämföra olika kontraktskonstruktioner med varandra, t.ex. incitamentsavtal vs detaljstyrda kravställningar m.m.

## 8. Fallstudie C: Städtjänster

### 8.1 Inledning och bakgrund

Offentlig upphandling av städtjänster (eller lokalvård, ibland även kallade *Facility Management*-tjänster) görs av bl.a. kommuner och regioner i Sverige sedan mitten av 1990-talet. Även om t.ex. storstadskommuner i regel upphandlar städtjänster från externa leverantörer, är det fortfarande vanligast i flertalet kommuner att sköta detta i egen regi. Enligt Thomas Kronstahl, styrelseledamot i branschorganisationen Städbranschen Sverige och konsult åt olika upphandlande myndigheter, har närmare 90 procent av alla kommuner med under 25 000 invånare majoriteten av sin städning i egen regi. Totalt hanterar 70–75 procent av alla kommuner, sett till antal, mestadels städning i egen regi, även om de ofta handlar upp någon del eller någon typ av städtjänst, t.ex. fönsterputs, via offentlig upphandling. I en del fall gör kommunen/regionen en upphandling av ramavtal, som sedan olika offentliga verksamheter kan välja att utnyttja, såvida de inte väljer att i stället sköta lokalvården i egen regi.

Eftersom även privata företag anlitar externa städföretag finns det en stor marknad. I en rapport från arbetsgivarorganisationen Almega Serviceföretagen (2024) beräknades att det

---

<sup>52</sup> Coase utvecklade redan 1937 en teori om varför företag är bättre skickade att utföra vissa verksamheter mer effektivt än marknadsmekanismen. Arrow (1974) diskuterar gränserna för marknadsmekanismen och dess förmåga att hantera komplexa ekonomiska interaktioner och där företag uppkommer som en reaktion på marknadsmisslyckanden. Marknader fungerar effektivt när transaktioner är enkla och informationen är allmänt tillgänglig, men i takt med att komplexiteten ökar kan behovet av att internalisera transaktionerna öka för att kunna mera effektivt hantera ekonomisk koordination.

<sup>53</sup> Alchian & Demsetz (1972) lyfter fram ett av företagets främsta funktioner, nämligen förmågan att främja samarbete mellan specialister där företaget är den centrala aktören i produktiv samarbetsprocess. Här finns dock en utmaning i att åstadkomma en organisation som säkerställer att ledningen agerar enligt vad som är bäst för organisationen som helhet snarare än sina egna intressen. Jensen & Meckling (1976) lyfter fram betydelsen av "agency costs" och agent- och principalproblematiken. Ägarstruktur, incitamentsprogram och aktiv styrning av bolag påverkar hur väl organisationen fungerar gentemot dess intressenter.

2023 fanns drygt 4 300 verksamma städ- och Facility Management-företag i branschen, med totalt ca 51 000 anställda. 30 procent av dessa företag deltog i en offentlig upphandling under 2022/2023, en ökning jämfört med 2021, men en nedgång från tidigare nivåer på 42–49 procent för ca tio år sedan. I en tidigare undersökning (Almega Städföretagen, 2022) konstaterades dock att alla de stora företagen, med över 250 anställda, hade deltagit i offentliga upphandlingar. Den viktigaste anledningen till att inte delta i upphandlingar uppgavs vara fokus på lägsta pris. Över 80 procent av de företag som deltagit i upphandlingar uppgav också att de varit med om att det antagna anbudet varit orimligt lågt. Almega Serviceföretagens undersökning visade också att nästan 60 procent av de verksamma företagen tycker att den offentliga upphandlingen i branschen fungerar dåligt eller mycket dåligt. Bland de regelområden som anses påverka företagets tillväxtmöjligheter mest placerade sig regler kring anställning och uppsägning, sjuklöneregler och regler kring offentlig upphandling i topp.

Att hitta personal, särskilt med rätt språkkompetens, betraktas som ett stort problem i branschen. 2023 års höjning av det s.k. lönegolvet för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU, som skulle stimulera arbetssökande svenskar att ta dessa jobb i stället, anses ha förvärrat situationen, eftersom det är få av dessa som faktiskt vill arbeta inom sektorn. Över 30 procent av företagen som deltagit i Almega Serviceföretagens undersökning uppgav också att de under det senaste året konkurrerat mot eller kommit i kontakt med aktörer som de misstänker ägnar sig åt arbetslivskriminalitet.

I en upphandlingsvägledning som 2018 gavs ut gemensamt av Almega Städföretagen, Kommunalarbetareförbundet och Fastighetsanställdas Förbund är prispress och brist på kvalitetskrav mycket vanligt vid upphandlingsprocessen. Enligt Thomas Kronstahl på Städbranschen Sverige är upphandling med fokus på lägsta pris fortfarande vanligt, men har ändå minskat i betydelse de senaste åren. I stället har det blivit vanligare att i upphandlingar bedöma såväl pris som erbjuden kvalitet, där det senare kan inkludera organisation, utbildning och miljöanpassningar. Incitamentavtal är mycket sällsynta, däremot inkluderas ofta mängder av viten, som dock sällan tillämpas i praktiken. Uppföljningen i avtalen varierar men kan inte sällan vara väldigt begränsad, vilket anses gynna oseriösa aktörer. Trots missnöje och andra brister med leverantörer är det sällsynt att kontrakt avslutas i förtid. När det sker är det oftast i samband med att optionsår ska aktiveras. Problemen med oseriösa aktörer tenderar att vara störst i entreprenadavtal från mindre beställare, där trösklarna för inträde kopplat till omsättningskrav, referenser m.m. ofta är lägre.

Som ett sätt att bidra till att komma till rätta med bristerna i branschen har även Städbranschen Sverige publicerat vägledningar, den senaste från 2023. I denna pekas städbranschen ut som en av riskbranscherna när det gäller svart arbetskraft. Det sägs vidare att en majoritet av de seriösa företagen inte ens lämnar anbud åt offentlig sektor eftersom de upplever att det är svårt att konkurrera med de oseriösa anbudsgivarna. Användningen av underentreprenörer, ofta i flera led, bedöms vara en riskfaktor för förekomst av svarta löner. I vägledningen ges råd om hur leverantörer bör kontrolleras i förväg. Det framhålls också att faktiskt uppföljning av de krav som ställs är ett måste om man vill minska risken att få in oseriösa företag. Färre krav som faktiskt följs upp är att föredra framför många krav som inte kontrolleras. I den tidigare nämnda upphandlingsvägledningen från arbetsmarknadens

parter (Almega Städföretagen, Kommunalarbetsförbundet och Fastighetsanställdas Förbund, 2018) ges rekommendationer för alla steg i en upphandlingsprocess, vilka krav som är rimliga att ställa, vilka olika prismodeller som kan användas, hur man kan väga samman pris och kvalitet, göra uppföljning m.m.

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram hållbarhetskriterier, bl.a. avseende kemikalieanvändning, miljöarbete och leveranskedjor, inom området städning som upphandlande organisationer har möjlighet att använda sig av i sina upphandlingar (Upphandlingsmyndigheten, 2025c). Det finns också en sammanställning av arbetsrättsliga villkor som kan ställas som villkor vid upphandling av städtjänster, för att förstärka åtgärder mot osund konkurrens och oskäliga arbetsvillkor (Upphandlingsmyndigheten, 2025a). Kopplat till detta har myndigheten också publicerat indikatorer som kan användas i en bedömning av om det finns risk för oskäliga arbetsvillkor (Upphandlingsmyndigheten, 2025b). Myndigheten har ingen kunskap om hur många upphandlingar som kriterierna används i eller hur upphandling av städtjänster förändrats över tid.

Forskningsmässigt tycks det inte finnas särskilt många studier på området, åtminstone inte vad gäller upphandlingskonkurrens och utveckling av avtal gällande städtjänster. I en äldre rapport av Antonsson, Schmidt & Herlin (2008), publicerad av IVL Svenska Miljöinstitutet, gjordes en intervjubaserad kartläggning av upphandlares (däribland även privata företag) och entreprenörers syn på upphandling av städtjänster, med fokus på arbetsmiljökrav. Den leder till slutsatsen att det finns en positiv syn på att i upphandlingar inkludera krav på vit arbetskraft, miljöanpassningar och rimliga arbetsvillkor för städare. Som nämnts ovan finns hos Upphandlingsmyndigheten publicerade rekommendationer om den här typen av krav.

Under 2000-talet har den nordiska städstandarden INSTA 800 utvecklats och börjat användas i allt större utsträckning, inte minst av offentligt upphandlande aktörer. Med hjälp av standarden kan man precisera vilken kvalitetsnivå som ska uppnås på olika delar av ett städområde. Standarden anger också hur kvaliteten ska mätas. Som poängteras av Städbranschen Sverige (2023) kräver en framgångsrik användning av standarden att man anpassar nivån till typen av lokal, att kontroller enligt standarden görs omedelbart efter genomförd städning och att de som genomför kontrollerna har rätt utbildning.

## 8.2 Studerade kontrakt

För att få en bättre inblick i utvecklingen inom ramen för detta forskningsprojekt har ett antal kommuner och regioner kontaktats om sina aktuella och tidigare avtal för städtjänster. De tre storstadskommunerna Stockholms Stad, Göteborgs Stad och Malmö Stad kontaktades vad gäller upphandlade kontrakt för städtjänster i skolor, medan Region Stockholm (Locum), Västra Götalandsregionen och Region Skåne kontaktades vad gäller upphandlade kontrakt för städning på sjukhus. Svar inkom från samtliga men med olika hög detaljnivå vad gäller dokumentation i form av förfrågningsunderlag, avtal och bilagor. Eftersom sjukhusen i Västra Götalandsregionen tillämpar städning i egen regi avsåg svaren upphandling av städtjänster i andra verksamheter. Alla upphandlande enheter har fått möjlighet att ge återkoppling på granskningen, men alla har inte återkommit. Mest detaljerad återkoppling, i form av kompletterande intervju och ytterligare skriftligt underlag, har kommit från Västra Götalandsregionen.

Från samtliga upphandlande enheter finns information om kontrakt från två olika tidsperioder, där det ena är ett lite äldre avtal och det andra nyare (i vissa fall fortfarande aktivt). Samtliga avtalstider är på som längst fyra år, i de flesta fall efter 1+1 års förlängning på beställarens initiativ. Malmö stad har övergått från tvååriga avtal till att endast teckna ettåriga avtal, men med möjlighet till totalt tre års förlängning (Tabell 8.1).

**Tabell 8.1. Studerade upphandlingar och kontrakt för städtjänster**

| Upphandlande enhet       | Leverantör                                 | Period                                | Område etc                                                                                                              |
|--------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stockholms stad          | Flera (9 st)                               | 2015–2019<br>(inkl 2 års förlängning) | Skolor i Söderort                                                                                                       |
| Stockholms stad          | Rengörare Näslund och Hammarby Städconsult | 2023–2027<br>(inkl 2 års förlängning) | Skolor i Söderort och Hässelby-Vällingby                                                                                |
| Göteborgs stad           | ADA                                        | 2017–2021                             | Diverse inom Göteborgs stad                                                                                             |
| Göteborgs stad           | MIAB                                       | 2022–2026                             | Skolor m.m. i Göteborgs centrum                                                                                         |
| Malmö stad               | Odefinierat                                | 2016–2020<br>(inkl 2 års förlängning) | Grundskolor i fyra områden inom Malmö stad                                                                              |
| Malmö stad               | Odefinierat                                | 2021–2025<br>(inkl 3 års förlängning) | Grund-, för- och gymnasieskolor m.m. inom Malmö stad                                                                    |
| Region Stockholm / Locum | ISS                                        | 2014–2018<br>(inkl 2 års förlängning) | Sjukhusmiljöer och andra lokaler i centralt område                                                                      |
| Region Stockholm / Locum | MIAB                                       | 2022–2026<br>(inkl 2 års förlängning) | Sjukhusmiljöer i lokalvård syd                                                                                          |
| Västra Götalandsregionen | ISS och NCA                                | 2012–2016<br>(inkl 2 års förlängning) | Fyra områden + andra bolag/myndigheters lokaler                                                                         |
| Västra Götalandsregionen | ISS, Fix Clean och Primär                  | 2024–2028                             | Fyrbodal, Skaraborg, Södra Älvsborg, Göteborg Nordost, Göteborg Sydvest, Göteborg Hisingen + andra myndigheters lokaler |
| Region Skåne             | Odefinierat                                | 2017–2021<br>inkl 2 års förlängning)  | Tre delområden av vårdlokaler                                                                                           |
| Region Skåne             | Odefinierat                                | 2022–2025<br>inkl 2 års förlängning)  | Tre delområden av vårdlokaler                                                                                           |

## 8.3 Granskning och jämförelser av kontrakten

### 8.3.1 Typ av kontrakt

Samtliga studerade kontrakt är någon form av ramavtal, i de flesta fall med en eller flera specificerade leverantörer. I regel finns inga volymförpliktelser, men i Region Stockholm har man brukat ange ett ungefärligt förväntat avropat belopp per år. Fyra av upphandlarna (Göteborgs stad, Malmö stad, Västra Götalandsregionen och Region Stockholm) har i sina senare avtal lagt till ett takvärde på kostnaden som kontraktet inte får överskrida över sin livslängd. Stockholm stads tidiga avtal och Malmö stads senare avtal utmärker sig genom att varje avrop skulle ske genom en förnyad konkurrensutsättning. I Stockholm skulle det ske mellan totalt nio godkända leverantörer, där budgivarna då förväntades lämna bud i form av avverkningsgrad, d.v.s. hur många kvadratmeter de kunde städa per timme. Modellen

med förnyad konkurrensutsättning övergavs till senare upphandlingar och ersattes av ett centralt ramavtal, enligt uppgift för att konkurrensutsättningen blev för komplicerad att tillämpa för de skolor som skulle göra egna upphandlingar. I Malmö skulle konkurrensutsättning ske med en begränsning i hur många avropsavtal som varje leverantör kunde tilldelas.

Det är relativt vanligt att upphandlaren tillämpar en rangordning av leverantörer, där den som står som nummer två kan ta över om nummer 1 fallerar. Ibland finns även en tredje rangordnad leverantör. Det förekommer att alla dessa leverantörer fått åtminstone ett område där denne är klassad som nummer 1 och sedan ett eller flera områden med rangordning 2 eller 3. Endast en upphandlare, Region Stockholm, tycks ha frångått modellen med rangordnade leverantörer, medan Västra Götalandsregionen och Region Skåne har haft denna modell hela tiden och såväl Stockholms stad som Göteborgs stad har infört den i sina senare upphandlade avtal. Malmö stad har inte tillämpat denna modell, varken i tidiga eller senare upphandlade avtal.

Företrädare för Västra Götalandsregionen har uttryckt att rangordningsmodellen varit en viktig del i arbetet med att utveckla avtalen, även om man har känt en viss osäkerhet för om den är helt i enlighet med regelverket för offentlig upphandling, i och med att det inte sker någon ny upphandling vid förnyad rangordning. Ingen leverantör har dock valt att begära överprövning av modellen. Även om andra också tillämpar en rangordningsmodell i dag anser sig Västra Götalandsregionen ha varit först med detta. Rangordningsmodellen gäller både på objektsnivå och områdesnivå. Viktigt för Västra Götalandsregionen har varit att också knyta vitena till rangordningen, d.v.s. att man vid upprepade vitesförelägganden kunnat förändra rangordningen (se vidare nedan).

Stockholms stad, som initierade en rangordningsmodell i senare avtal, gjorde detta för att man upplevde att det saknades en sanktion vid betydande och återkommande brister och missnöje med kvaliteten. I de allra senaste upphandlingarna har man dock frångått modellen eftersom det visade sig vara svårt och tidsödande i praktiken att byta leverantör. Stockholms variant av rangordningsmodell komplicerades också av att den tidigare entreprenören skulle ha en rätt att få tillbaka uppdraget.

### 8.3.2 Mål med kontrakten

Båda avtalen upphandlade av Stockholms stad anger som mål att bidra till en bra arbetsmiljö för de personer som verkar och vistas i lokalerna. I det senare avtalet har detta också kompletterats med att få en så kemikaliefri miljö som möjligt och mål att anlita leverantörer med kollektivavtalsliknande villkor. I det tidiga avtalet upphandlat av Region Stockholm finns som övergripande mål att få till ett långsiktigt samarbete med leverantören för att uppnå säkra leveranser, god service, god tillgänglighet samt kvalitetsmedvetenhet. I det senare avtalet är målen i stället att aktivt medverka till god patientsäkerhet, att fastigheternas livslängd bibehålls, att få så låg miljöpåverkan som möjligt, samt att bidra till nöjda hyresgäster genom leverans av effektiva och kvalitetssäkrade tjänster.

I de tidiga avtalen upphandlade av Västra Götalandsregionen, Göteborgs stad respektive Malmö stad saknas det tydligt angivna övergripande mål. I det senare avtalet upphandlat av



Göteborgs stad finns det angivna mål, men de handlar i första hand om att få ökad styrning, kontroll och uppföljning samt bidra till en mer seriös marknad. I förfrågningsunderlaget poängteras att det är nya förutsättningar som gäller, bl.a. vad gäller prioritering att miljökrav och arbetsrättsliga krav följs, eftersom man erfarit brister på dessa områden tidigare. I det senare avtalet upphandlat av Malmö stad finns ett implicit mål via ett övergripande krav på leverantören att utföra städningen så att "hygien, trivsel och säkerhet garanteras i beställarens lokaler". I senare upphandlade avtal från Västra Götalandsregionen finns en liknande skrivning om att den regelmässiga städningen ska utföras på ett sådant sätt att smittspridning och vårdrelaterade infektioner förebyggs. Region Skånes upphandlade avtal innehåller inte några angivna mål, men det finns hänvisningar till regionens s.k. verksamhetsfilosofi om att systematiskt och ständigt förbättra verksamheten utifrån medborgarnas/patienternas behov.

### 8.3.3 Prisbedömning och hantering av låga bud

Upphandlingarna varierar vad gäller hantering av priser och vilken typ av priser som efterfrågas. I regel är pris en inte oväsentlig komponent, men olika typer av kvalitetsbedömningar bidrar sedan med mervärden som kan vara avgörande för valet av anbudsgivare. Det tycks finnas en viss tendens till att i senare avtal minska betydelsen av timpriser och i stället efterfråga kvadratmeterpriser och "abonnemangspriser", med fasta belopp på regelbunden städning av vissa typer av lokaler. Fönsterputs har ofta hanterats i särskild ordning i upphandlingsunderlag och avtal.

I Stockholms stads senare upphandling hade upphandlaren, mot att tidigare ha efterfrågat timpriser, redan från början fördefinierat ett intervall på dessa. Dessutom tillämpades ett fördefinierat intervall på avverkningsgrad (kvm/timme) som inte fick överstigas. Endast vad gäller fönsterputs skulle anbudspriset tas med i bedömningen av anbudet.

Nära relaterat till detta är hanteringen av orimligt låga anbud. I flera av de tidiga upphandlingarna finns skrivningar om att beställaren har rätt att ifrågasätta eller t.o.m. förkasta orimligt låga anbudspriser och i tre tidiga fall (Stockholms stad, Göteborgs stad och Region Skåne) har upphandlaren även angett att priser under en viss nivå (240–250 kr/timme) per definition anses vara för låga och inte kommer att accepteras. Stockholms stad gjorde detta med hänvisning till branschorganisationen Almegas beräknade lönekostnad för en lokalvårdare med ingångslön. I alla senare upphandlingar utom en (Stockholms stad) finns inte längre några skrivningar om orimligt låga anbud eller lägsta priser. Detta är en följd av att Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2018 ref. 50 slog fast att upphandlare inte får ange några golvpriser, d.v.s. en viss lägsta nivå för anbudsgivarens priser. Avgörandet i HFD innebär att det inte är tillåtet att ställa upp ett obligatoriskt krav på att anbudet ska ha minsta prisnivå med automatisk uteslutning strider mot likabehandlingsprincipen. I lagkommentarerna har det framhållits att även golvprismodeller som förvisso inte innebär uteslutning, men inte ger anbudsgivarens någon fördel av det låga priset sannolikt också är oförenliga med LOU.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Se Rosén Andersson, H. m.fl., Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), 12 augusti 2023, ver. 2 JUNO, kommentaren 16 kap. 7 §.

### 8.3.4 Styrning i kontrakten

Styrningen i städkontrakten med leverantörerna kan övergripande sägas vara riktad mot *lagar och regler, insatsvaror och resurser, processer samt resultat*.

I samtliga upphandlade avtal utom ett (det senare avtalet upphandlat av Göteborgs stad) finns explicita hänvisningar till att *lagar och regler* ska följas, ofta även som en del av kraven som en leverantör måste uppfylla för att kunna lägga ett anbud. I Region Stockholms, Västra Götalandsregionens, Region Skånes och Malmö stads upphandlade avtal finns mer utvecklade skrivningar om lagar och regler i de senare upphandlade avtalen jämfört med de tidigare. Region Stockholm hänvisar till anti-korruption, sociala hänsyn och arbetsrättsliga villkor från Upphandlingsmyndigheten (som alternativt kan uppfyllas genom kollektivavtal), medan Västra Götalandsregionen inkluderar myndigheters allmänna råd och flera internationella konventioner (om bl.a. etik och socialt ansvar), samt även ställer krav baserade på kollektivavtal. Också i det tidiga upphandlade avtalet med Göteborgs stad nämns minimikrav baserade på kollektivavtal samt ett väldigt specifikt krav om att anbudsgivare måste uppfylla en minsta andel lönekostnad på 65 procent. I det senare upphandlade avtalet från Göteborgs stad saknas, som redan nämnts, explicita hänvisningar till lagar och regler, men det pekas även här på minimikrav baserade på kollektivavtal att uppfylla för kontrakterade leverantörer. I Malmö stads senare avtal och Region Skånes avtal finns hänvisningar till en särskild uppförandekod, som i sin tur hänvisar till flera internationella konventioner. I såväl Malmö stads som Region Skånes senare avtal finns även hänvisningar till särskilda arbetsrättsliga villkor och i Region Skåne har det också tillkommit hänvisningar till terrorbrott, barnarbete och penningtvätt.

När det gäller *insatsvaror och resurser* är det ett område som ägnas mycket utrymme i förfrågningsunderlag och avtal i samtliga studerade upphandlingar av städtjänster. Det handlar om maskiner, transporter, förbrukningsmaterial, kompetenskrav på de anställda och klädsel. Det finns också en förändring över tid mot fler och mer detaljerade specifikationer på detta område i nyare avtal. Det finns en variation mellan avtalen när det gäller krav på förbrukningsmaterial och särskilt kemikalier. Längst går Västra Götalandsregionen, som i sitt senare upphandlade avtal inkluderar en exakt precisering av vilka kemiska produkter som ska användas, även om det finns en möjlighet att använda även andra produkter efter regionens godkännande. Region Stockholm har liknande preciseringar, medan Region Skåne ställer krav på att de kemikalier som leverantören tänker använda först ska godkännas av regionen. För godkännande krävs flera ifyllda blanketter. I Stockholms stads senare avtal ska leverantören uppvisa en kemikalieförteckning och det ställs miljökrav som innebär att partikelfritt vatten ska ersätta eller komplettera användningen av vissa kemikalier. Göteborgs stad hänvisar i regel till Upphandlingsmyndighetens kriterier när det gäller rengöringsprodukter.

Region Skåne krävde i sin tidiga upphandling att alla leverantörer skulle inkludera pris på en option för försörjning av städmaterial, med krav på miljömärkning och transpondrar i alla produkter för att kunna spåra materialanvändningen över tid. Det kravet fanns inte längre med i den senare upphandlingen.

Preciserade språkrav som en del av kompetenskraven på de anställda ställs numera i alla kontrakt. I Västra Götalandsregionen har det skett en förändring från väldigt allmänt hållna

språkrkrav i tidigare upphandlade avtal till mycket preciserade krav i senare avtal, knutna till krav på språktest vid konstaterade brister. I Stockholms stad har det också skett en förflyttning över tid, från språkrkrav enbart på arbetsledare till språkrkrav på samtliga involverade i städtjänsterna. Stockholms stad skriver också explicit (både i tidigare och nyare avtal) att det inte är tillåtet att använda svart arbetskraft. I Region Stockholm har det senare avtalet utvidgat kraven på de anställda till att även inkludera personliga egenskaper.

När det gäller *processer* för genomförande av städtjänsterna innehåller samtliga avtal någon form av precisering av hur städningen ska gå till. I fallet Stockholms stad finns hänvisningar till handböcker med detaljerade städinstruktioner, från Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) respektive en "Metodhandbok". Göteborgs stad hänvisar i sin tidiga upphandling till beställarens städprogram med frekvenser och tidpunkter och exempel på vad som ingår i städningen, men går inte ned på detaljnivå när det gäller själva momenten. Till den senare upphandlingen och kontraktet finns mer detaljerade listor över vad som ingår i städningen av olika lokaler, inklusive frekvenser. De mest detaljerade instruktionerna för hur städningen ska gå till återfinns i kontrakten från Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och till viss del även Region Skåne. Här handlar det om mycket detaljerade listor på vad som ska göras, med frekvens, metod, förväntad tidsåtgång etc för olika lokaler och objekt. En del av detta förefaller hänga ihop med särskilda hygienkrav m.m. som ställs på vissa sjukvårdslokaler. Region Skåne inkluderar t.ex. särskilda föreskrifter om vårdhygien, hand- och armhygien med påverkan på personalens personliga ägodelar, hår och naglar. Överlag tycks detaljnivån ha ökat över tid. I Region Skånes upphandlingar och i Västra Götalandsregionens senare upphandling inkluderas t.ex. även ordningsföljd på de moment som ingår i städningen. I Region Stockholms upphandlingar preciseras även personalens bemötande, en punkt som även finns med i Malmö stad senare upphandling. Region Skåne har särskilda föreskrifter för hantering av städmaterial, dammsugare m.m. I den senare av Region Stockholms upphandlingar finns en viss uppmjukning i processkraven genom en generell hänvisning till att även alternativa förfaranden kan tillåtas om de är ett resultat av föreslagna förbättringar.

Avseende *resultat* innehåller alla avtal någon form av definitioner av vad som menas med rent och/eller en viss kvalitet på städningen. I Göteborgs stads tidiga avtal, Malmö stads och samtliga regioners avtal finns hänvisningar till etablerade riktlinjer och hygienstandarder som INSTA 800, som sedan återkommer i verifieringen av kontraktsuppfyllelsen (se vidare nedan).

I Tabell 8.2 har vi sammanställt det totala antalet krav som ställs på leverantören respektive tjänsten i de olika avtalen. I flertalet fall när det gäller tjänsten finns ett antal huvudkrav som sedan kompletteras med mer detaljerade instruktioner. Endast i Stockholms stad har antalet preciserade krav på leverantören minskat något över tid, medan det för övriga upphandlare är ett oförändrat (Göteborgs stad, Malmö stad, Västra Götalandsregionen och Region Skåne) eller ökat (Region Stockholm) antal krav. I alla avtal utom de som upphandlas av Stockholms stad har det också skett en betydande ökning i antalet preciserade krav som ställs på själva städtjänsten.

**Tabell 8.2. Krav på leverantör och tjänst i städkontrakten**

| Upphandlande enhet       | Period    | Antal krav på leverantör | Antal krav på tjänst                                |
|--------------------------|-----------|--------------------------|-----------------------------------------------------|
| Stockholms stad          | 2015–2019 | 10                       | 10 huvudkrav + detaljerade instruktioner            |
| Stockholms stad          | 2023–2027 | 7                        | 10 huvudkrav + detaljerade instruktioner            |
| Göteborgs stad           | 2017–2021 | 12                       | 15                                                  |
| Göteborgs stad           | 2022–2026 | 12                       | 27                                                  |
| Malmö stad               | 2016–2020 | 10                       | 10                                                  |
| Malmö stad               | 2021–2025 | 10                       | 15                                                  |
| Region Stockholm / Locum | 2014–2018 | 8                        | 6 huvudkrav + detaljerade instruktioner             |
| Region Stockholm / Locum | 2022–2026 | 11                       | 16 huvudkrav + detaljerade instruktioner            |
| Västra Götalandsregionen | 2012–2016 | 10                       | 13 huvudkrav + detaljerade instruktioner            |
| Västra Götalandsregionen | 2024–2028 | 10                       | Mycket stort antal krav + detaljerade instruktioner |
| Region Skåne             | 2017–2021 | 12                       | 15 huvudkrav + detaljerade instruktioner            |
| Region Skåne             | 2022–2025 | 12                       | 17 huvudkrav + detaljerade instruktioner            |

### 8.3.5 Verifiering och uppföljning

Verifiering och uppföljning av att kontraktsvillkoren uppfylls är en central del i samtliga studerade avtal och ofta knuten till olika typer av vitesförelägganden (se vidare nedan). Beställarna använder många olika metoder för att undersöka att företagen uppfyller kraven i kontrakten.

För vissa typer av uppföljningar kan beställaren objektivt kontrollera att städföretaget uppfyller sitt åtagande. Exempel på detta är att digital in- och utstämpling görs, att nycklar inte tappas bort, att personal har utfört städning under utlovad tid, att städföretaget börjat utföra städning enligt utfästelsen i kontraktet och att personalen har utlovade språkkunskaper.

I andra typer av uppföljningar ligger fokus på att undersöka arbetets kvalitet och bedöma om åtagandena i kontraktet har genomförts på utlovat sätt. I alla avtal, utom det senare som upphandlats av Västra Götalandsregionen, är en viktig del i detta att leverantören gör en regelbunden egen kvalitetskontroll som resulterar i någon form av rapport om uppfyllnad och eventuella avvikelser. Stockholms stad, Region Stockholm och Region Skåne har tillämpat en månadsvis uppföljning på detta sätt, medan Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen i stället har använt kvartalsvisa kontroller. Malmö stad har övergått från kvartalsvisa till månadsvisa kontroller. I alla tre regionerna samt hos Malmö stad hänvisas i avtalen till standarden INSTA 800 för den här typen av kontroller. Även Göteborgs stad har tillämpat denna i sitt tidigare avtal men inte senare (i stället finns egna detaljerade checklistor för uppföljning), medan Stockholms stad inte nämner denna standard i något av sina avtal. Region Skåne och det senare upphandlade avtalet i Region Stockholm hänvisar också till dansk hygienstandard.

Beställaren gör i samtliga avtal också egna kontroller, med egen personal eller via ombud, antingen genom stickprovskontroller eller användande av INSTA-kontroller. Malmö stad kallar in tredjepartskontrollant om det uppstår oenighet mellan leverantör och beställare vid dessa kontroller. Frekvens och omfattning på kontroller kan variera, men förefaller ha blivit

vanligare och mer omfattande över tid. Stockholms stad har gått från kvalitetskontroller på minst fyra gånger per år (plus stickprovskontroller) till månadsvisa kvalitetsbesiktningar där den lokala beställaren involveras. Region Skåne har generellt tillämpat månadsvisa stickprovskontroller första avtalsåret, och därefter kvartalsvis.

Västra Götalandsregionen kan i detta urval av upphandlare vara den som har gått längst i att etablera en särskild egen organisation för uppföljning av avtalsefterlevnaden. Det finns elva operativt aktiva personer i personalen som är ute på fältet och besöker de olika verksamheterna. Organisationen har byggts upp över tid och fanns inte på plats vid de tidiga upphandlingarna. Företrädare för regionen menar också att det inte räcker att använda exempelvis INSTA-kontroller som uppföljningsmetod, eftersom det kan finnas systematiska brister som inte fångas där, t.ex. brister i dammande på hög höjd. Därför förespråkar man att INSTA-kontroller kompletteras med uppföljning av verksamhetsnära tjänster, avtalsknutna krav och systematiska brister.

I en tredje typ av uppföljningar verkar det som att beställaren får reda på att det förekommer ett avtalsbrott, t.ex. genom inkomna klagomål. Detta nämns dock bara explicit i Västra Götalandsregionens avtal. Denna region och Region Skåne, liksom Region Stockholm i sitt tidigare upphandlade avtal, har också tillämpat mätningar av Nöjd Kund Index (NKI) för att fånga upp kundupplevelsen lokalt. Längst i detta avseende gick just Region Stockholm i sitt avtal, där det stod att NKI-mätningarna skulle uppvisa en positiv trend över avtalsperioden. Att man sedan frångått detta i senare avtal skulle kunna tyda på att det visade sig vara svårt att efterleva, men Region Stockholm har i samband med återkoppling inte sagt sig känna igen att NKI-mätningar skulle ha varit en del i tidigare avtal. I Region Skåne har det skett en förändring så till vida att beställaren numera mäter kundnöjdheten, medan det tidigare låg leverantören att göra detta. Företrädare för Västra Götalandsregionen har uppgett att deras mätningar av NKI normalt inte påvisat förbättringar över en avtalsperiod, men däremot i samband med entreprenörbyten.

Flera av avtalen innehåller också skrivningar om att centrala möten ska anordnas åtminstone årligen mellan beställare och leverantör för en mer generell uppföljning av avtalet.

### 8.3.6 Incitament och viten

Positiva incitament, som stimulerar ekonomiskt till en bättre avtalsuppfyllnad än vad som krävs, är mycket sällsynta i de studerade avtalen. Även om tidigare nämnda mervärden kan ge en högre poäng inför tilldelningen av avtalet, är det endast ett enda avtal, Region Stockholms tidigare upphandlade avtal, som inkluderar ett positivt incitament under själva avtalsperioden. I det fallet handlade det om det fanns ett grundkrav (också kopplat till ett vite) att leverantören skulle prestera tre konkreta förbättringsförslag per år, med påverkan på ekonomi, miljö, kvalitet eller funktion. Om ett sådant förslag till nya rutiner också ledde till faktiska besparingar, skulle dessa tillgodoräknas både leverantör och beställare till lika delar. I det senare upphandlade avtalet finns inte längre något sådant positivt incitament preciserat. Företrädare för Region Stockholm har vid återkoppling sagt att leverantörerna inte kunde komma på några bra exempel på förbättringsförslag.

Företrädare för Västra Götalandsregionen har uttryckt att de sett det som svårt att formulera rimliga positiva incitament i den här typen av verksamhet, där det finns en uppställd kravnivå som ska uppfyllas. Det finns ingen anledning för leverantören att överraska positivt genom att t.ex. städa sådant som inte finns i avtalet. Även Göteborgs stad har uppgett att man inte sett behov av att tillämpa positiva ekonomiska incitament för att t.ex. höja kvaliteten, eftersom leverantören redan har en hög kvalitetsnivå att förhålla sig till. I Stockholms stad finns det en medvetenhet om avsaknaden av positiva incitament, men i en kontext där flera leverantörer anses ha misskött sig har fokus i stället hamnat på skärpta kvalitetskrav och sanktioner.

Ett potentiellt positivt incitament kan ändå sägas föreligga i de avtal som tillämpat eller tillämpar en rangordning mellan flera anlitade företag, som kan komma att justeras beroende på hur väl kontraktsvillkoren uppfylls. Ett företag som placerats tvåa eller trea i ett område kan alltså, om det utför sitt arbete väl, ta över ett kontrakt från en annan leverantör om den som rangordnats som etta i kontraktet förlorar sin topplacering till följd av fel eller upprepade brister i leveransen.

Till skillnad från positiva incitament finns det i alla studerade avtal omfattande skrivningar om sanktioner, särskilt i form av viten, som kan riktas mot leverantörerna om de inte utför arbetet på ett korrekt sätt eller bryter mot andra uppställda krav. I regel handlar det om olika preciserade belopp för olika typer av avtalsöverträdelser. Endast i ett fall, Göteborgs stads tidiga upphandling, finns även en möjlighet för leverantören att kräva vite från beställaren om denne bryter mot ramavtalet. Tabell 8.3 visar antalet preciserade möjligheter för beställaren att kräva vite från leverantörerna i de olika avtalen. Som synes har det endast i två fall, Malmö stad och Region Skåne, skett en viss minskning av antalet över tid – och då från ett redan stort antal.

**Tabell 8.3. Antal vitesmöjligheter och skäl för avbrytande av städkontrakt**

| Upphandlande enhet       | Period    | Vitesmöjligheter för beställaren | Ömsesidiga skäl för att avbryta kontrakt | Möjligheter för beställare att avbryta kontrakt |
|--------------------------|-----------|----------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Stockholms stad          | 2015–2019 | 6                                |                                          | 5                                               |
| Stockholms stad          | 2023–2027 | 10                               |                                          | 9 inkl interna beslut om förändrad organisation |
| Göteborgs stad           | 2017–2021 | 8                                | 2                                        | 17                                              |
| Göteborgs stad           | 2022–2026 | 8                                |                                          | 15                                              |
| Malmö stad               | 2016–2020 | 14                               | 1                                        | 4                                               |
| Malmö stad               | 2021–2025 | 11                               |                                          | 18                                              |
| Region Stockholm / Locum | 2014–2018 | 15                               | 1                                        | 6 inkl upprepade vitesförelägganden             |
| Region Stockholm / Locum | 2022–2026 | 16                               | 1                                        | 10 inkl upprepade vitesförelägganden            |
| Västra Götalandsregionen | 2013–2017 | 4                                |                                          | 6                                               |
| Västra Götalandsregionen | 2024–2028 | 17                               |                                          | 24 inkl upprepade vitesförelägganden            |
| Region Skåne             | 2017–2021 | 17                               |                                          | 10                                              |
| Region Skåne             | 2022–2025 | 15                               |                                          | 15                                              |

I tabell 8.4 tittar vi närmare på vilka faktiska skäl som ligger till grund för viten i de studerade kommunernas och regionernas upphandlade avtal, där "Tidig" och "Sen" representerar en tidigare respektive en senare genomförd upphandling för att möjliggöra jämförelse av utvecklingen över tid. I en del fall har vissa likartade skäl för viten slagits samman i en gemensam kategori för att förenkla sammanställningen. Sammantaget hittar vi ändå 40 olika skäl för viten. Tabellen illustrerar också tillkomsten av fler vitesmöjligheter för flertalet upphandlare, samt att det skett vissa förändringar i vilka vites skäl som i förlängningen (t.ex. vid upprepning) även kan leda till att kontrakt avbryts i förtid.

Går vi djupare in i det bakomliggande datamaterialet kan några intressanta observationer göras. Stockholms Stad och Malmö stad har i senare upphandlade avtal lagt till betydande vitesbelopp (upp till 100 000 kr) för brott mot antidiskriminering. Stockholms stad har också lagt in motsvarande höga vitesbelopp för saknad dokumentation eller bristande rutin för rapportering av missförhållanden hos personal. För flera andra vites skäl har Stockholms stad annars *sänkt* vitesbeloppen. Vanligare är annars att vitesbeloppen varit desamma eller ökat över tid för de skäl som bibehållits mellan upphandlingarna. Region Stockholm har kompletterat senare upphandlade avtal med höga viten för brott mot arbetsrättsliga regler (30 000 kr) och brister vad gäller kontroll av underleverantörer (100 000 kr). Regionen har också gått från att ha tillämpat differentierade vitesbelopp (25 000–35 000 kr) beroende på hur stor andel av kontrollerna som blivit godkända (under gränsvärdet 95 procent), till ett fast, högre belopp (50 000 kr), oavsett andel men baserat på samma gränsvärde.

Västra Götaland utmärker sig främst genom den mycket stora ökningen i antal vitesmöjligheter, men också genom att man i sitt tidiga upphandlade avtal, i stället för preciserade belopp, enbart hade viten angivna som 25 procent av beloppet för aktuellt objekt. Region Skåne har i flera fall lagt till möjligheten att säga upp avtal (eller förändra rangordningen) som följd av upprepade viten.

Det är ont om empiriskt underlag när det gäller den faktiska tillämpningen av viten. Företrädare för Göteborgs stad uppger att det har skett vitesförelägganden både vid systematisk uppföljning och arbetsplatskontroll, men även på grund av bristande kvalitet inom stadens verksamheter. Generellt uppges avvikelserna ha varit större i tidigare avtal, som tecknades med ett stort antal leverantörer, medan de minskat efter att man begränsat antalet och ökat deras verksamhetsområden. Företrädare för Stockholms stad säger att viten utdelats men förmodligen kunde ha tillämpats oftare. I tidigare avtal har det varit svårare att tillämpa vitesklausulerna p.g.a. utrymme för olika tolkningar. I senare avtal har detta åtgärdats och viten har utdelats oftare. Region Stockholm uppger att vitesförelägganden förekommit av ett flertal anledningar, och även där oftare i senare avtal.

Västra Götalandsregionen framstår i den här undersökningen som den upphandlare som mest konsekvent både tillämpar och följer upp användningen av viten. Man anser att det är viktigt att både våga ställa krav och våga följa upp dem. Genom att successivt utveckla sin användning av viten till de områden där det i tidigare avtal funnits brister, anser man sig nu ha hittat en modell som uppfattas som ändamålsenlig och tydlig utan att avskräcka t.ex. mindre leverantörer från att delta i upphandlingarna. Det finns en insikt om att viten och en omfattande kontrollorganisation driver kostnader, men det anses vara värt det. Under avtalsperioden 2016–2020 utfärdade Västra Götalandsregionen viten för totalt 2,7 miljoner

kr, medan perioden 2020–2024 resulterade i viten på totalt 2,0 miljoner kr. Det lägre beloppet har tolkats som att branschen lärt sig att regionen utfärdar viten och att det gäller att leverera korrekt enligt ställda krav. Största andelen viten 2020–2024 orsakades av utebliven lokalvård (28 procent), följt av viten kopplade till systematiska brister. Brister i digital in- och utstämpling samt utebliven maskinkörning var också viktiga källor till viten.

### 8.3.7 Avbrytande av kontrakt

I alla studerade avtal finns det ett flertal angivna skäl för ett förtida avbrytande av kontraktet. I några fall – Göteborgs stads och Malmö stads tidiga upphandlingar samt Region Stockholms båda upphandlade avtal – kan något eller några av dessa vara av ömsesidig karaktär, d.v.s. endera parten äger rätt att säga upp avtalet i förtid. I övrigt gäller att det är beställaren som har flest möjligheter att avbryta kontrakt i förtid, alternativt tillämpa en förändrad rangordning på enskilda objekt eller hela områden, som i praktiken innebär att leverantören förlorar uppdraget. I Region Stockholm, Region Skåne samt det senare avtalet upphandlat av Västra Götalandsregionen kan upprepade vitesförelägganden leda till att kontrakt avbryts i förtid.

Som framgår av Tabell 8.3 har antalet möjligheter för beställaren att säga upp avtal i förtid i regel ökat över tid. Den stora ökningen över tid för avtalen upphandlade av Malmö stad förklaras av att en generell skrivning om väsentligt avtalsbrott ersatts med ett stort antal preciseringar av vad som menas med väsentligt avtalsbrott. Något som annars sticker ut i sammanhanget är Stockholms stads senare avtal, där beställaren som skäl för avbrytande inkluderar även interna beslut som medför förändringar i beställarens organisation, och dessutom ger sig själv ett explicit tolkningsföretäde om innebörden av avtalsvillkoren och därmed även en ökad makt att avbryta avtal i förtid.

Liksom vad gäller tillämpningen av viten har det varit svårt att få närmare återkoppling från upphandlarna om hur vanligt det är att kontrakt avbryts i förtid eller att rangordningen mellan leverantörer förändrats som följd av brister. Företrädare för Göteborgs stad uppger att man inte känner till om någon leverantör sagts upp i förtid, medan Region Stockholm uppger att det varit nära men inte tillämpats eftersom den kvarvarande avtalstiden varit för kort. Stockholms stad uppger att man valt att inte förlänga avtal p.g.a. bristande leverans, men vid stora kvalitetsbrister etc. har det även förekommit att avtal sagts upp i förtid, helt eller delvis. Från Västra Götalandsregionen finns något mer detaljerade uppgifter. Där har det har över åren varit 3–4 fall med justerad rangordning. Det mest uppmärksammade var när Sodexo i ett tidigare avtal (2016–2020) plockades bort från två områden efter mycket dålig leverans. Regionen uppger att det inte har varit svårt att få nya entreprenör på plats vid dessa tillfällen i och med att det reglerats redan från början i avtalen. Det har varit 1 månads uppstarttid för den entreprenör som tagit över och inga krav på verksamhetsövergång. Personal har kommit både från tidigare leverantör och på annat sätt.

Företrädare för Västra Götalandsregionen poängterar att det alltid varit regionen som bestämt om det ska bli en rangordningsförändring som följd av upprepade viten. Det har förekommit att någon leverantör, som av kostnadsskäl velat bli av med ett otillgängligt område, medvetet dragit på sig upprepade viten. Regionen har ändå valt att inte förändra rangordningen.



**Tabell 8.4. Skäl för viten i olika upphandlade städkontrakt**

| Nr | Skäl                                                                                              | Stockholms stad |     | Göteborgs stad |     | Malmö stad |     | Region Sthlm |     | Västra Götaland |     | Region Skåne |     |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----|----------------|-----|------------|-----|--------------|-----|-----------------|-----|--------------|-----|
|    |                                                                                                   | Tidig           | Sen | Tidig          | Sen | Tidig      | Sen | Tidig        | Sen | Tidig           | Sen | Tidig        | Sen |
| 1  | Allmänt väsentligt avtalsbrott                                                                    |                 |     |                | V   |            |     |              |     |                 |     |              |     |
| 2  | Brott mot antidiskrimineringsklausul                                                              |                 | V   | V              |     |            | VH  |              |     |                 |     |              |     |
| 3  | Brott mot arbetsrättsliga villkor                                                                 |                 | V   |                |     |            |     |              | V   |                 |     |              |     |
| 4  | Saknad dokumentation eller bristande rutin för larm/rapportering av missförhållanden hos personal |                 | V   |                |     |            |     |              |     |                 |     |              |     |
| 5  | Försening eller försenad driftstart                                                               |                 |     | V              | V   |            |     | V            | V   | VH              | V   | VH           | VH  |
| 6  | Bristande inventering/uppmärkning                                                                 |                 |     |                |     | V          |     |              |     |                 |     | V            | V   |
| 7  | Bristande mervärdesegenskaper                                                                     |                 |     |                |     |            |     | V            |     |                 |     |              |     |
| 8  | Brister i redovisning av omsättning                                                               |                 |     | V              | V   |            |     |              |     |                 |     |              |     |
| 9  | Försenad inrapportering av dokumentation och ekonomiska handlingar                                |                 |     |                | V   |            |     | V            |     |                 | V   | V            | V   |
| 10 | Felaktig fakturering                                                                              |                 |     |                |     |            |     | V            | V   |                 |     |              |     |
| 11 | Fel i kvalitetsuppföljnings-, närvaro- och/eller ärendehanteringssystem                           |                 | V   |                |     |            |     |              |     |                 |     | VH           | V   |
| 12 | Avsaknad av uppdaterad pärm med aktuella rutinbeskrivningar                                       |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 |     | V            |     |
| 13 | Saknad kontroll av underleverantörer                                                              |                 |     |                |     |            |     |              | V   |                 |     |              |     |
| 14 | Felaktig användning av underleverantörer                                                          |                 |     |                |     |            |     |              | V   |                 |     |              |     |
| 15 | Saknat utdrag från belastningsregister                                                            | VH              | V   |                |     | V          | V   |              |     |                 |     |              |     |
| 16 | Avsaknad av intyg om personalens kompetens eller ej uppfylla kompetenskrav                        |                 | V   | V              | V   | V          |     | V            | V   |                 |     | VH           | VH  |
| 17 | Avsaknad av bevis på språkkunskaper eller bristande språktest                                     |                 |     | V              | V   | V          |     |              |     |                 | V   |              |     |
| 18 | Saknad personalförteckning                                                                        | V               | V   |                |     |            |     |              |     |                 |     | V            | V   |
| 19 | Saknad information om vikarier och nyanställda                                                    |                 | V   |                |     |            |     |              |     |                 | V   |              |     |
| 20 | Saknad identifikation                                                                             | VH              | V   | V              | V   | V          | V   | V            | V   |                 |     |              |     |
| 21 | Fel i digital in- och utstämpling                                                                 |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 | V   |              |     |
| 22 | Förlust av nyckel, annan nyckelhantering                                                          | V               |     |                | V   |            |     |              |     |                 | V   |              |     |
| 23 | Frånvaro av personal                                                                              |                 | V   |                |     |            |     |              |     | VH              |     |              |     |

| Nr | Skäl                                                                                 | Stockholms stad |     | Göteborgs stad |     | Malmö stad |     | Region Sthlm |     | Västra Götaland |     | Region Skåne |     |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----|----------------|-----|------------|-----|--------------|-----|-----------------|-----|--------------|-----|
|    |                                                                                      | Tidig           | Sen | Tidig          | Sen | Tidig      | Sen | Tidig        | Sen | Tidig           | Sen | Tidig        | Sen |
| 24 | Obehöriga har släppts in i lokaler                                                   |                 |     |                |     | V          | VH  |              |     |                 | V   |              |     |
| 25 | Saknad eller felaktig användning av arbetskläder                                     |                 |     |                |     | V          |     | V            |     |                 |     |              |     |
| 26 | Bristande basal hygien                                                               |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 | V   | V            | VH  |
| 27 | Avvikelser miljökrav                                                                 |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 |     | V            | VH  |
| 28 | Användning av icke godkända kemiska produkter                                        |                 |     |                |     |            |     | V            | V   |                 |     |              |     |
| 29 | Felaktig hantering av städtextilier                                                  |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 |     | VH           | VH  |
| 30 | Utebliven maskinkörning                                                              |                 | V   |                |     |            |     |              |     |                 | V   |              |     |
| 31 | Ej utförd städning                                                                   | VH              |     | V              | V   | V          | V   | V            | V   | VH              | V   | V            | VH  |
| 32 | Ej utförd eller brister i storstäd/golvvård eller<br>avvikelse från angiven frekvens |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 | V   |              |     |
| 33 | Städkvalitet och kvalitetskontroll                                                   | V               | V   | V              | V   | V          | V   | V            |     |                 |     | V            | VH  |
| 34 | Underkänd INSTA-kontroll eller liknande                                              |                 |     |                |     | V          | VH  | V            | V   |                 | V   | V            |     |
| 35 | Ej återställning av inventarier                                                      |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 | V   |              |     |
| 36 | Ej åtgärdade verksamhetsnära tjänster                                                |                 |     |                |     |            |     |              | V   |                 | V   |              |     |
| 37 | Utebliven och/eller bristfällig handlingsplan                                        |                 |     |                |     |            |     |              |     |                 |     |              | V   |
| 38 | Ej åtgärdade brister enligt rapporter                                                |                 |     |                |     | V          |     | V            | V   | VH              | V   | VH           | VH  |
| 39 | Larmutryckning                                                                       |                 |     |                |     |            |     |              | V   |                 |     |              |     |
| 40 | Uteblivna förbättringsförslag                                                        |                 |     |                |     |            |     | V            |     |                 |     |              |     |

V = Vitesmöjlighet föreligger

VH = Vitesmöjlighet föreligger och kan även leda till hävning eller förändrad rangordning

### 8.3.8 Force majeure

I de studerade städkontrakten finns det i regel med en force majeureklausul med snarlik ordalydelse. Exempel på befriande omständigheter är myndighetsåtgärd, nytillkommen eller ändrad lagstiftning, konflikt på arbetsmarknaden, blockad, brand, översvämning, eldsvåda, krig, och mobilisering. I ett par senare avtal finns särskilda skrivningar med hänvisning till det ryska angreppskriget mot Ukraina och de särskilda sanktioner som EU infört mot vissa ryska företag.

En udda företeelse är *avsaknaden* av en force majeureklausul i ett av avtalen, nämligen det tidigare avtalet upphandlat av Region Stockholm. Till regionens senare avtal har en sådan klausul dock tillkommit. Företrädare för Region Stockholm har uppgett att klausulen alltid har funnits.

## 8.4 Övergripande analys och slutsatser

Det är tydligt att det har skett en utveckling över tid av städkontrakten, både inom respektive region eller kommun samt på en mer övergripande nivå.

I termer av kontraktens komplexitet kan vi konstatera att det föreligger både en låg och en hög komplexitet i städkontrakten när det gäller ersättningsmodell till leverantören. På intäktssidan är komplexiteten synnerligen låg. Leverantören får i regel betalt enligt fasta riktlinjer för precis det som utförs (per lokal, kvadratmeter eller timme), varken mer eller mindre. Ibland har t.o.m. priset varit givet från början i upphandlingen och det enda som styrt ersättningen har varit vilken volym som efterfrågas.

Det enda exempel på renodlat positivt incitament, som dock inte handlade om att prestera utöver en viss nivå utan att komma med förbättringsförslag som kunde leda till effektivitets- och besparingar, tycks ha övergivits i nästa upphandling eftersom det inte fungerade så som det var tänkt. Intressant nog var även detta incitament kopplat till ett vite, d.v.s. ett negativt incitament, om leverantören inte kunde komma på några förbättringsförslag. När det gäller just viten är i stället komplexiteten synnerligen hög och har dessutom ökat väsentligt – med fler tillkomna skäl för viten över tid – i de allra flesta upphandlande aktörers avtal. Det finns också en påfallande variation i vitesbelopp och effekter av upprepade vitesförelägganden, vilket ökar komplexiteten ytterligare. Det gör att det många gånger kan vara svårt för en potentiell leverantör att bedöma vad som är ett förväntat utfall i termer av vitesförelägganden under avtalstiden. Om det dessutom föreligger en osäkerhet om huruvida vitena verkligen kommer att krävas in eller inte, vilket det ibland kan finnas anledning att tro, skapar det ett extra lager av komplexitet i form av ökad variation i det faktiska utfallet av leveransen.

När det gäller kontraktens fullständighet kan vi konstatera att städkontrakten i regel innehåller ett mycket stort antal krav, vilket i sig begränsar eller fördefinierar de möjliga utfallen. Kraven har dessutom blivit fler och mer detaljerade över tid. Därmed har kontrakten också blivit mer fullständiga. Vidare finns det långtgående krav på uppföljning och mätning av resultaten, i flera fall med försök till objektiv bedömning med hjälp av standardiserade verktyg som exempelvis INSTA 800. Det finns också tydliga kopplingar till ersättningen till

leverantören i form av vad som föranleder viten och hur stora dessa är. Detta bidrar också till fullständigheten. Samtidigt är det, som redan nämnts ovan, i flera fall oklart om uppföljningen vad gäller utfall och resultat verkligen genomförs fullt ut och om viten alltid krävs in från leverantören. Helt klart är att en uppföljning av den stora mängden krav på såväl leverantör som tjänst som finns i flertalet städkontrakt innebär ett behov av en omfattande kontrollorganisation, som kanske inte alltid finns etablerad. Det leder i sin tur till att fullständigheten i kontrakten minskar.

En intressant modell för att hantera risken för att en leverantör inte kan leva upp till kraven är den rangordningsmodell som tillämpas i flera avtal. Vi återkommer till den i slutet av rapporten.

Påfallande många avtal inkluderar i sina krav långtgående skrivningar om att anbudsgivare och leverantörer ska följa lagar och förordningar och inte bedriva brottslig verksamhet. I flera fall är detta specificerat både med avseende på leverantörens organisation och villkoren för personalen, inklusive användningen av underleverantörer.

Det är mycket sällsynt att relationen mellan beställare och leverantör beskrivs som ett samarbete eller ett partnerskap. I stället finns en tydlig rollfördelning, där beställaren köper en tjänst och leverantören förväntas utföra den enligt given specifikation, med en omfattande detaljstyrning.

Varför ser det ut på det här sättet i städbranschen? En tänkbar förklaring, som också stöds av både den övergripande och mer specifika empirin, är att det finns en lång historia av missnöje hos beställarna med prestationen från de anlitade leverantörerna och att det också finns gott om exempel på oseriösa aktörer som t.ex. anlitat svart arbetskraft. Det har skapat ett misstroende som manifesteras i många och detaljerade krav kopplade till viten och skäl för hävning av kontrakten. Detta kan i sin tur också förklara varför många kommuner och mindre verksamheter väljer egen regi i stället för att anlita externa entreprenörer.

## **9. Slutsatser och diskussion**

För att uppnå vårt huvudsyfte med den här rapporten, nämligen att bedöma lagstiftning och andra regelverks förmåga att ge incitament till aktörer att anpassa komplexiteten och fullständigheten i kontrakt för att underlätta möjligheterna till smidigt slutförande, formulerade vi fyra sekundära syften.

Vårt första syfte var att analysera innehållet i kontrakten på några offentliga marknader med offentlig upphandling. Vi har bl.a. kunnat konstatera att de krav som ställs i kontrakten går att dela in i olika kategorier, som sedan kunnat ligga till grund för en närmare analys: 1) efterlevnad av lagar och regler, 2) vilka resurser som används och hur de ska vara beskaffade, 3) hur arbetet ska vara organiserat och utföras, exempelvis enligt vissa processer, och 4) resultaten som ska levereras.

Vi visade i bl.a. regionalstågsfallet att regler, lagar och myndighetsbeslut ofta nämns som möjliga skäl till att i förtid säga upp kontrakt. Att upphandlare inkluderar krav på efter-

levnad av lagar och regler, ibland på ett väldigt utvecklat och preciserat sätt, förefaller något förvånande. Det borde egentligen i första hand vara en förutsättning vid själva upphandlingen – som grund för att kvalificera eller diskvalificera anbudsgivare – som beställaren därefter inte ska behöva fördjupa sig i. I åtminstone städkontrakten har det uppenbarligen sina förklaringar i dåliga erfarenheter på detta område och att upphandlarna vill göra vad de kan för att undvika exempelvis en osund konkurrens mellan seriösa och mindre seriösa eller rent av brottsliga aktörer. Inte sällan ställs det i ett och samma kontrakt detaljerade krav på såväl resurser, processer och resultat, exempelvis i städkontrakten och kontraktet för vinterunderhåll av vägar, vilket lämnar mycket lite utrymme för entreprenören att påverka och utveckla den tjänst som ska levereras. Som vi lyft fram tidigare visar forskning att detta inte är ändamålsenligt om man vill nå ett effektivt resultat i den kontrakterade verksamheten (Spagnolo, 2006).

Det andra syftet vi hade var att undersöka hur de upphandlade kontrakten utvecklas över tid vad gäller komplexitet och fullständighet. I vår enkla modell föreslog vi att det inte finns ett direkt förhållande mellan de två koncepten. Ett kontrakt kan vara okomplicerat och ofullständigt, och det kan vara komplext och (i det närmaste) fullständigt, men det kan också finnas andra möjliga kombinationer. Faktorer som begränsar fullständigheten i ett komplext kontrakt är kostnaden att skriva och upprätthålla ett sådant kontrakt.

I de fallstudier vi gjort finns en viss tendens till en utveckling mot mer fullständiga kontrakt. Städkontrakten kan sägas ha rört sig i den riktningen, åtminstone på papperet, med allt fler och mer detaljerade krav som styr utfallet. Det har också införts standardiserade sätt att mäta städkvalitet. När det gäller tågtrafikkontrakten kan vi konstatera att upphandlarna över tid har lärt sig att konstruera system för mätning av kvalitet och resultat som gör kontraktet mer fullständiga: mer objektiva i stället för subjektiva mätningar och automatiserade i stället för manuella system för räkning av passagerare.

Vi har inte hittat några tydliga exempel på *förenklningar* som ett sätt att göra kontrakten mer fullständiga, men det kan hävdas att dagens tillfälliga nödkontrakt i regionaltågstrafiken representerar en sådan – om än ofrivillig – utveckling. Dessa är relativt enkla bruttokostnadskontrakt där transparensen garanteras med en öppen bokföring. Tillkomsten av ett flertal nödkontrakt på senare år ger vid handen att senare framtagna upphandlade kontrakt i åtminstone denna sektor inte blivit bättre på att hantera störningar i leveransen.

De senare avtalen inom regionaltågstrafik, städning och vintervägunderhåll pekar på en generell utveckling mot högre komplexitet. Detta kan noteras i den ökade floran av viten och de ökade möjligheterna för beställarna inom t.ex. regionaltågstrafiken att avbryta kontrakt i förtid. Kontrakten har för den sakens skull inte blivit mindre fullständiga, eftersom man har utvecklat mer objektiva metoder för att verifiera trafikföretagens arbete.

Det tredje syftet var att studera likheter och olikheter vad avser fullständighet och komplexitet mellan kontrakten i de tre sektorerna. Är kontrakten som används i en sektor bättre på att hantera störningar än kontrakten i de andra sektorerna? Finns det regler som används i en sektor som skulle kunna appliceras i de andra sektorerna?

Positiva incitament används med goda erfarenheter inom den upphandlade regionalstågstrafiken, medan negativa incitament helt dominerar städkontrakten och det typiska kontraktet för Trafikverkets upphandling av vintervägunderhåll. Det borde vara möjligt att hitta positiva incitament som skulle kunna användas för vintervägunderhållstjänster, medan utmaningarna må vara större i de upphandlade städkontrakten, baserat på de erfarenheter som gjorts tidigare.

En intressant observation är användningen av kontrakt med flera parallella leverantörer som tilldelas en inbördes rangordning för olika objekt. Beställaren kan i händelse av problem i leveransen från den leverantör som är rangordnad som etta göra en förnyad rangordning som innebär att den leverantör som är rankad tvåa i stället får chansen, med en relativt kort uppstarttid. Det kan ses som variant av förtida hävning av kontrakt, men med minskad risk för avbrott i leveransen i samband med övergången från en leverantör till en annan. Modellen har i första hand konstaterats tillämpas vid upphandling av städtjänster, med tendens till ökad användning i senare upphandlade avtal.

Även om tillämpningen av rangordningsmodellen kan ha skett med varierad framgång, är det relevant att reflektera över om den skulle vara möjlig att använda i fler sektorer. När det gäller de till synes mycket standardiserade avtalen för vinterunderhåll av vägar torde det vara relativt okomplicerat att skapa förutsättningar för en rangordningsmodell, åtminstone i vissa delar av landet. Men skulle modellen vara möjlig även när det handlar om upphandling av tågtrafiktjänster, som ett sätt att minska risken för förtida avslut av avtal och de nöd-avtal som blivit vanliga i branschen på senare år? En given invändning är att tågtrafiktjänster är en betydligt mer komplex verksamhet som ofta bygger på skalekonomier och tillgång till specifika resurser, dvs. det skulle vara opraktiskt och ineffektivt att dela upp ett kontraktsområde i flera delar för att möjliggöra modellens tillämpning. Samtidigt är det inte alldeles givet att de kontraktsområden som i dag tillämpas för exempelvis Pendeltågen i Stockholm, Mälartågen, Öresundstågen, Pågatågen och Västtågen är alltigenom ändamålsenliga för drift med bara en operatör.

Åtminstone teoretiskt skulle det vara möjligt att dela upp exempelvis Pendeltågens två "ben" i två separata avtal. Det kan här vara på sin plats att även nämna några exempel på faktisk uppdelning av arbetsuppgifterna i regionalstågstrafiken. Det första upphandlade pendeltågskontraktet i Stockholm var uppdelat på en stationsdel och tågtrafikdel. Sträckan Stockholm–Uppsala har trafikerats på samma bana med olika subventionerade tåg med olika operatörer. Så sent som för några månader sedan fanns det tre tågoperatörer som körde tåg enligt någon form av avtal med regionala myndigheter – SJ AB som operatör av regional egentrafik, SJ Stockholmståg som pendeltågsoperatör, och Transdev som operatör för Mälartågen. Liknande exempel på parallell upphandlad trafik finns för Öresundstågen och Pågatågen.

De skalekonomier som går förlorade vid en uppdelning skulle i bästa fall kunna uppvägas av en mindre sårbar verksamhet om någon leverantör får problem. Dessutom skulle man skapa möjligheter till viss benchmarking mellan de olika leverantörer under avtalstiden,

vilket skulle kunna fungera som ett positivt incitament. När det gäller tjänster som buss- trafik skulle en rangordningsmodell förmodligen vara mindre komplicerad att implementera än för tågtrafik. I Stockholmsregionen har det under lång tid funnits tre stora leverantörer av busstrafik.

En relaterad fråga är om det föreligger en regleringslucka som underminerar tillämpningen av en rangordningsmodell. Västra Götalandsregionen anser sig med framgång ha infört och tillämpat modellen i sina upphandlade städområden, men har samtidigt uttryckt en intern osäkerhet vad gäller rättsläget. Borde en förnyad rangordning i själva verket ske genom en förnyad upphandling? Detta har inte prövats, men om det skulle visa sig att så är fallet blir modellens fortlevnad beroende av en förändrad lagstiftning på detta område.

Det fjärde syftet var att undersöka hur beställaren verifierar att ett kontrakt genomförs enligt avtalets intentioner. Ett kontrakt som är helt fullständigt täcker in alla möjliga framtida utfall av kontraktet. För att försöka uppnå detta kan en beställare följa två olika strategier:

- 1) Identifiera så många olika utfall av kontraktet som möjligt och beskriva hur dessa ska hanteras.
- 2) Identifiera få möjliga utfall av kontraktet och skriva en generell regel för alla andra utfall.

Riskerna med den första strategin är att kontraktet blir svåröverskådligt och öppnar möjligheter för leverantören att utnyttja svagheter i kontraktet. En typ av svaghet kan vara att kostnaderna för att bryta mot reglerna i kontraktet kan vara lägre än vinsterna med att göra det. En annan typ av svaghet kan vara att ju fler paragrafer som listar orsaker till kontraktsavbrott, desto större möjligheter för en leverantör att minimera kostnaden för ett utträde från ett olönsamt kontrakt.

Riskerna med den andra strategin är att den generella regeln tolkas väldigt olika, inte minst vad gäller identifiering av och riskbedömning för de utfall som den omfattar, av olika leverantörer. Det skulle kunna leda till mycket stor variation i anbudspriserna, där den anbudsgivare som är mest optimistisk tenderar att vinna upphandlingen, särskilt om lägsta pris är av avgörande betydelse. Därmed skapas en grogrund för *winner's curse* och relaterade störningar i leveransen vid mer eller mindre oväntade utfall. Alternativt kan en anbudsgivare som ser möjligheter till gynnsamma omförhandlingar vinna en sådan upphandling. Denna frågeställning anknyter till reglerna avseende orimligt låga bud i upphandlingar.

I rapporten har vi också studerat förändringar i lagstiftning över tid som styr upphandlingen i de olika sektorerna, på nationell nivå och EU-nivå. Vi kan konstatera att även om lagstiftningen i huvudsak har varit mer eller mindre oförändrad under den tidsperiod vi studerar, har det skett en utveckling vad gäller dess uttolkning genom bl.a. avgjorda rättsfall. Det är tänkbart att om en del av denna utveckling skett tidigare hade det kunnat påverka t.ex. de tidigare tågtrafikupphandlingarna och problemen med personalövergång. Å andra sidan borde även upphandlaren ha kunnat förutse problemen, och det har också skett

anpassningar i senare upphandlingar för att ta hänsyn till lärdomarna. Trots det kvarstår övergång av personal och personaltillgång som ett betydande problem även i senare upphandlade avtal.

När det gäller regleringsluckor som kan vara i behov av att adresseras för att bättre hantera komplexitet i kontrakt och undvika stora problem i leveransen, har vi redan nämnt det eventuella behovet att skapa en tydlig laglig grund för en rangordning av leverantörer som kan justeras under avtalstiden. Ett liknande förslag kan vara att skapa tydligare ramverk för förändringar och tillägg i upphandlade kontrakt. Tillämpningen av den här typen av förändringar har varierat över tid. Enligt dagens lagstiftning kan konkurrensupphandlade kontrakt modifieras så länge dess övergripande karaktär inte ändras, och under förutsättning att värdet på kontraktet ändras mindre än tio procent. I några av de analyserade regionaltågskontrakten har incitamenten under avtalstiden ändrats dramatiskt, i princip från viten till bonusar eller andra mycket stora nettoförändringar av beloppen. Klarlägganden från lagstiftaren om hur sådana förändringar bör värderas (och relaterade gränsvärden) skulle vara användbara.

Ett annat möjligt exempel på regleringslucka handlar om uppföljningen av leverantörens prestationer i de upphandlade kontrakten. Uppföljningen kan variera stort beroende på upphandlaren vilja och förmåga att övervaka de parametrar som ingår i kontrakten och omfattningen på eventuella brister i kravuppfyllnaden. Som vi har visat förblir såväl EU- som svensk lagstiftning tystlåten om dessa saker, även om det skulle kunna betraktas som ett brott mot EU-rätten att inte följa upp kontrakten, eftersom det kan åsidosätta principen om likabehandling.

Avslutningsvis konstaterar vi att upphandlande myndigheter tenderar att utforma kontrakt som i allt högre utsträckning är att betrakta som obalanserade, dvs. där beställaren besitter i stort sett all makt och alla sanktionsmöjligheter. Även om man förstås kan hävda att det är köparens privilegium att ställa krav på leverantören, snarare än tvärtom, kan vi notera att den kraftiga ökningen i krav, vitesmöjligheter och skäl att säga upp kontrakt i förtid, börjar få konsekvenser på marknadens funktionssätt. Tydligast är detta i de upphandlade regionaltågskontrakten. Förekomsten av allt fler nödkontrakt på vad som borde vara en mogen marknad, är en indikation på att det saknas stabiliserande regelverk. Att det dessutom blivit svårare att få även stora operatörer att ens lägga anbud i upphandlingar, riskerar att underminera hela processen med öppna och konkurrensutsatta förfaranden.

I detta sammanhang är det också värt att notera att en vidare definition av regelverk skulle kunna inbegripa branschöverenskommelser. Med andra ord behöver vi inte nödvändigtvis utforma nya lagar för att göra de upphandlade kontrakten mer fullständiga eller mindre benägna att falla. Det krävs dock en genuin vilja hos såväl upphandlare som leverantörer att både ta fram och sedan faktiskt tillämpa sådana branschöverenskommelser.



## Referenser

- Alexandersson, G., Hultén S. & Henriksson, L. (2023). *Covid-krisen och omförhandlade busstrafikkontrakt i Sverige*. Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2023:3.
- Almega Serviceföretagen (2022). *Branschrapport städ- och service 2022. Fakta och utveckling för branschen*.
- Almega Serviceföretagen (2024). *Branschrapport städ- och service 2024. Fakta och utveckling för branschen*.
- Almega Städföretagen, Kommunalarbetsareförbundet och Fastighetsanställdas Förbund (2018). *Upphandling av städtjänster*.
- Antonsson, A-B., Schmidt, L. & Herlin R-M (2008). *Upphandling av städtjänster. En kartläggning av upphandlares och entreprenörers syn på arbetsmiljökrav*. IVL Svenska Miljöinstitutet. Rapport B1818.
- Alchian, A. A., Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization, *The American Economic Review*, vol. 62, No. 5 (Dec. 1972), s. 777–795.
- Arrow, K. J. (1974). *The Limits of Organization*, Norton.
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm, *Economica New Series*, Vol. 4, No. 16 (Nov. 1937), s. 386–405.
- Deakin, S., Lane, C., & Wilkinson, F. (1994). 'Trust' or Law? Towards an Integrated Theory of Contractual Relations between Firms. *Journal of Law and Society*, 21(3), 329-349.
- Eggleson, K., Posner, E. A., & Zeckhauser, R. J. (2000). *Simplicity and complexity in contracts*. University of Chicago Law School, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper (93).
- Hart, O. & Moore, J. (1988). Incomplete contracts and renegotiation. *Econometrica*, 56(4), 755–785. <https://doi.org/10.2307/1912698>.
- Hart, O., & Moore, J. (1999). Foundations of incomplete contracts. *The Review of Economic Studies*, 66(1), s. 115–138.
- Jensen, M. C., Meckling, W. H. (1976) Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4, 1976, s. 305–360.
- Lewis, M. A., & Roehrich, J. K. (2009). Contracts, relationships and integration: towards a model of the procurement of complex performance. *International Journal of Procurement Management*, 2(2), s. 125–142.
- Skolfastigheter i Stockholm AB (2018). *Städhandboken – lokalvård i våra fastigheter*.

Riksrevisionen (2019). *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat*, Granskningsrapport till Riksdagen, dnr 3.1.1-2018.0980, RIR 2019:24, 2019-09-06.

Rosén Andersson, H. m.fl., (2023). *Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna* (LUF), 12 augusti 2023, ver. 2 JUNO.

Samuelsson, P., Jutterström, M., *Entreprenadrätten* (2024, version 1, JUNO).

Städbranschen Sverige (2023). *Råd och anvisningar för upphandling av städtjänster. Anpassad för dig som upphandlare, chef eller arbetsledare. Del 4.*

Spagnolo, G., (2006). *Procurement Contracting Strategies*, kap. 4 i Dimitri, N., Piga, G., Spagnolo, G. (red.) *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Fakta om svenska vägnätet – Drift och underhåll*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/trafikinfrastruktur/driftochunderhall.291.html>, publicerad 2022-10-31.

Tadelis, S. (2012). Public procurement design: Lessons from the private sector. *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), 297-302. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.02.002>.

Trafikverket (2025). <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sa-skotervi-vagar/>, hämtat 2025-03-06.

Upphandlingsmyndigheten (2025a). *Arbetsrättsliga villkor för städtjänster*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-baserat-pa-kollektivavtal/arbetsrattsliga-villkor-inom-specifika-omraden/arbetsrattsliga-villkor-for-stadtjanster/basniva> [hämtad 2025-02-09].

Upphandlingsmyndigheten (2025b). *Slutsatser av riskbedömning: städtjänster*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/slutsatser-av-riskbedomning-stadtjanster/> [hämtad 2025-02-09].

Upphandlingsmyndigheten (2025c). *Städtjänster*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/rengoring-tvatt-och-hygien/stadtjanster/> [hämtad 2025-02-09].