



Partnersamverkan
för en förbättrad
kollektivtrafik



VÄGLEDNING UPPHANDLING AV KOLLEKTIVTRAFIK 2020



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	4
2. Introduktion	6
2.1. Partnersamverkan	6
2.2. Syftet med en förankrad och gemensam upphandlingsprocess	6
2.3. Vägledningens omfattning	7
3. Upphandlingsregelverket och dess syfte	8
3.1. Syftet – bl.a. strategiskt verktyg för att främja hållbarhet	8
3.2. Upphandlingslagarna	8
3.3. Upphandlingens ramar – de upphandlingsrättsliga principerna	9
4. Goda gemensamma affärer inom kollektivtrafik	11
4.1. Introduktion	11
4.2. Den röda tråden – en förutsättning för en god gemensam affär	11
5. Att upphandla kollektivtrafik – förutsättningar och att börja planera	14
5.1. Regionala kollektivtrafikmyndigheter och trafikförsörjningsprogram	14
5.2. Trafikplikt	14
5.3. Förarbete	14
5.3.1. Löpande marknadsdialoger	14
5.4. Tidplaner – beakta interna beslutsprocesser	15
5.5. Partnerskap för en god gemensam kollektivtrafikaffär	15
5.5.1. Upphandla ett partnerskap	15
5.5.2. Risker och kontraktsbalanser i upphandlingskedet	17
5.6. Samverkan	19
5.7. Ersättningsmodeller	20
5.7.1. Val av modell	20
5.7.2. Incitamentsersättning	21
5.7.3. Produktionsersättning	23
6. Upphandlingsprocessen – förberedande delar	23
6.1. Förstudier och tidplan	23
6.1.1. Uppstarten och vikten av rätt resurser	23
6.1.2. Tidplanen – ta höjd	24
6.1.3. Förstudier – vilka behov och vilka målsättningar finns?	24
6.1.4. Genomlysning av befintligt kontrakt	25



6.2. Vikten av dialog med marknaden	25
6.2.1. Öppna marknadsdialoger.....	26
6.2.2. Enskilda dialoger.....	26
6.3. Vad har förstudierna gett?	27
6.4. Upphandlingsförfaranden	28
6.4.1. Val av upphandlingsförfarande – att ha i åtanke.....	29
6.5. Uppdelning av kontrakt och möjliggöra för mindre trafikföretag att delta 31	
6.5.1. Uppdelning av kontrakt.....	31
6.5.2. Hur underlättas mindre trafikföretags deltagande?	31
7. Att utforma upphandlingsdokumentation och paketera en upphandling	33
7.1. Utforma upphandlingsdokumentationen	33
7.1.1. En pedagogisk och överskådlig upphandlingsdokumentationen.....	33
7.2. Inbjudan och administrativa föreskrifter	34
7.2.1. Upphandlingens olika faser och vikten av att optimera dessa	36
7.2.2. Krav respektive bevis.....	38
7.3. Uteslutningskrav, kvalificeringskrav och krav på kontrakt föremålet	40
7.3.1. Att använda ESPD-dokument som preliminärt bevis.....	40
7.3.2. Uteslutning	40
7.3.3. Kvalificeringskrav	41
7.3.4. Krav på trafikuppdragets utförande	48
7.3.5. Funktionskrav – vad och hur?.....	49
7.3.6. Rekommendationer och gemensamt framtagna krav i branschen.....	50
7.3.7. Krav eller mervärden?.....	51
7.4. Utvärdering	57
7.4.1. Inledning.....	57
7.4.2. Prisutvärdering	57
7.4.3. Kvalitetsutvärdering.....	58
7.4.4. Viktning	60
7.5. Skicka preliminär upphandlingsdokumentation på remiss	61
7.6. Kontraktets utformning	61
7.6.1. Vikten av ett väl utformat kontrakt	61
7.6.2. Flexibilitet och ändringshantering	62
7.6.3. Kontraktsvillkor – särskilt viktiga att fundera över	63



7.6.4.	Särskilda kontraktsvillkor	63
7.6.5.	Avsluta kontrakt – vissa villkor måste inkluderas i kontraktet	64
7.6.6.	GDPR, Kamerabevakning och Informationssäkerhet i upphandlingskontrakt	64
7.6.7.	Indexrådet och indexkorg	67
7.7.	Inför annonsering – särskilt att tänka på	67
7.7.1.	Annonseringen – att tänka på	67
7.7.2.	Frågor och svar under pågående upphandling	68
8.	Utvärdering och tilldelning	70
8.1.	Att utvärdera anbud	70
8.2.	Rättelser, kompletteringar och förtydliganden av anbud	70
8.3.	Onormalt lågt anbud	71
8.4.	Tilldelning av kontrakt	73
8.4.1.	Beslutsunderlagen	73
8.4.2.	Sekretess och begäran om att få ta del av anbud	74
9.	Kontraktet börjar – kontraktsuppföljning och tillämpning	75
9.1.	Introduktion	75
9.2.	Kontraktet ska starta – överlämningsmöte	76
9.3.	Uppstartsmöte mellan RKM och trafikföretaget	76
9.4.	Nödvändiga förutsättningar för en effektiv kontraktsförvaltning	77
9.4.1.	Utvecklingsstruktur	77
9.4.2.	Leveransuppföljning av utförd trafik	77
9.4.3.	Kontraktsforum	77
9.4.4.	Kontraktskompetens	77
9.5.	Kontraktsuppföljning	78



1. Sammanfattning

Kollektivtrafiken är en central beståndsdel i byggandet av ett hållbart samhälle. Samtidigt finns stora utmaningar inom kollektivtrafiken som måste omhändertas, t.ex. ökade krav och behov på det kollektiva resandet, framkomlighetsutmaningar, teknikskiften, en allmänt snabb samhällsutveckling och ökade miljökrav. Hur upphandlingar används strategiskt och genomförs är därför avgörande. Kommande upphandlingar behöver bana väg för framtiden och samtidigt omhänderta de utmaningar som finns kopplade till kollektivtrafiken.

Att se upphandling som ett strategiskt verktyg för den offentliga köparen, som genom offentliga inköp ska bidra till att bygga ett smart och hållbart samhälle, var även ett av huvudsyftena när de nya upphandlingsdirektiven antogs 2014. Mot bakgrund av det samt för att möta framtiden är det än viktigare att ytterligare använda de möjligheter som finns i upphandlingsregelverket, vilket vägledningen belyser genom exempelvis smarta funktionskrav och kvalitetsutvärderingskriterier, optimering av förhandlingssituationer, flexibla kontraktsvillkor eller användande av konkurrenspräglad dialog i större utsträckning. Genom att använda upphandling än mer strategiskt kan samhället få exempelvis den mest effektiva miljötekniken, innovation, nya lösningar på framkomlighetsproblem och effektiva trepartssamarbeten med aktörer som tillsammans kan skapa hållbara kollektivtrafiklösningar över tid.

Samtidigt är upphandling av busskollektivtrafik komplext – både behoven som ska tillgodoses och trafikföretagens anbud och erbjudna lösningar. Det krävs såväl god kännedom om kollektivtrafiken i stort och regionala utmaningar som kostnadsmedvetenhet och vilka risker trafikkontrakt kan medföra för de inblandade parterna.

För att optimera genomförandet av upphandlingar och öka sannolikheten att erhålla en kostnadseffektiv och hållbar kollektivtrafik, som också når regionala trafikmyndigheters (RKM) mål för aktuella trafikområden, behöver varje upphandlingsprocess beakta olika förutsättningar och inkludera nödvändiga parametrar. Tillvägagångssättet får anses vara en framgångsfaktor för en lyckad upphandling.

Även om inget trafikuppdrag är det andra exakt likt och varje upphandling har unika behov och förutsättningar, behöver den enskilda upphandlingsprocessen likväl metodiskt se till olika faktorer för att upphandlingen ska bli lyckad. Varje upphandlingsprocess behöver därför genomsyras av en röd tråd – en tråd som utgår utifrån behov och målbild som sedan stringent löper genom hela upphandlingsprocessen och kommande kontraktsuppföljning. Om tråden inte konsekvent återspeglas i hela upphandlingsprocessen försvåras klart sannolikheten att få den kollektivtrafik som önskas och behövs. Risker som dessa kan exempelvis uppstå när en förväntad målbild på trafikuppdraget inte återspeglas i definierade krav, förutsättningar för nödvändig samverkan, vald ersättningsmodell eller inbyggda drivkraftsmekanismer för båda parter. Att i efterhand försöka läka svagheter och motsättningar i ett trafikkontrakt som hänför sig till en mindre väl genomförd upphandling är svårt. Istället behöver förutsättningarna finnas där redan från början i varje unik upphandling.

En annan viktig framgångsfaktor för att lyckas med upphandlingen och nå önskat resultat är att upphandlingsprocessen behöver resultera i en god gemensam affär. En affär som ingås med ambitionen om ett långsiktigt partnerskap – där båda parter blir nöjda med resultatet och känner förtroende för varandra och samarbetet framåt. Det i sig ökar sannolikheten till en positiv utveckling av kollektivtrafiken genom att målen nås i högre utsträckning. För att



lyckas med det behöver affären innehålla tillräckliga och rätt drivkrafter för respektive part och att båda parter ingår kontraktet med samma målsättning.

Denna vägledning är framtagen av Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik i samverkan med både RKM och trafikföretag och speglar upphandlingsprocessen ur bådas synvinklar. Den syftar till att stödja och ge inspiration vid upphandling av busstrafik med syftet att nå goda gemensamma affärer inom upphandlad busstrafik.



2. Introduktion

2.1. Partnersamverkan

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik är en samverkansarena för aktörerna inom kollektivtrafiksverige. Det övergripande målet för Partnersamverkan är att kollektivtrafiken ska nå en fördubblad marknadsandel. Bakom Partnersamverkan står de nationella branschorganisationerna Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Tågföretagen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Trafikverket och Jernhusen.

Kollektivtrafikens avtalskommitténs (KollA) uppdrag är att utveckla, förvalta, revidera och framförallt sprida kunskap om de dokument och verktyg som ingår i kollektivtrafikens avtalsprocess, som är framtagen av Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

Partnersamverkan arbetar fram gemensamt förankrade modellavtal, verktyg och vägledningar som stöd för alla som arbetar med kollektivtrafik i Sverige. Följ länken för att läsa mer och ta del av material, <https://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/>.

2.2. Syftet med en förankrad och gemensam upphandlingsprocess

Kollektivtrafiken är en central faktor i byggandet av ett hållbart samhälle och är ett viktigt medel för att nå de transportpolitiska målen, minska negativ klimatpåverkan, utvidga arbetsmarknadsregionerna samt i övrigt bidra till regional utveckling i hela landet. Framtidens kollektivtrafik står även inför en rad olika utmaningar i form av exempelvis teknikskiften, ökade miljökrav samt generellt ökade krav och behov på det kollektiva resandet. Hur upphandlingar genomförs blir därför centralt eftersom de behöver omhänderta kommande utmaningar och samtidigt bana väg för ett hållbart resande över tid.

Parallellt är upphandling av busskollektivtrafik många gånger komplext. Det krävs god kännedom om kollektivtrafiken i stort och vilka regionala utmaningar som finns samt kostnadsmedvetenhet och vilka risker ett trafikuppdrag kan medföra för båda parter. I stort sett pågår alltid en eller flera upphandlingar, såväl stora som mindre, av kollektivtrafik i Sverige. Medan vissa större RKM genomför flera upphandlingar finns andra mindre RKM som upphandlar mer sällan. Alla RKM kan behöva stöd utifrån olika perspektiv. Även trafikföretagen har olika förutsättningar och resurser, vilket också behöver beaktas i upphandlingsprocessen.

Syftet med vägledningen är därför att ge stöd, inspiration och verktyg vid genomförande av kollektivtrafikupphandlingar, som också speglar förutsättningar och behov hos såväl RKM som trafikföretag, i syfte att nå goda gemensamma affärer. Den ger inspiration till effektiva upphandlingar genom att på ett övergripande sätt beskriva upphandlingsprocessen – alltifrån uppdragets målbild och kravställningar till drivkrafter och kontraktsuppföljning. Genom att upphandlingar generellt harmoniseras och effektiviseras med stöd av gemensamt förankrade rekommendationer och synsätt, t.ex. via denna vägledning och övriga relevanta dokument, bidrar det till förenkling och effektivisering för samtliga parter. Förtroende och utbyte för varandras kunskap och arbete i branschen ger också bättre förutsättningar för samarbete och mer kollektivtrafik för pengarna. Genom anpassade och förankrade arbetsprocesser undviks även dubbelarbete hos RKM och trafikföretag – istället kan parterna fokusera på att effektivisera sina respektive delar.



Vägledningen är inte uttömmande utan varje RKM i egenskap av upphandlande enhet eller myndighet som deltar eller genomför en upphandling är själva ansvariga för att säkra att upphandlingen genomförs i enlighet med upphandlingsregelverket.

2.3. Vägledningens omfattning

Vägledningen syftar till att vara ett stöd vid genomförande av kollektivtrafiksupphandlingar med buss. Den beskriver vad som behöver beaktas i upphandlingsprocessen för att skapa goda förutsättningar för en lyckad gemensam affär och vad som krävs för att bygga en röd tråd i hela upphandlingsprocessen för ökad sannolikhet att nå angivna mål.

Vägledningen är uppdelad i **följande huvuddelar**:

- ❖ **Avsnitt 2 och 3** som ger en övergripande bild av syftet med en förankrad upphandlingsprocess. Avsnitten beskriver också kort syftet med upphandlingsregelverket, vad RKM behöver beakta samt dess koppling till kollektivtrafik,
- ❖ **Avsnitt 4** som beskriver vad goda affärer inom kollektivtrafik innebär och vad som behöver beaktas för att nå detta,
- ❖ **Avsnitt 5** som ger en övergripande bild av vilka förutsättningar som gäller vid upphandling av kollektivtrafik och vad som särskilt behöver beaktas vid upphandling, t.ex. hur en partner upphandlas, kontraktsdynamik, ersättningsmodeller och samverkan,
- ❖ **Avsnitt 6** som övergripande beskriver de moment som bör beaktas i upphandlingsprocessen tidiga skede, t.ex. interna resursfördelningar, dialog med marknaden och val av upphandlingsförfarande,
- ❖ **Avsnitt 7** som beskriver hur upphandlingsdokumentationen kan utformas och hur upphandlingen bör paketeras. Avsnittet lyfter särskilt fram viktiga delar såsom kravställningar inklusive funktionskrav och kontraktsvillkor,
- ❖ **Avsnitt 8** som kort beskriver momenten i utvärdering- och tilldelningsfasen och vad som särskilt bör beaktas i dessa moment, och
- ❖ **Avsnitt 9** som beskriver de moment som är viktiga att säkra inför att kontrakt ska börja tillämpas, hur olika drivningsstrukturer bör sättas upp mellan parterna i förhållande till kontraktet samt övergripande vikten av avtalsuppföljning.



3. Upphandlingsregelverket och dess syfte

3.1. Syftet – bl.a. strategiskt verktyg för att främja hållbarhet

Upphandlingsregelverket bygger på EU-direktiv som har implementerats i svensk rätt genom olika upphandlingslagar. När de nya upphandlingsdirektiven antogs 2014 var ett av huvudsyftena att ytterligare betona och stärka upphandling som ett strategiskt verktyg för den offentliga köparen. Av skälen till direktiven framgår tydligt att offentliga inköp ska bidra till att bygga ett smart och hållbart samhälle – där kollektivtrafiken utgör en central byggsten.



FN:s globala hållbarhetsmål, där hållbara städer och samhällen är ett av målen (mål 11).

De övergripande målen för offentlig upphandling är att:

- ❖ genom offentliga inköp främja och bidra till att EU:s hållbarhetsmål nås,
- ❖ främja ett kostnadseffektivt användande av skattemedel,
- ❖ främja fri rörlighet inom EU,
- ❖ undanröja ageranden som begränsar konkurrensen,
- ❖ underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor, och
- ❖ se till att det företag som erbjuder de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest förmånliga villkoren vinner upphandlingen.

3.2. Upphandlingslagarna

Den offentliga upphandlingen styrs av ett antal olika lagar som reglerar på vilket sätt det offentliga ska göra sina upphandlingar. Vilken lag som ska väljas av den offentliga inköparen beror på vad som ska köpas in eller vilket område det berör. Vid upphandling av trafik styrs val av lag bl.a. av vilken typ av trafik det är som ska upphandlas.

Upphandlingsregelverket består av följande fyra lagar:

- ❖ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (**LOU**),
- ❖ lagen (2016:1146) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (**LUF**),
- ❖ lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (**LUK**), samt



- ❖ lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (**LUF**).

LUF används vid upphandling av i stort sett all kollektivtrafik med buss – huvudsakligen för att transporter faller in under LUF:s tillämpningsområde. Med transporter menas kollektivtrafik, däremot undantas vissa kollektivtrafiktjänster såsom kollektivtrafik på järnväg, med tunnelbana eller på vatten. Dessa styrs enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, där vissa bestämmelser i LUK istället ska tillämpas.

Vid upphandling av särskilda persontransporter och skolskjuts är LOU tillämplig lag. Detta för att skolskjuts och särskilda persontransporter inte faller under allmän kollektivtrafik eftersom den inte är öppen för allmänt resande och det krävs olika typer av tillstånd för att använda dessa tjänster.

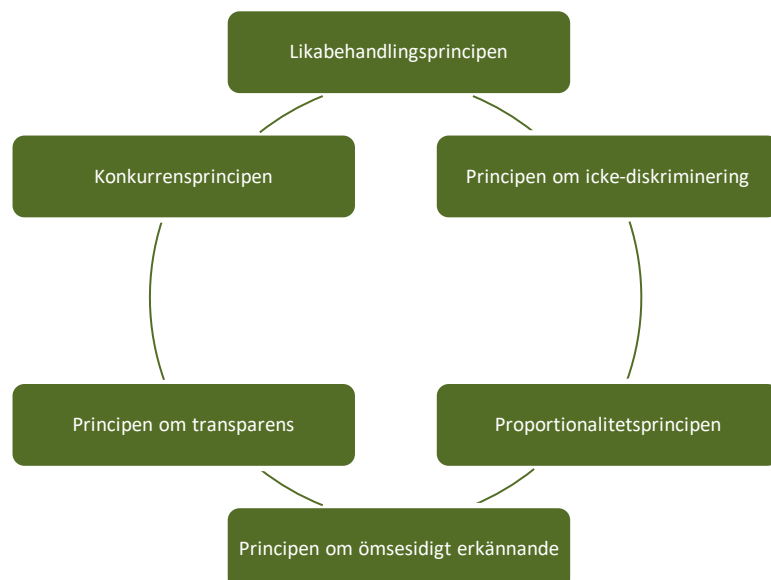
För såväl LUF som LOU finns olika upphandlingsförfaranden som den upphandlande enheten eller myndigheten kan välja. Beroende på vilken trafik som ska upphandlas kan olika upphandlingsförfaranden vara mer eller mindre fördelaktiga, se punkt 6.4 för mer information om de olika upphandlingsförfarandena.

3.3. Upphandlingens ramar – de upphandlingsrättsliga principerna

Upphandlingsregelverket är en procedur- och förfarandelagstiftning som bl.a. reglerar vilka upphandlingar som ska annonseras, vilka upphandlingar som inte behöver annonseras (t.ex. ”direktupphandling”), hur länge en upphandling måste annonseras samt vilka upphandlingsförfaranden som kan användas. Regelverket styr inget kring det som ska upphandlas utan endast *hur en upphandling ska genomföras*. Alla RKM har stor möjlighet och frihet att själva bestämma vad de vill köpa utefter behov och mål. De ”osynliga” ramarna som RKM ska förhålla sig till

utgörs av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna – tillsammans utgör de grunden för vilka förutsättningar som måste gälla inför, under och efter upphandlingsprocessen samt hur spelreglerna ska se ut. Genom exempelvis utarbetad rättspraxis kan man förstå vad som anses vara tillåtet respektive otillåtet.

Nedan beskrivs de upphandlingsrättsliga principerna.



Principen om likabehandling

Principen innebär att trafikföretag ska ges samma förutsättningar. Alla trafikföretag måste exempelvis få tillgång till samma information samtidigt och alla anbud måste prövas och



utvärderas på samma sätt, så att inget trafikföretag favoriseras eller missgynnas. Ett anbud som exempelvis lämnas in för sent får inte accepteras, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla för alla, ett anbud som inte uppfyller samtliga krav får inte heller godkännas.

Principen om icke-diskriminering

Principen innebär ett förbud mot att diskriminera ett trafikföretag p.g.a. dess nationalitet (t.ex. medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland). RKM får inte ställa krav som bara svenska trafikföretag känner till eller kan klara av att uppfylla. Det gäller även när det inte förväntas att några utländska trafikföretag ska lämna anbud.

Principen om transparens och förutsebarhet

Ibland även kallad öppenhetsprincipen, innebärande att upphandlingen ska genomsyras av transparens och förutsebarhet. I praktiken innebär detta exempelvis att krav, bevis, utvärderingskriterier och kontraktsvillkor måste vara så pass tydligt beskrivna att de på förhand kan förstås, t.ex. hur ett krav uppfylls eller hur kontraktsvillkoret ska tillämpas. Upphandlingsdokumentation ska vara klart och tydligt formulerad samt innehålla samtliga krav och uppgifter som krävs för att trafikföretagen ska kunna lämna anbud. Uppgifter som gäller uppdraget får inte hemlighållas.

De anbudssökande eller anbudsgivare som lämnat ansökan eller anbud i en upphandling ska informeras om resultatet.

Principen om proportionalitet

Proportionalitetsprincipen innebär att krav, kvalitetsutvärderingskriterier och villkor måste stå i proportion till det som upphandlas. I praktiken betyder det exempelvis att krav eller kontraktsvillkor som den upphandlande enheten eller myndigheten uppställer inte får gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen, t.ex. om uppdraget kräver 20 fordon får inte kravet på dokumenterad erfarenhet kräva 60 fordon eftersom kravet sannolikt skulle betraktas som för långtgående.

Principen om ömsesidigt erkännande

Ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla även i övriga EU- och EES-länder.

Konkurrensprincipen

En upphandling får inte utformas i syfte att undanta upphandlingen från lagens tillämpningsområde eller utformas på så vis att den begränsar konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.



4. Goda gemensamma affärer inom kollektivtrafik

4.1. Introduktion

Upphandlingsregelverket utgör inte hinder för att göra goda gemensamma affärer eller möta kollektivtrafikens kommande behov och utmaningar. Tyvärr finns föreställningar om att regelverket är svårt, komplicerat och begränsar goda affärer – vilket inte är fallet. Som inledningsvis beskrevs syftar regelverket till att vara och användas som ett strategiskt verktyg för att realisera positiva samhällsliga effekter – där goda gemensamma affärer mycket väl kan uppnås om förutsättningarna byggs in i upphandlingen och kommande kontrakt.



Med "god gemensam affär" menas att både RKM och det trafikföretag som tilldelats kontraktet är nöjda med resultatet av upphandlingen och att affären lett till att konkurrensen fortsatt är god. En god gemensam affär innebär också att affären leder till att kollektivtrafiken i det aktuella området omhändertar samhällets behov under kontraktstiden, att målen i uppdraget nås och att den aktuella kollektivtrafiken är kostnadseffektiv. Att det finns förutsättningar för en positiv affärsrelation och utveckling under hela kontraktstiden är också ett resultat som kan jämföras med en god gemensam affär. För att möjliggöra detta måste upphandlingen ses och användas som ett strategiskt verktyg – både inför, under och efter upphandlingsprocessen.

4.2. Den röda tråden – en förutsättning för en god gemensam affär

Tidigt i upphandlingsarbetet behöver man fundera på den "röda tråden" – den tråd som ska genomsyra hela upphandlingens olika steg inklusive även kontraktsvillkoren och kommande kontraktsförvaltning. Att finna och upprätthålla denna är en av de mest centrala delarna för att lyckas med upphandlingen, bana väg för en god gemensam affär och erhålla den kollektivtrafik som RKM såväl behöver som vill nå. Om det inte finns en helhet som konsekvent genomsyrar hela upphandlingsprocessen, t.ex. behov och målbild återspeglas inte genom krav och kontraktsvillkor eller rätt drivkrafter för båda parter saknas, försvåras möjligheten att få och nå en god gemensam affär och uppnå ett gott resultat. Det kan vara försent att i efterhand, t.ex. när uppdraget redan pågår och parterna först då uppmärksammar att de har olika målsättningar, läka brister som är hänförliga till hur upphandlingens förutsättningar utformats eller genomförts. Oavsett behov och mål måste alla delar hänga samman och understödja de mål och förväntade resultat som finns.



Kommande kollektivtrafiksuppdrags målbild och vad RKM vill konkurrensutsätta är därför central att på förhand kunna definiera – för att konkret genom upphandlingen möta upp det. Det är även viktigt att förstå vilka regionala och lokala utmaningar som finns i trafikområdet samt vilka förutsättningar trafikföretaget behöver för att driva uppdraget med framgång och i enlighet med förväntad målbild.

Inför varje unik upphandling behöver man därför fundera över nedanstående delar för att möjliggöra en röd tråd som kommer bana väg för en god gemensam affär.



Målbild, behov och förutsättningar

- ❖ Vilken är målbilden för kommande kollektivtrafikuppdrag? Vilka behov måste absolut tillgodoses och vilka förutsättningar finns – både utifrån ett kostnadsperspektiv för kollektivtrafiken som resursmässigt i den egna organisationen. Målbilden kan exempelvis uttryckas i tillgänglighet, marknadsandel, resandeutveckling, kostnadstäckningsgrad, kundnöjdhet, punktlighet, pålitlighet, trygghet eller referera till andra styrande och relevanta dokument, t.ex. regionala trafikförsörjningsprogram eller regionala utvecklingsprogram. Beroende på svaren – hur inkluderas och omhändertas dessa konkret i upphandlingen?

Vad finns på marknaden?

- ❖ Mål, behov och förutsättningar sätter ribban för kommande trafikuppdrag. Av naturliga skäl behöver RKM inhämta kunskap och förståelse avseende vad marknaden kan erbjuda. Man behöver t.ex. bestämma hur och när kunskap om marknadsförslag på lösningar givet målen ska inhämtas eller hur kunskap om vilka drivkrafter kontraktet behöver ha för nå förväntad målbild på mest optimalt sätt inhämtas. Genom löpande marknadsdialoger kan detta tas höjd för och även identifiera om målbilden kan höjas ytterligare eftersom marknaden kommer kunna överträffa ursprunglig målbild.

Vad ska konkurrensutsättas och vilken partner behövs för att nå målet?

- ❖ Vad är det för typ av trafik som ska upphandlas och vilka utmaningar finns nu och över tid för det aktuella området? Beroende på svar bör man fundera över hur upphandlingen ska genomföras, t.ex. vilket upphandlingsförfarande som bör användas och givet karaktären och utmaningarna i det aktuella trafikuppdraget – vilka drivkrafter och ersättningsformer är mest lämpliga att använda? Oavsett målsättning och storlek på RKM bör alla upphandlingar resultera i ett partnerskap där parterna har samma målsättning och mål.

Vilken förmåga krävs hos trafikföretaget i förhållande till uppdraget och dess mål?

- ❖ Man behöver definiera vad som ska konkurrensutsättas och i förhållande till det – vilken teknisk och yrkesmässig förmåga krävs hos ett potential trafikföretag för att driva och utveckla uppdraget över tid i förhållande till detta? Exempelvis, vilken typ av organisation behöver trafikföretaget ha eller vilken dokumenterad erfarenhet krävs för att axla kommande trafikuppdrag? Beroende på svar så är det viktigt att säkra adekvata kvalificeringskrav i förhållande till uppdraget.





Lägsta godtagbara leveransnivå – vilken är den?

- ❖ Vilken är den lägsta godtagbara nivå som RKM bedömer att uppdraget kräver, dvs. vilka ska-krav vill/behöver ställas? Beroende på svar bör man noggrant definiera vilka kravnivåer som trafikföretaget ska uppfylla. I detta arbete bör man även definiera vilka av dessa som kan formuleras som funktionskrav – särskilt för att nyttja marknadens olika lösningar och därmed potentiell konkurrens och motverka särkrav som fördyrar och framförallt – för att kunna anpassa lösningen under uppdragets genomförande med hänsyn till exempelvis ny teknik.

Utvärdering för potentiellt mer kvalitet

- ❖ Vid upphandling av komplexa tjänster, såsom upphandling av kollektivtrafik, har såväl trafikföretagets kunskap och förmåga att leverera och utveckla uppdraget som det faktiska utförandet, en oundgänglig påverkan på uppdragets utförande och kvalitet. Det är därför mycket lämpligt att utvärdera kvalitativa mervärden. Genom att omvandla mål och önskade lägen till mervärden, som sedan utvärderas, finns goda chanser att erhålla ett slutresultat som är mer kostnadseffektivt och kvalitativt än när bara pris avgör val av trafikföretag. Det möjliggör även att prioritera aspekter kopplade till exempelvis framtidsbehov, utvecklingsförmåga och innovation – där det finns klara fördelar med att tillvarata marknadens kunskap och förslag på lösningar.

Ett kontrakt som lever över tid

- ❖ De trafikkontrakt som tilldelas löper oftast under en lång tid. Därför är det extra viktigt att kontraktsvillkor utformas så att de tar höjd för samhällsutvecklingen i stort och exempelvis snabba tekniskskiften och ökade behov i kollektivtrafiken. Genom att omsorgsfullt fundera över vilka kontraktsvillkor som det aktuella avtalet bör innehålla kan man säkra och ta höjd för möjliga ändringar och justeringar inom ramen för kontraktet. Denna utformning bör även reglera hur det ekonomiskt ska hanteras. Om så inte sker är risken att framtida okända behov och nödvändiga utvecklingsbehov motverkas och att det istället uppstår inlåsnings effekter och ett hämmande av nödvändig utveckling. Om upphandlingen innehåller för höga riskbilder kan det också påverka antalet anbud.

Samverka för en faktisk och effektiv utveckling

- ❖ För att bl.a. kunna integrera och utveckla funktionella kollektivtrafiksystem, tillgodose och lösa nya behov och identifiera bärkraftiga ekonomiska lösningar krävs en kontinuerlig och aktiv samverkan. För att det enskilda trafikuppdraget ska kunna utvecklas och nå uppsatta mål behöver relevanta parter samverka under kontraktstiden, exempelvis är samverkan med kommuner många gånger en avgörande faktor för att på ett effektivt sätt kunna arbeta med frågor om infrastruktur- och framkomlighet. Förutsättningarna för en god samverkansgrund planeras och måste byggas in i upphandlingen.

Uppföljning – säkerställ att utlovad nivå fås

- ❖ Redan i upphandlingskedet bör man fundera över hur kontraktet ska följas upp samt säkra att trafikföretagets utlovade åtaganden i anbudet upprätthålls under hela avtalstiden. Kontraktsvillkoren behöver därför reglera hur eventuella brister och avvikelser ska hanteras. Från båda parter perspektiv är det centralt att utlovade åtaganden upprätthålls, såväl utifrån ett kostnadsperspektiv som ett konkurrensperspektiv.





5. Att upphandla kollektivtrafik – förutsättningar och att börja planera

5.1. Regionala kollektivtrafikmyndigheter och trafikförsörjningsprogram

Inför varje upphandling bör avstamp tas i regionens trafikförsörjningsprogram som bl.a. klargör övergripande mål för regionens kollektivtrafik. Enligt kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) som började gälla 2012 ska det i varje region finnas en kollektivtrafikmyndighet som har till uppdrag att ansvara för ett trafikförsörjningsprogram. Programmen beskriver den politiska viljan med kollektivtrafiken inom en region och vilka mål som finns samt riktningen för samtlig kollektivtrafik i respektive region samt den länsöverskridande trafiken i samarbete med aktuella närliggande regioner. Dessa långsiktiga mål ska finnas för att underlätta för kollektivtrafikens parter att planera mer långsiktigt. Samtidigt är målen i trafikförsörjningsprogrammen ofta av övergripande karaktär och för att målen ska bli del av en god affär bör de brytas ned till delmål, t.ex. där lokala förutsättningar och behov identifieras, för att bli konkreta och uppföljningsbara.

5.2. Trafikplikt

Inför varje upphandling bör den allmänna trafikplikten beaktas för att t.ex. säkra att det inte finns ett intresse att bedriva trafik på kommersiella grunder på vissa linjer. Allmän trafikplikt regleras i EU-förordningen om kollektivtrafik (EG) nr 1370/2007 och innebär att RKM ska fatta beslut om trafikplikt utifrån trafikförsörjningsprogrammet. Finns däremot intresse från trafikföretag att driva trafik på kommersiella grunder på linjer eller delar av ett trafikuppdrag ska dessa inte ingå i förslaget för trafikplikt. I sådana fall ska trafikföretag anmäla vilken trafik som avses utföras på kommersiella grunder till RKM senast 21 dagar före trafikstart.

Trafikplikt ska avse den trafik som är av allmänt intresse när inget trafikföretag vill ansvara för på helt kommersiella grunder. Beslut om trafikplikt beslutas av RKM inför varje upphandling i respektive region.

5.3. Förarbete

5.3.1. Löpande marknadsdialoger

För att kunna sätta rätt mål och strategi behöver RKM förstå vad marknaden kan erbjuda, särskilt för att t.ex. utvecklingen inom miljöteknik kopplad till kollektivtrafik sker mycket snabbt samt samhällsutvecklingen överlag. För att enklare och på ett effektivt sätt kunna bilda sig en uppfattning om vad marknaden kan erbjuda, t.ex. i form av innovation, funktion och teknik och utifrån det identifiera behov och sätta rätt och ändamålsenliga mål, bör RKM och trafikföretag *löpande träffas* under förutsättningslösa former. Processen bör vara en naturlig och löpande del för samtliga RKM och behöver inte vara knuten till någon unik upphandling. Genom att utbyta kunskap, öka förståelsen för vilka utmaningar men även behov och förutsättningar som både RKM och trafikföretagen har, bidrar det till en bättre upphandlingsprocess och mer konkurrenskraftiga anbud – huvudsakligen för att det finns en grundförståelse för varandras utmaningar och behov men även ett säkerställande av att mål och krav alltid speglar det senaste kring vad marknaden kan erbjuda. RKM kan även träffa andra externa parter, t.ex. fordonstillverkare eller forskningsinstitut, som har olika relevanta sakkunskaper och kan bidra till kunskap och insikt. I samband med detta är det viktigt att



säkra att t.ex. förslag på lösningar är kostnadseffektiva och fungerar i praktiken. Det kan finnas situationer då trafikföretag sannolikt kan ha mer praktisk adekvat kunskap och förslag eftersom de mer konkret och dagligen arbetar med olika moment och lösningar.

Att på ett effektivt sätt omhänderta erhållen information och kunskap är såklart essentiell, risken är annars att krav- och målbild utformas utefter något som inte korrelerar med marknaden – vilket kan leda till flera konsekvenser.

Det finns tyvärr uppfattningar om att marknadsdialoger inte får genomföras i samband med upphandlingar. Dessa är felaktiga och det finns behov utav att nyansera dessa. Det finns inget som hindrar RKM att löpande ha generella marknadsdialoger eller enskilda möten inför en upphandling för den delen – så länge de upphandlingsrättsliga principerna efterlevs. Många gånger kan dialogen vara nödvändig för att kunna utforma ändamålsenliga mål och krav samt för att skapa en sund och god konkurrens. För mer information, se avsnitt 6.2 samt Upphandlingsmyndighetens hemsida:

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/innovation-i-upphandling/innovationsupphandling-steg-for-steg/marknaden/>

5.4. Tidplaner – beakta interna beslutsprocesser

När upphandlingsprocessen planeras måste tidplanen ta höjd för beslutsstrukturer hos såväl RKM som trafikföretag. Tyvärr underskattas ofta denna del och det finns risk för att en orealistisk tidplan istället sätts som klart kan påverka resultat i upphandlingen, t.ex. antal anbud, konkurrenskraften i dessa eller potentiella lösningsförslag.

RKM:s upphandlingar beslutas i regel i kollektivtrafiknämnden. Nämnderna är ibland ansvariga för enbart kollektivtrafik, ibland både kollektivtrafik och infrastruktur, ibland ingår även kollektivtrafik i samhällsbyggnadsnämnden, regionutveckling osv. Gemensamt är att besluten ytterst tas i de politiska nämnderna. Ett beslutsärende hanteras utifrån en beredningsprocess vilket tidsmässigt ofta tar en längre tid och består av flera delmoment.

Även trafikföretagens interna beslutsprocesser måste beaktas. I regel är trafikföretagen affärsdrivande företag, där flera som bedriver verksamhet i Sverige även har utländska ägare. Beslut om att delta och lämna anbud kan i flera fall behöva fattas i andra länder än i Sverige. Därför är det viktigt att RKM känner tilltrafikföretagens behov och interna beslutsordningar, eftersom även dessa kan vara tidskrävande. Även trafikföretagens organisation och resurser behöver tas i beaktande. I de fall många upphandlingar pågår samtidigt kan trafikföretagens resurser och kapacitet vara mycket begränsade och i värsta fall måste ett trafikföretag avstå från att delta.

5.5. Partnerskap för en god gemensam kollektivtrafikaffär

5.5.1. Upphandla ett partnerskap

En central beståndsdel i att lyckas med en god gemensam affär som är hållbar över tid, som också kan utvecklas i linje med RKM:s målsättning under kontraktstiden, kräver att båda parter är nöjda med resultatet och känner förtroende för varandra och samarbetet framåt. Det kräver att affären innehåller tillräckliga drivkrafter för respektive part och att båda parter ingår kontraktet med samma målsättning. Om någon av parterna inte är nöjda eller om det



finns otydligheter kopplat till målsättningen finns av naturliga skäl risk för att kontraktets målsättningar inte realiserar eller utvecklas i linje med lagda förväntningar.



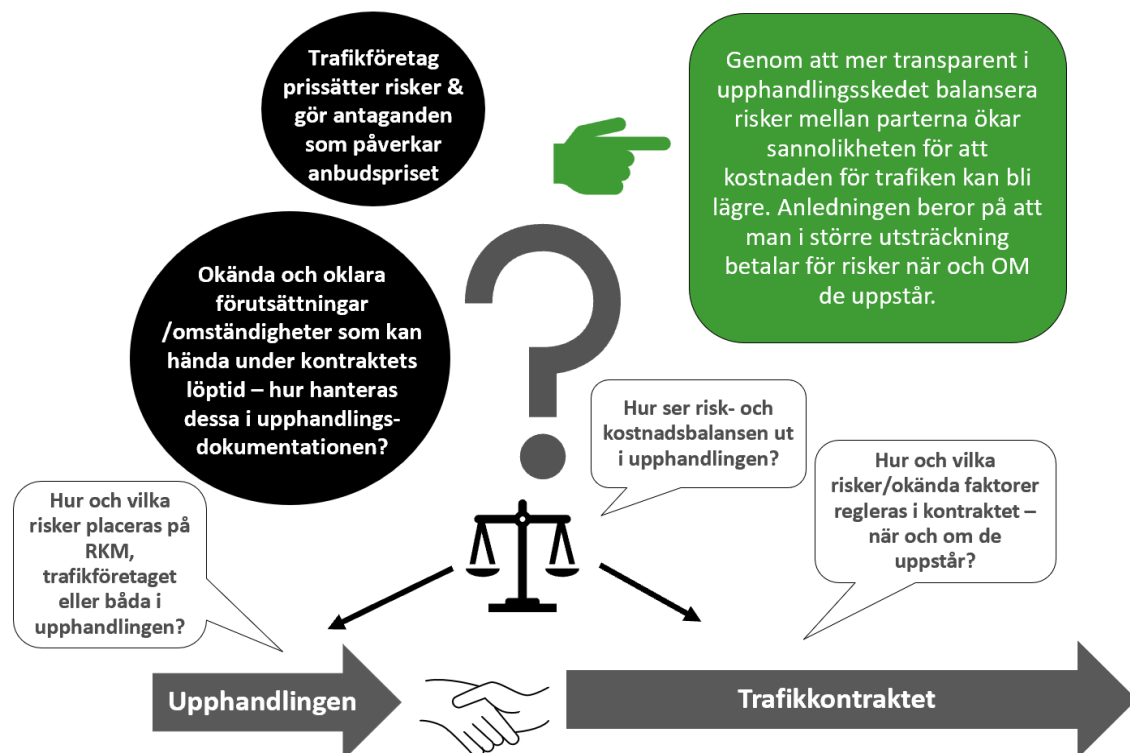
Mot bakgrund av de många gånger komplexa utmaningar som finns i flertalet trafikregioner, den snabba samhällsutvecklingen och behovet av att bygga hållbara trafiksystem över tid, behöver trafikkontraktet ses och ingås som ett partnerskap. Även mindre trafikområden, som kanske har målsättningen att erhålla en tillförlitlig och kostnadseffektiv kollektivtrafik, bör upphandlas som ett partnerskap eftersom även dessa trafikområden behöver ha två parter som driver mot samma målsättning och mål – oavsett vilka dessa är.

Sammanfattningsvis, och alltså oavsett vilka unika förutsättningar, behov och mål som föreligger, bör varje upphandling resultera i partnerskap i förhållande till trafikuppdraget – där parterna tillsammans och med rätt drivkrafter utvecklar trafikkontraktet mot satta mål. Genom att tidigt i upphandlingsprocessen förstå och definiera vilka mål som RKM vill uppnå samt vilken typ av partner som behövs för att nå detta ökar förutsättningarna för att bygga in nödvändiga element i upphandlingen, där vägledning bör tas ifrån den röda tråden, se punkt 4.2. Hur dessa element ska se ut är såklart beroende av vilket trafikuppdrag det är som ska konkurrensutsättas. Om exempelvis målsättningen är ett kraftigt ökat resande behövs sannolikt en partner som har erfarenhet av att driva och utveckla komplexa trafikuppdrag, där kanske trepartssamverkan har varit en central del av utvecklingen, medan en målsättning om en hög punktlighet i ett stort geografiskt trafikområde som har stora trafikstörningar sannolikt kräver en partner med god förmåga, erfarenhet av störningar och förseningar men även kring hur detta på ett effektivt sätt motverkas och hanteras för att minimera konsekvenserna för resenärer.



5.5.2. Risker och kontraktbalanser i upphandlingskedet

I upphandlingsprocessen uppstår en rad olika utmaningar som behöver hanteras, t.ex. identifierade risker och osäkerhetsfaktorer och därmed behovet av att balansera dessa mellan RKM och trafikföretaget samt andra kostnadsdrivande faktorer. En god balans beträffande risk- och kostnadsbild mellan RKM och trafikföretaget krävs för att nå en god gemensam affär. Om det förekommer för stora obalanser i detta avseende kommer kontraktet sannolikt inte uppfattas som ett partnerskap utifrån båda parter perspektiv. Genom att i större utsträckning kontraktsmässigt reglera hur vissa situationer (t.ex. okända förutsättningar som klart påverkar trafikföretagens riskbedömningar) faktiskt ska hanteras först *när och om* sådana uppstår, motverkas irrationell prissättning eftersom trafikföretag kan tvingas att prissätta risker som kanske inte ens kommer inträffa under kontraktstiden. Om detta inte beaktas i upphandlingskedet genom fördefinierade ändringsregleringar, finns överhängande risk att kostnaden för kollektivtrafiken fördyras eftersom RKM betalar för riskantaganden som dels kanske inte inträffar, dels för att riskantagandena inte speglar den verkliga kostnaden – om risken faktiskt inträffar. Att identifiera och balansera dessa i upphandlingskedet och samtidigt beakta att det görs utifrån såväl ett ansvarsfullt sätt som ett samhälls- och resursekonomiskt perspektiv, är en viktig del i att säkra att offentliga medel används smart och kostnadseffektivt. Det står RKM fritt att balansera och hantera sådana risker. Det viktiga är det finns en adekvat process för att identifiera dessa samt förståelse för hur olika val kan påverka priset för den kollektivtrafik som upphandlas – särskilt eftersom trafikföretag bygger och kalibrerar sina anbud utefter det som framgår av upphandlingsdokumentationen.



Bilden illustrerar hur riskbalanser påverkar slutligt anbudspris och är något som RKM bör ha i åtanke och överväga hur detta ska hanteras inför upphandlingen.



Detta påverkas ytterligare och dessutom i stor utsträckning av karaktären på det trafikuppdrag som ska konkurrensutsättas. Exempelvis kommer ett trafikuppdrag som har stora framkomlighetsutmaningar, stark inflyttning och större pågående infrastrukturella byggprojekt av naturliga skäl att innehålla fler okända faktorer och därmed även fler risker jämfört med ett mindre trafikområde med regional landsbygdstrafik som har ett homogent resande. En RKM behöver beakta detta i upphandlingsprocessen. Båda exempel medför i olika utsträckning frågor som aktivt måste hanteras. Den allmänna samhällsutvecklingen i kombination med en snabb teknisk utveckling, särskilt inom miljöteknik, medför även att de flesta upphandlingar – oavsett komplexitet – kräver en praktisk hantering av dessa aspekter, bl.a. för att motverka inlåsnings effekter eller onödiga kostnader under kontraktstiden.

Nedanstående parametrar är sådana områden som typiskt sett påverkar den gemensamma affären och kan få en klar påverkan på slutliga anbudspriser genom risker och kostnadsdrivande aspekter samt vissa centrala moment i upphandlingsdokumentationen om de upplevs otydliga.

Allmänt kring upphandlingsdokumentation och trafikproduktion

- ❖ En upphandlingsdokumentation som är väl genomarbetad, tydlig och förutsebar – både vad gäller krav, förväntad målbild och önskat läge – minskar risker för feluppfattningar och onödiga riskpåslag på anbudspriser. I de trafikuppdrag där det behöver ske trafikutveckling och där incitamentsersättning kanske också är aktuellt, behöver ramverket och styrningen för hur trafikutveckling ska ske tydligt byggas in i upphandlingen. Om detta är otydligt finns risk att parterna får olika drivkrafter och den ekonomiska effektiviteten i kollektivtrafiken minskas. Även definierad grundtrafik behöver vara tydlig och motverka utrymmen för tolkningar eftersom även det kan påverka trafikföretags riskbedömningar och därmed anbudspriser.

Ersättningsmodell och prissättning

- ❖ Val av ersättningsmodell bör tydligt reglera fördelningen mellan fasta och rörliga ersättningar, bl.a. för att minska otydligheter som påverkar trafikföretags prissättning. Även vald utvärderingsmodell behöver motverka osund taktisk prissättning. Den behöver säkra att offererade priser (inkluderat förändringspriser) tar höjd för investeringskostnader som kommer krävas i förhållande till målbild i de uppdrag där stor utveckling önskas ske, se mer i punkten 7.3.2. Syftet är att säkra att anbud som tilldelas totalt sett har det bästa priset över tid, jämfört med anbudspriser som kanske inte inkluderar nödvändiga investeringar som krävs i förhållande till uppdragets målbild och utvecklingsbehov.

Incitament och bonus

- ❖ I trafikuppdrag där målsättningen är att öka resandet eller nå högre punktlighet, är ekonomiska incitament aspekter som skapar drivkrafter. Det är samtidigt viktigt att säkra att incitament/bonus får det genomslag som önskas, varför de behöver stå i tillräcklig proportion till exempelvis omsättningen på kontraktet. Man bör också analysera och säkra att incitament/bonus avser påverkbara faktorer, sådant som parterna kan arbeta med att utveckla och förbättra. Incitament/bonus som är beroende av subjektiva faktorer, t.ex. helt andra saker än den faktiska resan som utförts (såsom en angränsande tågresa som gjort att resenären blivit försenad), kan vara mindre lämpliga eftersom icke påverkbara faktorer blir avgörande för eventuellt bonusutfall. I de fall olika



mätmetoder används bör man också analysera om dessa är förutsebara och avspeglar en realistisk och tillräckligt stor del av mätunderlaget, bl.a. för att säkra en rättvisande bild. Otydligheter beträffande ovan kan medföra risker för trafikföretagen och därmed påverka prissättningen eller innebära att konkurrensutsättningen försvagas p.ga. att höga risker i kontrakten kan leda till färre anbud. Det kan även påverka partnerskapet under kontraktstiden, t.ex. om målsättningar går isär pga. otydligheter.

Viten och avdrag

- ❖ Viten och avdrag skapar också drivkrafter. Samtidigt är det viktigt att förstå hur sådana påverkar kontraktdynamiken, hur de påverkar anbudspriser samt hur de mest effektivt används. Hur dessa framställs i upphandlingsdokumentationen och hur de kommer att tillämpas är aspekter som kan påverka prissättningen. Om det t.ex. är otydligt hur och när viten kan utdömas, eller om viten kan drabba trafikföretaget – trots att det ligger utom dess kontroll, kan det påverka prissättningen och kommande kontraktdynamik. Det kan finnas fördelar med färre antal viten som tydligt korrelerar mot uppdragets mål, däremot bör sådana istället ges en tillräckligt känbar effekt.

Kontraktsvillkor – hantering av ändringar och oförutsedda händelser

- ❖ Medan upphandlingar pågår under en begränsad tid löper istället kontrakten många gånger upp till 10–12 år. I upphandlingsskedet är det därför i all väsentlighet centralt att hantera och reglera såväl kända som oförutsedda händelser – huvudsakligen för att balansera risker mellan parterna och för att utforma flexibla kontraktsvillkor som kan utvecklas och anpassas efter nya behov och förutsättningar. Samtidigt behöver villkor också vara förenliga med ändringsbestämmelserna i LUF, genom att i större utsträckning tydligt reglera hur t.ex. ny teknik ska hanteras under kontraktperioden. Om detta inte hanteras i upphandlingen tvingas istället trafikföretag redan i anbudsskedet att prissätta oförutsedda händelser eller större kända infrastrukturprojekt, där det finns klar risk för irrationell prissättning eftersom prissättningen sker utifrån antaganden. Det kan leda till högre kostnader för kollektivtrafiken, jämfört med om händelserna istället hanteras om och när de uppstår, t.ex. genom fördefinierade ändringsregleringar och förhandlingsutrymmen. Oavsett vilka val som görs är det viktigt att förstå hur dessa påverkar trafikföretagens riskbild och prissättning.

5.6. Samverkan

Utöver den naturliga samverkan som RKM och trafikföretaget bedriver inom kontraktet krävs en vidare samverkan genom fler parter för att kunna integrera och utveckla funktionella kollektivtrafiksystem samt tillgodose och lösa nya behov, dvs. trepartssamverkan. Även sannolikheten för att omhänderta resenärsbehov och få mer ekonomiska bärkraftiga lösningar ökar med samverkan.

Med samverkan menas i detta avseende att flera formellt självständiga organisationer arbetar tillsammans för att etablera, realisera och styra mot gemensamma mål inom det aktuella trafikområdet. Samverkan bör ses som en styrningsform för att skapa förutsättningar för en hållbar och sammanhållen kollektivtrafik. Den bidrar till att utveckla gemensamma överenskommelser om prioriteringar för kollektivtrafik och för att RKM ska kunna säkra genomförandet av långsiktiga planer, t.ex. i en situation där kommuner bestämmer kring markanvändning. Ibland kan samverkan kopplad till kollektivtrafik behöva bedrivas på nationell nivå för att lyckas med vissa större förändringar, t.ex. inom områden utanför



kommunernas infrastrukturansvar där istället Trafikverket ansvarar. På lokal nivå behövs samverkan för att koppla ihop t.ex. bebyggelseplanering och planering och utveckling av kollektivtrafik – utan samverkan kan det motverka en effektiv utveckling av kollektivtrafiken.

Överlag planeras och bedrivs kollektivtrafik i regionala nätverk som inkluderar ett flertal organisationer. Förutom RKM och trafikföretag behöver kommuner inklusive olika förvaltningar, resenärsgupper och handelsföreningar m.fl. involveras på olika sätt. Att få till en effektiv samverkan mellan alla iblandade parter är en nödvändig framgångsfaktor för att kunna optimera och effektivt styra mot gemensamma mål. Särskilt viktigt är det i trafikområden som har flera ingående kommuner med olika intressen, behov och förutsättningar.

Förutsättningarna för hur samverkan bör bedrivas i det aktuella trafikuppdraget skapas i upphandlingen. Det är viktigt att i upphandlingen säkra att samverkan kommer ske ”på riktigt” och inte endast i teorin. För att lyckas med detta i praktiken krävs också att både RKM och trafikföretag organiserar sig såväl internt som gentemot varandra med tillräckliga resurser. Det är även fördelaktigt om respektive organisation har rätt mandat för att säkra effektivitet inom ramen för det kommande samverkansarbetet. Många gånger kan det vara lämpligt att låta trafikföretaget ta ett större ansvar kring samverkan och hur det ska bedrivas, bl.a. för att det många gånger har relevant erfarenhet från flera tidigare samverkansarbeten och därför kan ta ett helhetsansvar. Att utvärdera hur trafikföretaget ser att samverkan behöver bedrivas i mer komplexa trafikuppdrag kan även vara lämpligt att använda som kvalitetskriterium, se dokument *Kvalitetsutvärdering – en vägledning inom upphandling av kollektivtrafik*, punkten 2.1.6 för exempel.

I trafikområden där det finns stora behov av bl.a. trafikutveckling och ett generellt utvecklingsbehov, där också incitamentsersättning sannolikt är aktuellt, behöver samverkansavtalet – för att möjliggöra en reell utveckling i praktiken – lägga grunden för ett ramverk kopplat till trafikutvecklingen samt sätta ett antal principer som ska leda till exempelvis fler resenärer, nöjdare resenärer och en ökad självfinansieringsgrad. Om samverkansavtalet inte klargör detta finns risk att trafikutvecklingen i realiteten inte utvecklas som önskat.

Partnersamverkan har tagit fram en mall för ett *Affärsutvecklingsavtal* som utgör god grund för samarbetet kring trafikutveckling under kontraktstiden. För att tillgodose varje trafikuppdrags målsättning behöver respektive samverkansavtal däremot anpassas utefter unika behov och förutsättningar. Mallen finns på följande länk:

<https://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/modellavtal--kravbilagor/handlingar-modellavtal-2016/>

5.7. Ersättningsmodeller

5.7.1. Val av modell

För att uppnå en god affär och många gånger den utveckling och kvalitet som behövs i uppdraget är det centralt att välja en väl anpassad ersättningsmodell – huvudsakligen för att skapa rätt förutsättningar och drivkrafter för båda parter. Valet av ersättningsmodell måste anpassas efter det aktuella trafikuppdraget. Det är exempelvis stor skillnad mellan tät stadstrafik i en större stad med sannolik tillväxtpotential och gles regionbusstrafik med en



mer osäker marknad. Därför behöver ersättningsmodellen väljas utifrån behov och de förutsättningar som föreligger. Partnersamverkan har ett antal modellavtal och bilagor som kan användas som de är eller fungera som inspiration och underlag i en upphandling. Det är däremot viktigt att tidigt i planeringsarbetet jämföra de olika ersättningsmodellerna och bestämma vilken som passar bäst för behoven i det aktuella trafikuppdraget. Självklart går det att kombinera olika typer av ersättningar inom ett kontrakt – så länge rätt balans och drivkrafter finns. I detta arbete är det också viktigt att RKM inhämtar trafikföretagens syn på en effektiv ersättningsform eftersom det potentiella trafikföretaget i stor utsträckning kommer påverkas av den.

Som nämnts i punkt 5.6 är det, oavsett vilken ersättningsmodell som väljs, centralt att det finns en aktiv samverkan mellan parterna och övriga relevanta aktörer, t.ex. kommuner, Arbetsförmedlingen eller Transportstyrelsen. Många gånger kan en effektiv och god samverkan mellan berörda aktörer vara det som i särklass mest effektivt påverkar kollektivtrafiken positivt eftersom lösningar och åtgärder behöver ske i flera led och av flera inblandade.

5.7.2. *Incitamentsersättning*

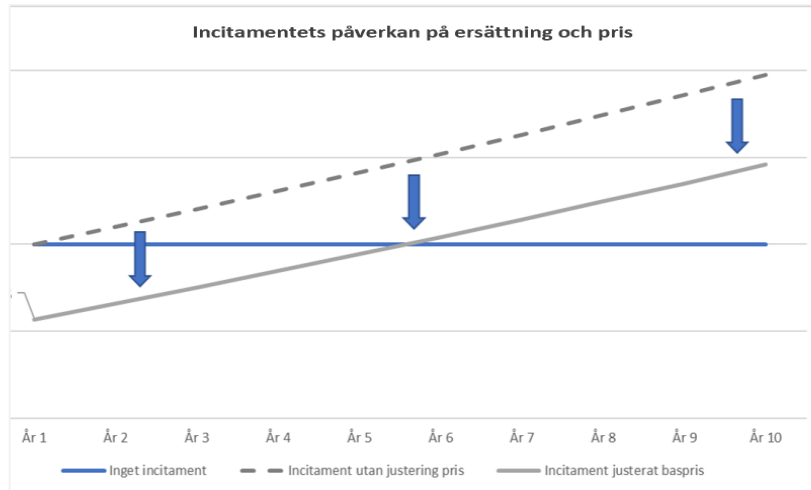
Ett kontrakt där ersättningen helt eller delvis utgår från antal påstigande eller betalande kunder brukar benämnas **incitamentskontrakt** eftersom det utöver en basersättning finns möjlighet att erhålla incitament utifrån vad trafikföretaget lyckas uppnå såsom incitament för ökat resande. Vanligt är att incitamentsdelen utgör en viss procentuell del av den totala ersättningen, där grundersättningen primärt utgörs av kilometer-, tim- och fordonsersättning (i enlighet med branschrekommendationerna). Incitamentsersättning kan bygga på andra faktorer än resandeutveckling, t.ex. ökade marknadsandelar, kvalitet på utförd trafik eller fler andel nöjda kunder. Resterande grundersättning utgår istället för utförd trafikproduktion, se punkten 5.7.3 nedan.

Att använda incitamentsersättning lämpar sig bäst i trafikområden med behov av och möjlighet till utveckling över tid. Trafikområdet kan också kännetecknas av att det har en stabil marknad, en sannolik tillväxtpotential (t.ex. både genom fler resor och inflyttning), homogena marknader och samma typ av trafik.

Trafikföretag ser ofta flera möjligheter i incitamentskontrakt – vilket är viktigt att ha med sig vid uppbyggnaden av incitamentskontrakt och hur det kan påverka offererade anbudspriser samt kostnaden för RKM över tid. Incitamentskontrakt innebär att parterna tar en gemensam risk för att uppnå målen till skillnad från rena produktionsavtal, bl.a. eftersom trafikföretag kan rabattera anbudspriser med antagen resandeökning. Uppnås inte det antagna resandet finns risk för att de beräknade intäkterna inte uppnås, vilket är en stark drivkraft och således en gemensam affärsrisk till skillnad från rena produktionskontrakt där RKM har samma kostnad och trafikföretaget samma intäkt – oavsett vilket resande som uppnås. Kostnaden för RKM blir inledningsvis lägre med en stigande kostnad under kontraktstiden när resandeutvecklingen och resandemålen infrias. Det är med andra ord när man tittar på effekten av incitamentsavtal viktigt att se till helheten över kontraktstiden samt parternas gemensamma drivkrafter med en sådan modell och därmed den ökade graden av måluppfyllelse.



ERSÄTTNINGEN BLIR DENSAMMA NÄR BASPRISET RABATTERAS



- Med incitament ökar ersättningen varje år om resandet ökar.
- Det beräknade resandeincitamentet, baserat på förväntad resandeökning, rabatterar anbudspriset genom ett lägre baspris.
- Den totala ersättningen blir lika stor som ett kontrakt utan incitament, under förutsättning att förväntat resande uppnås. Uppnås inte resandet blir ersättningen lägre till trafikföretaget jämfört med ett produktionskontrakt.

För att säkerställa att incitamentsersättning ger den reella effekt som önskas och eftersträvas finns olika aspekter i uppbyggnaden av ett incitamentskontrakt som behöver analyseras. En förutsättning för att incitamentsersättningen ska ge effekt och skapa tillräckliga drivkrafter kräver ett incitament som är relevant i förhållande till trafikuppdragets omfattning, karaktär och generella ersättningsnivå. Vanligt förekommande incitamentsnivåer i trafikkontrakt på marknaden uppgår till mellan 25 – 35 procent. Nivåer under dessa får sannolikt ingen reell effekt, varför det är viktigt att RKM säkrar en tillräcklig incitamentsnivå i förhållande till det aktuella uppdragets förutsättningar och potential. En annan förutsättning för att lyckas och skapa rätt drivkrafter via incitamentsersättning är att trafikföretaget får tillräckliga frihetsgrader och möjlighet att påverka utfallet och uppdragets utförande. Detta kan exempelvis ske genom lokala marknadsföringsaktiviteter, möjlighet att påverka hela eller delar av tidtabellsplaneringen och trafikutvecklingen generellt. Vidare krävs också att principer för trafikutveckling fastställs i varje incitamentskontrakt. Samtliga förslag till trafikutveckling bör verifieras mot ett förmodat ökat resande, ökad kundnöjdhet samt effektivitet och kostnadstäckningsgrad. Hur detta i detalj ska hanteras, där även lokala förutsättningar beaktas, bör tydliggöras i samverkansavtalet. En klar fördel när dessa principer fastslags genom samverkansavtalet är att trafikutvecklingen i hög grad kommer ske proaktivt mot dessa övergripande parametrar. I detta avseende är det viktigt att ramverket och principerna i möjligaste mån tydliggörs i upphandlingsdokumentationen och utgör en naturlig del i den röda tråden.

I de fall resandestatistik saknas eller är ofullständig bör RKM också analysera behov av att inkludera ett avstämningsår/basår, förslagsvis är det andra kontraktsåret ett sådant. Ett tydligt underlag i dessa delar kan medföra onödiga kostnadspåslag på anbudspriser



eftersom trafikföretag tvingas göra antaganden om ett visst resande, som i realiteten avviker. Något som klart kan påverka trafikföretagets riskbedömning och därmed kostnader.

5.7.3. Produktionsersättning

Ett kontrakt där ersättningen utgår för den utförda trafikproduktionen brukar benämnas **produktionskontrakt**. Att använda produktionsersättning lämpar sig bäst i trafikområden som har en mer osäker marknad och områden som sannolikt har en låg eller ingen tillväxtpotential eller framtid jämfört med de trafikområden som lämpar sig för incitamentsersättning.

För att skapa drivkrafter i produktionskontrakt är bonus och olika incitament vanliga. Det kan exempelvis vara att bonus erhålls när ett på förhand givet resultat nås, t.ex. inom givna kvalitetsnivåer för punktlighet, vid regularitet eller uppstart. För att få reell effekt – som i vart fall behöver uppgå till någon procent av omsättningen – är det centralt att tydligt koppla ihop trafikföretagets förtjänst med hur väl det utförs och uppnår givna kvalitetsparametrar. Utöver att det måste löna sig tillräckligt mycket för att trafikföretag t.ex. ska investera och driva mot givet mål, är det samtidigt viktigt att analysera hur olika kvalitetsincitament kan påverka trafikföretagens bedömningar och eventuellt risker för att på ett effektivt sätt säkra att rätt incitament väljs. Kvalitetsincitament som mestadels har inslag av objektiva inslag, där inga yttre parametrar påverkar incitamentsstorleken, är mer förutsebara och det är i princip endast upp till trafikföretaget att påverka eventuellt utfall. Typiskt sett kan objektiva kvalitetsparametrar utgöras av exempelvis uppstartsbonus eller faktisk punktlighet. I de fall subjektiva kvalitetsparametrar väljs, där yttre faktorer påverkar, t.ex. resenärers uppfattningar eller andra subjektiva inslag som ligger utanför trafikföretagets kontroll, kan det påverka anbudspriser och kostnaden för kollektivtrafiken eftersom trafikföretaget kan se sådana faktorer som riskfyllda och oförutsebara. Oavsett vilket kvalitetsincitament som väljs bör det omsorgsfullt säkras innan hur det kan komma att påverka drivkrafter och riskbedömningar hos trafikföretagen – huvudsakligen för att motverka kontraproduktiva faktorer i förhållande till såväl uppsatt kvalitetsnivå som mål.

6. Upphandlingsprocessen – förberedande delar

6.1. Förstudier och tidplan

6.1.1. Uppstarten och vikten av rätt resurser

Upphandlingens röda tråd som beskrivs i punkten 4.2 börjar formas här, även om flera delar sannolikt redan påbörjats även innan denna fas. Eftersom trafikupphandlingar planeras och genomförs utifrån kontraktstider för respektive trafikkontrakt är kommande upphandlingar således väl kända i RKM:s organisation. Inför dessa bör varje RKM säkra rätt deltagare inför varje upphandling. För att lyckas och bana väg för en god affär krävs tid, kompetens och engagemang, inte bara från ansvarig upphandlare utan även flera andra resurser från hela RKM – det är en förutsättning. Upphandlingen bör drivas som ett projekt och RKM bör inte underskatta vinsterna med rätt projektteam. Ett team som ska sätta en god strategi och målbild för att sedan skapa rätt förutsättningar och drivkraften samt skapa en bra upphandlingsdokumentation. Teamet behöver även utarbeta krav, kvalitetskriterier och kontraktsvillkor och bör vara med hela processen – alltifrån utarbetande av



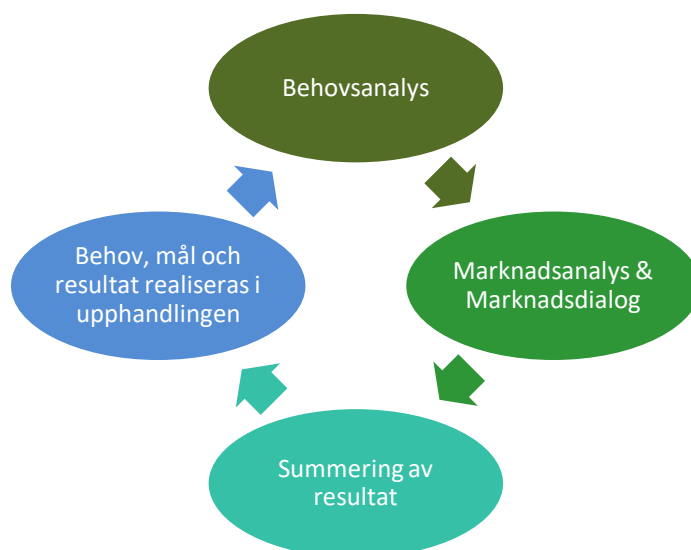
upphandlingsdokumentationen, prövning och utvärdering av anbud, till kontraktstilldelning och återkoppling till samtliga anbudsgivare efter avslutad upphandling.

6.1.2. Tidplanen – ta höjd

När respektive trafikkontrakt löper ut väl känt. Det ger möjlighet till god framförhållning och framtagande av en hållbar och realistisk tidplan. Att börja i god tid skapar förutsättningar för en väl genomarbetad upphandlingsdokumentation, vilket är en förutsättning för att nå ett bra resultat med nöjda deltagare. Tidplanen behöver ta höjd för att kunna inkludera en rad centrala moment – alltifrån förstudie som tydligt ger utrymme till att sätta mål och ta fram en strategi för trafikuppdraget till marknadsdialoger med trafikföretagen och eventuella förhandlingsmöten efter inkomna anbud. En riktigt bra genomförd upphandling är den där även de som inte tilldelas kontraktet känner förtroende för såväl upphandlingsprocessen som det slutliga resultatet.

6.1.3. Förstudier – vilka behov och vilka målsättningar finns?

Varje trafikupphandling är unik och måste anpassas efter aktuella förutsättningar och behov. Att initialt förstå trafikområdets förutsättningar och utmaningar samt för att långsiktigt kunna sätta relevanta och realistiska mål, är en väl genomarbetad förstudie och ett centralt första steg i upphandlingsprocessen. Förstudien bygger också grunden för skapandet av en röd tråd som genomsyrar hela upphandlingen, bl.a. för att rätt strategi och mål ofta utkristalliseras i denna del. Genom att genomföra en behovsanalys, som involverar centrala resurser från förvaltningen där det befintliga kontraktet också genomlysas, byggs goda förutsättningar för att sätta rätt mål och strategi inför kommande upphandling. Att likställa förstudien med ett projekt som leds av en projektledare kan många gånger effektivisera processen.



Dialog med marknaden är också en central grund i förstudiearbetet, se mer om detta i punkt 6.2 nedan.



6.1.4. Genomlysning av befintligt kontrakt

Inom ramen för upphandlingens förstudie är en framgångsfaktor att genomlysa det befintliga kontraktet. Detta huvudsakligen för att identifiera vad som fungerar bra men även eventuella brister och utmaningar kring vad som kan göras bättre. Alla förbättringsområden behöver omhändertas i det kommande upphandlingsprojektet, vilket därigenom motverkar att samma brister eller svagheter uppstår igen. I genomlysningen bör relevanta deltagare från den egna verksamheten delta men även relevanta från det befintliga trafikföretaget, på så sätt kan förbättringsområden på ett verksamhetsnära sätt identifieras och omhändertas. Ofta kan både den egna verksamheten och trafikföretaget peka på konkreta aktiviteter och åtgärder som kan bidra till förbättring som bör omhändertas i upphandlingsprojektet.

6.2. Vikten av dialog med marknaden

Som nämndes inledningsvis i punkt 5.3.1 behöver upphandlingsprojektet – för att kunna sätta rätt målbild och strategi – förstå vad marknaden kan erbjuda. Inom kollektivtrafik är de inte bara trafikföretagen som kan vara aktuella utan även informationsinhämtning från andra relevanta aktörer kan behöva göras, t.ex. kommuner, Transportstyrelsen, branschorganisationer eller arbetsförmedlingar. Genom kunskapsutbyten samt ökade förståelser för såväl utmaningar som behov och förutsättningar bidrar det till en bättre upphandlingsprocess och med chans till mer konkurrenskraftiga anbud. En central framgångsfaktor är dock att RKM har tillräcklig tid att faktiska omhänderta och använda erhållen information in i upphandlingarna. Om detta inte hinner hanteras riskerar dialogerna att urvattnas och förtroendet för RKM kan påverkas.

Som nämnts tidigare finns inget legalt hinder att genomföra marknadsdialoger i samband med upphandlingar. Många gånger är till och med dialogen nödvändig för att kunna utforma ändamålsenliga mål och krav samt för att skapa en sund och god konkurrens. Något som även framhålls av Upphandlingsmyndigheten.

RKM behöver vid all typ av marknadsdialog behandla alla trafikföretag lika. Dialogen får inte innebära att RKM inleder förhandlingar eller ger löften om framtida affärer till ett särskilt trafikföretag. Den får heller inte leda till att ett trafikföretag får en otillbörlig konkurrensfördel i upphandlingsprocessen, i upphandlingsdokumentationen eller att krav utformas mot en specifik given lösning som endast ett trafikföretag kan erbjuda. Om exempelvis ett trafikföretag påverkar upphandlingsdokumentationen för mycket, t.ex. vilka krav som ska ställas och hur kraven ska uppfyllas, kan det medföra en jävssituation som kan leda till att likabehandlingsprincipen överträds.

Att lyssna in och förstå marknaden och vad den kan erbjuda är helt nödvändigt. Just behovet att tillhanda kollektivtrafik är ju också densamma som innan dialogen och upphandlingen syftar till att tillgodose just detta behov. Genom att RKM har en tydlig process för hur dialogerna ska gå till och dokumenteras finns i princip bara positiva aspekter att vinna på detta. Många gånger har trafikföretagen – som på daglig basis arbetar med olika lösningar – värdefull kunskap, t.ex. inom elektrifieringslösningar eller infrastrukturella utmaningar, som RKM kan ha nytta av.

Se nedan för mer information om öppna respektive enskilda dialogmöten.



6.2.1. Öppna marknadsdialoger

Vid öppna marknadsdialoger träffar RKM potentiella trafikföretag men dialogen kan också vända sig till branschorganisationer och andra relevanta aktörer. Syftet är att utifrån ett mer generellt perspektiv utbyta information och förklara kommande upphandling. Dessa marknadsdialoger kan hållas i olika former, på olika sätt och vara olika långa – RKM bestämmer helt själv vad som är mest effektivt och ändamålsenligt givet behovet. Det positiva med öppna marknadsdialoger är att det ger alla som deltar en bättre bild och känsla av behoven och möjligheterna med upphandlingen, vilket i sin tur kan leda till en bättre affär i slutändan.

Innan RKM bjuder in till en öppen marknadsdialog bör man fundera på syftet och vad man vill nå med dialogen. Syftet kan vara flera, exempelvis så kan det vara att öka förståelsen för vilken ny teknik eller nya lösningar som finns på marknaden, få ökad förståelse för hur affären ska utformas utifrån egna behov och marknadsens möjliga erbjudanden eller motverka att ställa irrelevanta eller kostnadsdrivande krav.

Inför dialogen är det viktigt att säkra att rätt interna roller och funktioner förbereder frågor inför och deltar på marknadsdialogen. Det finns klara fördelar att företrädare för upphandlingsfunktionen, beslutsfattare och beställare från verksamheter deltar. Väl på marknadsdialogen bör RKM vara tydlig med behovet och det övergripande målet. Under mötet bör utrymme ges för frågor, råd eller rekommendationer till det fortsatta arbetet. Under mötet är det också viktigt att dokumentera så att förutsättningarna blir lika för alla trafikföretag, exempelvis kan det vara en god idé att samtliga presentationer från mötet görs tillgängliga i efterhand för att säkra att alla får samma information. Även frågeställningar och samlade synpunkter ska dokumenteras och med fördel även refereras i dokumentationen som ges ut.

Som nämndes i punkten ovan är det viktigt att resultatet av marknadsdialoger tas med och används in i upphandlingen. Beroende på hur första dialogen gick kan det finnas anledning att ha flera för att belysa särskilda delar.

6.2.2. Enskilda dialoger

Av naturliga skäl och av respekt för trafikföretagens know-how och affärshemligheter kan det vara svårt att få trafikföretag att dela med sig av information och lösningsförslag när andra konkurrerande trafikföretag närvarar. Det kan även vara olämpligt eftersom det kan skada konkurrensen och öka risken för anbudskarteller. Samtidigt är potentiella trafikföretags syn på kommande uppdrag, t.ex. utifrån aspekter såsom kostnadsdrivande krav, möjliga lösningar på olika utmaningar eller nödvändiga drivkrafter särskilt betydelsefulla för RKM att erhålla. Därför bör enskilda dialoger alltid prioriteras och tas höjd för i tidplanen. Det är viktigt att hålla enskilda dialogmöten i så god tid innan upphandlingen planeras att annonseras, på så vis hinner eventuell återkoppling från trafikföretag omhändertas av RKM.

Utöver de förberedelseplaneringen som omnämns i punkten ovan kring öppna marknadsdialoger är det extra viktigt vid enskilda dialogmöten att ha en på förutbestämd agenda med tydliga regler för kommunikationen mellan RKM och trafikföretaget samt hur trafikföretagens lämnade information ska presenteras. Ett lämpligt och effektivt alternativ kan exempelvis vara att ha en formell e-post inför och efter enskilda dialoger för att reda ut oklarheter eller följdfrågor.



Lämpliga frågor att beröra på en enskild dialog kan vara:

- ❖ Generell målbild och strategi för att nå den
- ❖ Konkreta förbättrings- och ändringsförslag
- ❖ Affärsmodell- och ersättningsmodell samt drivkrafter
- ❖ Konkreta faktorer för en lyckad trepartssamverkan och vilka behov som finns
- ❖ Utvärderingsmodell inklusive kvalitetskriterier
- ❖ Kravställning inklusive funktionskrav
- ❖ Särskilda områden givet uppdragets behov och förutsättningar, t.ex. fordon- och fordonslösningar, drivmedel, ny teknik, elektrifieringslösningar, trafikplanering och marknadsföring
- ❖ Drivmedelslösningar
- ❖ Risker och ändringshantering

6.3. Vad har förstudierna gett?

En tid in i det förberedande upphandlingsarbetet kommer en tidpunkt då tillräcklig information finns om det egna behovet och utmaningar men även marknadens erbjudande och möjliga lösningar. Det centrala är då att och mot bakgrund av den röda tråden enligt punkten 4.2 börja utforma och paketera upphandlingen. I detta skede utarbetas målbilder och behov samt att strategi och rätt förutsättningar sätts – vilka såklart behöver byggas in i såväl upphandlingsprocessen som i kommande upphandlingsdokumentation inklusive trafikkontraktet. Även om det kan vara lämpligt att i viss utsträckning se till den föregående upphandlingsdokumentationen och den upphandlingsprocess som då skedde är det viktigt att

Att fundera på efter genomförd förstudie:

- ❖ Vilka är huvuddragen och slutsatserna efter genomförd förstudie – vilka delar och aspekter har varit goda sett till befintligt kontrakt och vilka behöver justeras och/eller helt förnyas/adderas?
- ❖ Vilka är nyckelaspekterna och framgångsfaktorerna för att nå målen med trafikuppdraget och bana väg för en god gemensam affär?
- ❖ Vilka är de främsta identifierade utmaningarna och vad behövs för att omhänderta dessa i kommande kontrakt?
- ❖ Vilka risker och möjligheter har identifierats och hur kan dessa omhändertas på bästa möjliga sätt?
- ❖ Vilken typ av samarbetspartner kräver kommande trafikuppdrag i förhållande till utmaningarna och målen?
- ❖ Beroende på svaren ovan – vilka förutsättningar finns i verksamheten för att nå dit och vilka delar är måsten respektive vilka kan prioriteras bort? Fundera även över vilken organisation inklusive rätt kompetenser och resurser som behövs.
- ❖ Utifrån det unika trafikområdet och de behov som finns – hur används och utformas kommande upphandling på ett utefter mål- och förväntansbilden optimalt sätt och vilka steg ingår?
- ❖ Vilka aspekter är måste som bör utformas som ska-krav och vilka aspekter utgör mervärden som därmed bör utformas som kvalitetsutvärderingskriterier?



se kommande upphandling som helt ny – på så vis minskar riskerna med att återupprepa mindre fördelaktiga val eller fastna i invanda mönster

6.4. Upphandlingsförfaranden

I god tid innan annonsering behöver val av upphandlingsförfarande väljas, bl.a. eftersom förfarandena kräver olika minimitider i förhållande till annonsering och har olika fördelar. Det mest vanliga upphandlingsförfarandet inom kollektivtrafik är förhandlat förfarande, även om en förhandling inte sker alla gånger.

Nedan beskrivs övergripande de olika upphandlingsförfarandena som RKM kan välja.

Öppet förfarande

- ❖ Vid detta förfarande annonseras hela upphandlingsdokumentationen och genomförs i ett steg, där alla trafikföretag som vill delta kan lämna anbud och prövning och utvärdering sker i samma fas. Förfarandet medger ingen rätt att förhandla. RKM har rätt att använda s.k. *omvänd anbudsprövning*,¹ vilket kan vara fördelaktigt eftersom tid sparas. Det innebär att samtliga anbud utvärderas först, och endast det anbud som har det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kontrolleras mot samtliga krav.

Selektivt förfarande

- ❖ Ett selektivt förfarande sker i två steg. Alla trafikföretag bjuds in om att få ansöka att delta i upphandlingen. När ansökningar kommit in kontrolleras att samtliga uppfyller uteslutningsgrunder och kvalificeringskrav. Det är viktigt att i detta steg säkerställa att tillräckliga kvalificeringskrav ställs på förmåga och kapacitet i förhållande till vad trafikuppdraget kräver. Endast trafikföretag som klarat samtliga krav bjuds sedan in om att få lämna anbud. En RKM har rätt att begränsa antalet trafikföretag som ska få gå vidare, däremot måste det framgå hur selekteringen ska ske och säkerställa att det finns tillräckligt många anbud kvar för en effektiv konkurrens. Förfarandet medger inte rätt att förhandla.

Förhandlat förfarande med föregående annonsering

- ❖ Förhandlat förfarande får alltid användas när LUF tillämpas. Det finns ingen skyldighet att förhandla utan RKM kan tilldela kontrakt utan förhandling. Förfarandet är likt det selektiva förfarandet och innebär att trafikföretag först bjuds in om att ansöka om att få delta (ofta kallat prekvalificering). Det är viktigt RKM i detta steg säkerställer att tillräckliga kvalificeringskrav ställs på trafikföretagets förmåga och kapacitet i förhållande till vad trafikuppdraget kräver. Endast trafikföretag som har tillräcklig förmåga att driva trafikuppdraget och uppfyller samtliga krav får bjudas in till att lämna anbud. Likt det selektiva förfarandet får RKM begränsa antalet trafikföretag som ska få gå vidare, genom s.k. urvalskriterier, däremot måste det framgå hur selekteringen ska ske, t.ex. genom att endast selektera vidare trafikföretag som har en viss erfarenhet eller erhållit en viss poäng bland selekteringskriterierna (finns flera olika möjligheter). I steg två skickas sedan resterande upphandlingsdokumentation ut till de trafikföretag som bjuds in, varpå trafikföretagen väljer om de vill lämna anbud. De anbud som inkommer måste uppfylla samtliga minimikrav innan RKM kan inleda förhandling med trafikföretaget. RKM har stor frihet i vad de vill förhandla om, däremot får förhandlingen inte avse minimikrav eller tilldelningskriterier. RKM måste också beakta de grundläggande principerna och

¹ Se 4 kap. 10 § LUF.



bestämmelserna om anbudssekretess. Det är exempelvis inte tillåtet att läcka information från förhandlingar med ett trafikföretag till ett annat.² Därmed är det tex. inte tillåtet att berätta om vilka priser övriga trafikföretag lämnat eller uppmana ett trafikföretag att "sänka priset" med en viss procent för att vinna kontraktet.

Konkurrenspräglad dialog

- ❖ Konkurrenspräglad dialog får användas i samma situationer som det förhandlade förfarande med föregående annonsering får användas. När det som ska upphandlas måste också ett eller flera av följande kriterier föreligger i upphandlingen:
 - kräver anpassning av lättillgängliga lösningar,
 - avser formgivning eller innovativa lösningar,
 - förutsätter förhandling på grund av dess art, komplexitet, rättsliga eller ekonomiska utformning eller risker, eller
 - är av sådant slag att det inte går att utarbeta användbara tekniska specifikationer.

Förfarandet innebär att varje trafikföretag kan ansöka om att få delta i, där RKM sedan för en dialog med de trafikföretag som bjudits in. Syftet med dialogen är sedan att i successiva steg identifiera hur RKM:s behov bäst kan tillgodoses och för vart och ett av stegen även begränsa möjliga lösningar. Dialogen ska fortsätta till dess att RKM funnit den eller de lösningar som tillgodoser behovet, utifrån de så lämnas slutliga anbud in från kvarvarande trafikföretag. Förhandling får ske och trafikföretag få justera och precisera sina anbud.

6.4.1. Val av upphandlingsförfarande – att ha i åtanke

Det står RKM fritt att välja bland upphandlingsförfarandena och det finns fördelar och nackdelar bland förfarandena. Nackdelar kan vara tidsaspekter eller begränsningar i förhandlingsmöjligheter. Möjligheter återfinns i förfarandena som i dagsläget inte används alls eller fullt ut men som däremot på ett mycket positivt sätt skulle kunna bidra till kollektivtrafikens utveckling. I detta avseende menas upphandlingsförfarandena förhandlat förfarande eller konkurrenspräglad dialog. Genom att nyttja dessa upphandlingsförfarandena kan RKM erhålla de mest effektiva och optimala lösningarna eller ny innovation som tas fram just för det aktuella trafikuppdraget. Särskilt genom konkurrenspräglad dialog skulle RKM genom successiva dialoger och förhandlingar kunna erhålla lösningar och förslag på behov som inte kunnat förutses innan och som inte nås utan en sådan dialog med anbudsgivarna under upphandlingsprocessen.

Även vad gäller förhandlat förfarande kan flera goda effekter nås, förutsatt att RKM planerar och tar höjd för förhandlingen tidsmässigt och optimerar förhandlingsfaserna för bästa möjliga utfall. Eftersom ska-krav inte är förhandlingsbara bör RKM tidigt i upphandlingskedet bestämma vilka behov som är så viktiga att de behöver utgöra ska-krav och vilka delar RKM vill förhandla om. Samtidigt är det viktigt att finna en god balans mellan tillräckliga ska-krav – som möter RKM:s behov – och tillräckligt många aspekter som är förhandlingsbara och som därigenom kan optimera anbuderna och skapa optimala förutsättningar att nå målen för det aktuella trafikområdet. Om det är för många ska-krav blir risken att det i praktiken endast är priser som blir förhandlingsbara. Ju fler funktionskrav som används i upphandlingen, ju större

² Se HFD 2015 ref 63.



blir möjligheten för trafikföretag att i förhandlingen anpassa sina anbud till krav – som i längden också kan påverka det slutliga priset. Att på förhand också låta vissa villkor eller nivåer vara öppna, exempelvis kontraktsvillkor eller kvalitetsnivåer kopplade till en viss nivå, genom att på förhand ange olika utformningar på kontraktsvillkor som t.ex. balanserar risker på olika sätt eller olika kvalitetsnivåer kopplade till exempelvis punktlighet (som kan uppnås med olika lösningar och till olika kostnader), kan också skapa goda möjligheter för trafikföretag att optimera sina anbud ytterligare. Genom att RKM aktivt optimerar förhandlingen och de möjligheter som finns skapar det de bästa förutsättningar att utveckla kollektivtrafiken och nå såväl RKM:s som regionens mål med trafikuppdraget.

För båda nämnda upphandlingsförfaranden krävs att RKM säkrar en god tidplan som inkluderar utrymme att på ett effektivt sätt kunna föra en dialog med trafikföretagen samt ha konstruktiva förhandlingsmöten. Det är också centralt att båda parter kommer väl förberedda till förhandlingarna och att båda parter analyserar och förstår dels vad den egna verksamheten vill, dels vad motparten vill och prioriterar att få ut av förhandlingen samt att överväga olika alternativ och argument. RKM bör vara öppen med vad den vill uppnå så att trafikföretag verkligen förstår målbilden. Otydliga och vaga frågor och uppmaningar under förhandlingen kan istället riskera att få motsatt effekt eftersom RKM:s målbild och syftet med vad man vill uppnå med förhandlingen inte tydligt framgår. Ytterst kan därför slutresultatet bli mindre optimalt än om RKM istället är tydlig och öppen från början beträffande vad man vill ha. En annan viktig aspekt är att båda parter måste säkra att rätt personer deltar i förhandlingen. De personer som deltar behöver ha behörighet att företräda sin uppdragsgivare, så att förhandlingarna inte behöver avbrytas varje gång viktiga beslut ska fattas. Därtill är det viktigt att förhandlingsprotokoll upprättas på ett adekvat och tillförlitligt sätt samt undertecknas av parterna – framförallt eftersom protokollet utgör grunden för vad parterna har kommit överens om.

Även upphandlingsförfarandena öppet förfarande och selektivt förfarande är lämpliga i vissa situationer. Ett öppet förfarande kan spara tid med hänsyn till annonseringstiden och det selektiva upphandlingsförfarandet möjliggöra för att kunna selektera trafikföretag (vilket även det öppna förfarandet ger möjlighet till³) genom att endast ta vidare de som uppfyller vissa selekteringskriterier i första steget. Genom selektering kan RKM säkerställa trafikföretagens tillräckliga förmåga och kapacitet i första steget, medan andra steget istället fokuserar på kvalitetshöjande och framåtblickande mervärden.

Det är vanligt att låta trafikföretag presentera sitt anbud, bl.a. för att säkra att anbudet har uppfattats på ett korrekt sätt. Anbudspresentation kan göras oavsett val av upphandlingsförfarande. Det är viktigt att inte blanda ihop anbudspresentation med eventuell förhandling, bl.a. eftersom det finns begränsade möjligheter att justera anbud vid en anbudspresentation. Den syftar endast till att klargöra anbudet.

³ Se EU-domstolens avgörande i C-546/16 *Montte SL*, punkterna 26-39. Avgörandet klargör att det inte finns något hinder mot att RKM använder prekvalificeringskrav eller kvalificeringskrav som en form av selektering. Genom att använda sådana möjligheter kan exempelvis RKM säkra tillräcklig och rätt förmåga hos trafikföretaget och endast ta vidare trafikföretag som har förmågan att utföra kontraktet.



6.5. Uppdelning av kontrakt och möjliggöra för mindre trafikföretag att delta

6.5.1. Uppdelning av kontrakt

Av upphandlingsreglerna följer att RKM är skyldig att *överväga* om en upphandling kan delas in i flera mindre kontrakt men är inte skyldig att faktiskt dela upp en upphandling. Syftet med bestämmelsen är att RKM ska överväga om det går att underlätta för mindre leverantörer att delta i upphandlingar genom att dela upp kontrakten. Inom just upphandling av kollektivtrafik, som många gånger redan är indelade i både regionala och lokala trafikområden, kan det utifrån både effektivitets-, konkurrens-, och kostnadskäl ibland vara svårt eller olämpligt att dela upp kontrakt i ännu mindre delar. Skäl som dessa är naturligtvis godtagbara anledningar till att inte dela upp ett kontrakt. Om ett kontrakt inte delas upp ska RKM i något av upphandlingsdokumenten eller i en individuell rapport ange skälen till detta.

6.5.2. Hur underlättas mindre trafikföretags deltagande?

Självklart finns det situationer där ett trafikområde kan delas upp i mindre kontrakt för att möjliggöra och underlätta för mindre trafikföretags deltagande. Hur kontrakt kan och om det lämpar sig att delas upp eller inte är alltid upp till RKM att bedöma. Om RKM funnit att kontraktet inte bör delas upp i flera mindre finns ändå olika sätt att underlätta för mindre trafikföretags deltagande att få utföra mindre delar av ett större kontrakt.

RKM kan via upphandlingar *uppmuntra* eller – inom givna ramar och förutsatt att de grundläggande principerna följs – *kräva* att ett tilldelat trafikföretag inom ramen för uppdraget ser till att mindre leverantörer inom vissa ramar ges möjlighet att utföra mindre uppdrag som underleverantörer till det tilldelade trafikföretaget. Att i offentlig upphandling underlätta för små och medelstora anbudsgivare är ett av huvudmålen med upphandlingsregelverket, varför RKM:s uppmuntran eller krav som dessa ligger i linje med regelverkets syfte.

Att uppmuntra eller kräva att mindre trafikföretag ska utföra vissa mindre uppdrag lämpar sig bäst i trafikområden i region- och glesbygdstrafik, och kan vara ett effektivare och lämpligare medel än uppdelning av kontrakt för att underlätta för mindre leverantörer.

I de fall RKM vill kräva av trafikföretag att vissa mindre uppdrag ska utföras av mindre trafikföretag bör dessa inkluderas som särskilda kontraktsvillkor, se punkt 7.5.4 för mer information om hur särskilda kontraktsvillkor används och utformas. RKM måste alltid göra en bedömning i det enskilda fallet och beakta proportionalitetsprincipen, t.ex. är den aktuella upphandlingen tillräckligt stor för att kräva sådant åtagande hos trafikföretaget eller är det mer lämpligt att uppmuntra trafikföretaget att i vissa situationer ge uppdrag åt små trafikföretag? Oavsett utformning av det särskilda kontraktsvillkoret bör RKM kräva att trafikföretaget inte får använda underleverantörer som det på något sätt kan kontrollera, t.ex. ett dotterbolag i en koncern, utan det bör avse ett utomstående och externt bolag. Hur de kommersiella aspekterna mellan trafikföretaget och underleverantören ska regleras bör lämnas till trafikföretaget och underleverantören att själva reglera däremot kan RKM genom det särskilda kontraktsvillkoret ange vilka typer av uppdrag som ska utföras av underleverantörer. Av det särskilda kontraktsvillkoret bör det även framgå hur RKM kommer att följa upp det.



Oavsett om kontrakt delas upp eller inte är det centralt att RKM alltid ställer tillräckliga kvalificeringskrav på såväl framtida samarbetspartner som att den genom ska-krav säkrar en tillräckligt god lägsta nivå på trafikuppdraget. Det ska poängteras att ett *underlättande* för mindre trafikföretags deltagande inte innebär att RKM:s egna behov och mål ska åsidosättas, t.ex. genom att sänka nödvändiga kvalificeringskrav eller krav på uppdragets genomförande. Det riskerar att leda till att ett trafikföretag som inte har tillräckliga förmåga att utföra kontraktet tilldelas, vilket i längden kan få flera konsekvenser, t.ex. kostnaderna för trafiken ökar, kontraktet behöver hävas eller att målen inte nås. Istället handlar det om att möjliggöra för mindre trafikföretags deltagande, t.ex. omfattningen på trafikuppdraget och när krav behöver vara uppfyllda.

För att möjliggöra för mindre trafikföretags deltagande, som många gånger är ovana anbudsgivare med få anbudsresurser, är det viktigt att RKM genom exempelvis förstudier, marknadsdialoger och framtagande av upphandlingsdokumentationen särskilt beaktar vissa aspekter. På så vis kan ett förutseende arbetssätt ställa RKM:s absoluta behov och mål i relation till vilka aspekter i upphandlingen som kan underlätta för mindre trafikföretags deltagande. En första central del i att underlätta för mindre trafikföretag är att genom marknadsdialoger förstå vilka krav som kan vara utestängande och vilka krav som driver kostnader för. Att förstå de mindre trafikföretagens konkurrenssituation är alltså viktigt. Att upphandlingsdokumentationen är överskådlig och enkel att förstå är också centralt, det betyder inte att den för den sakens skull behöver vara kort men den måste vara tillgänglig och enkel att följa för en ovan anbudsgivare, se punkt 7.1.1 för mer information. Vad gäller kvalificeringskravens utformning är det viktigt att RKM beaktar dess utformning och hur och i vilken utsträckning trafikföretag får åberopa andras kapacitet för att uppfylla ett visst krav. När det gäller krav på trafikuppdraget inklusive t.ex. fordonskrav bör RKM överväga om det finns vissa krav som kan utformas som särskilda kontraktsvillkor – som först i samband med kontraktstart eller en tid efter behöver uppfyllas – för att på så vis kanske underlätta vissa investeringskostnader, se punkt 7.5.4 för mer information.

Att beakta för att underlätta för mindre trafikföretags deltagande:

- ❖ Kan eller bör kontraktet delas upp i flera mindre delar och vilken påverkan får det på målbild och behov?
- ❖ Oavsett svar ovan bör RKM genom förstudier och marknadsdialoger söka insikter om mindre trafikföretags konkurrenssituation samt vilka behov de har och vilka krav som kan vara utestängande eller kostnadsdrivande utifrån dess perspektiv.
- ❖ Säkerställ att även mindre trafikföretag ser annonserade upphandlingar och får vetskap om att upphandling pågår, t.ex. i lokal media.
- ❖ Säkerställ att upphandlingsdokumentationen är lättillgänglig, överskådlig och enkel att förstå – det ska med andra ord vara enkelt att lämna anbud.
- ❖ Beakta vilka kvalificeringskrav som är nödvändiga sett till trafikuppdraget och förtydliga hur exempelvis kapacitet kan åberopas av andra i syfte att uppfylla kvalificeringskrav.
- ❖ Beakta vilka behov som kan säkerställas genom att använda särskilda kontraktsvillkor istället för krav som ska vara uppfyllda i samband med anbudsingivning.



7. Att utforma upphandlingsdokumentation och paketera en upphandling

7.1. Utforma upphandlingsdokumentationen

7.1.1. En pedagogisk och överskådlig upphandlingsdokumentationen

Upphandlingsdokumentationen inom bussupphandlingar är många gånger omfattande och innehåller flertalet bilagor och annat referensmaterial. Ju större upphandlingen är, desto mer omfattande och komplex är också ofta den annonserade upphandlingsdokumentationen. Upphandlingsdokumentationen är det mest centrala i en upphandling och har stor påverkan på hur anbudsgivare uppfattar det som efterfrågas och även viljan och möjligheten att delta. När ramarna väl är satta får underlaget inte ändras väsentligen ändras i detta avseende. I de fall väsentliga ändringar krävs medför det oftast upphandlingen får avbrytas och annonseras på nytt där de nya förutsättningarna är med.

Att utforma en pedagogisk och tydlig upphandlingsdokumentation är därför viktigt utifrån flera aspekter, framförallt för att upphandlingsdokumentationen:

- ❖ anger hur upphandlingen går till och lägger ramen för hela upphandlingen,
- ❖ anger hur ansökningar och anbud ska utformas samt vilka redogörelser (bevis) som ska ges in,
- ❖ vilka mål och behov RKM har,
- ❖ fastslår samtliga delar som trafikuppdraget kommer omfatta,
- ❖ anger vilka krav som ställs på trafikföretaget förmåga och trafikuppdraget, och
- ❖ fastslår kontraktsvillkoren och hur uppdraget ska utföras.

Genom att omsorgsfullt planera och lägga tid på upphandlingsdokumentationen kan eventuella otydligheter och missförstånd (som i sin tur kan leda till konsekvenser) minskas. Det kan vara konsekvenser såsom tidskrävande insatser från både RKM och trafikföretag under frågor- och svarsperioden, onödiga kostnadspåslag i anbud eller överprövningar. Det är också allmänt erkänt att mindre anbudsgivare många gånger anser att det är krångligt att delta i offentliga upphandlingar, vilket tyvärr kan leda till att vissa avstår från deltagande. Även om det ibland kan vara utmanande att korta ned omfattningen av det annonserade underlaget, bl.a. eftersom behov och krav fordrar en viss omfattning, kommer ett pedagogiskt och tydligt underlag ändå särskilt att underlätta för mindre trafikföretags deltagande som många gånger är ovana anbudsgivare och har få resurser.

För att i större utsträckning lyckas med en pedagogisk och välformulerad upphandlingsdokumentationen bör man innan underlaget tas fram fundera över eventuella delar som kan förenklas och förtydligas. Att innan övergripande skissa på upphandlingsdokumentationen och de ingående delarna underlättar insikten kring hur underlaget kommer uppfattas av trafikföretag – vilket är viktigt att beakta. Är t.ex. underlaget pedagogiskt och överblickbart, ger det en god inblick i vad målet med trafikkontraktet är, är ramverket med ingående trafikproduktion för kommande trafikuppdrag tydligt och är det lätt för trafikföretag att förstå vilka bevis som ska ges in i samband med anbudet? Genom att säkra att dessa grundmoment är tydliga förenklar det klart anbudsingivningen och hur upphandlingsdokumentationen ska förstås. Även den röda tråd som omnämns i punkten 4.2 behöver genomsyra upphandlingsdokumentationens utformning.



Att tänka på:

- ❖ Trafikföretag läser oftast början av upphandlingsdokumentationen allra först. Därför är det viktigt att övergripande behov och mål med trafikuppdraget framgår redan där som kan öka trafikföretagets intresse till deltagande.
- ❖ Bilden nedan illustrerar vad som bör beaktas vid utformningen, som därmed förenklar för trafikföretags anbudsgivning, och som också förstärker den röda tråden i uppbyggnaden av upphandlingsdokumentationen.

Inbjudan & Administrativa föreskrifter

- Beskriv tydligt behov och målbild med trafikuppdraget, på så vis tydliggörs snabbt en förståelse för trafikföretaget om vilka förväntningar som finns kopplat till uppdraget.
- Beskriv hur upphandlingsdokumentationen är uppbyggd och vilka delar som ingår.
- Beskriv tydligt hur anbud ska ges in samt vilka formella krav som uppställs. Undvik onödiga formella krav som enkelt kan leda till att trafikföretag missar dessa, t.ex språkrav, eller efterfrågan av redogörelser som saknar lägsta kravnivå (många gånger benämnt ska-krav på anbudet).

Prekvalificering & Leverantörs-kvalificering

- Beskriv tydligt vilka krav på trafikföretagets kapacitet som uppställs och vilka bevis som ska ges in – var särskilt noggrann med redogörelser, intyg samt innehåll i ev. referensuppdrag.
- Om ESDP-dokument kommer att användas, klargör tydligt hur kvalificeringskrav i ESPD-dokumentet förhåller sig till ett ev. anbudsformulär (det är vanligt att dessa överlappar varandra och skapar då istället förvirring)

Krav på trafikuppdraget

- Beskriv tydligt vilka krav på trafikuppdraget som ställs samt definiera vilken lägsta nivå som ska upprätthållas. I de fall bevis och olika redogörelser ska ges in, var särskilt noggrann med hur dessa formuleras och hur trafikföretaget gör rätt.
- Fundera över hur samtliga krav kan åskådliggöras på ett enkelt sätt, trots om flera bilagor används, och säkerställ att krav inte återkommer på flera olika ställen i dokumentationen. På så vis underlättar det för trafikföretag att förstå vad som kommer att krävas och det motvärkar också en motstridig kravställning som kan leda till konsekvenser i ett senare skede.

Utvärdering

- Beskriv tydligt hur prisutvärderingen kommer gå till och vilka ingående prisposter som kommer att utvärderas. Tänk särskilt på att prisbilagan utformas tydligt och överskådligt och att ev. fiktiva volymer tydligt framgår och speglar verkligheten.
- När kvalitetsaspekter utvärderas, vad noggrann med att tydligt beskriva utvärderingsmodellen, hur mycket kvalitet viktas i förhållande till hela utvärderingspriset, hur ev. inbördes kriterier viktas sinsemellan samt vad som är poänggivande förhållanden.

7.2. Inbjudan och administrativa föreskrifter

Den inledande delen i upphandlingsdokumentet ger en överblick över upphandlingen och kallas oftast för Anbudsinbjudan. RKM har en förhållandevis stor frihet att själv bestämma hur upphandlingsdokumenten ska utformas, t.ex. vart olika avsnitt ska placeras osv, så länge den håller sig inom de grundläggande upphandlingsprinciperna som utgör ramarna. Hela upphandlingsdokumentationen måste däremot vara utformad på sådant sätt att alla rimligt



informerade och normalt omsorgsfulla trafikföretag kan tolka informationen på samma sätt och på förhand förstå vad som kommer tillmätas betydelse i upphandlingen.⁴

Vad gäller just inbjudan och de administrativa föreskrifterna är det mycket lämpligt att den innehåller nedanstående delar. Både för att göra det enkelt för trafikföretag att ta ställning till om den vill och kan delta i upphandling och för att skapa en pedagogisk och överblickbar upphandlingsdokumentation. Medan inbjudan ska göra det intressant för trafikföretag att delta bör de administrativa föreskrifterna tydligt beskriva hur upphandlingen kommer att gå till och tydligt ange vilka formella krav som ställs på anbudsingivningen.

Inbjudan

- ❖ Information om RKM och annan relevant och intressant information om myndigheten.
- ❖ Information om trafikuppdraget och målet med kommande trafikuppdrag – gör det intressant för trafikföretagen att delta. I denna inledande del bör RKM kort beskriva vilka förutsättningar som den bedömer att tilldelat trafikföretag behöver ha. Generella uppstartsforutsättningar och trafikstart bör också framgå.
- ❖ Trafikuppdragets uppskattade värde inklusive ev. optioner.
- ❖ Tidplanen för upphandlingen inklusive de olika faserna och momenten – gärna så specificerad som möjlig.
- ❖ Kontaktuppgifter och ev. anvisningar om det kommer finnas möjlighet till visning av olika t.ex. depåer.

⁴ Att så krävs har fastslagits i flera avgöranden från både EU-domstolen och svenska domstolar, se bl.a. RÅ 2002 ref. 50 och EU-domstolens avgörande i mål C-19/00 *SIAC Construction*.



Administrativa föreskrifter

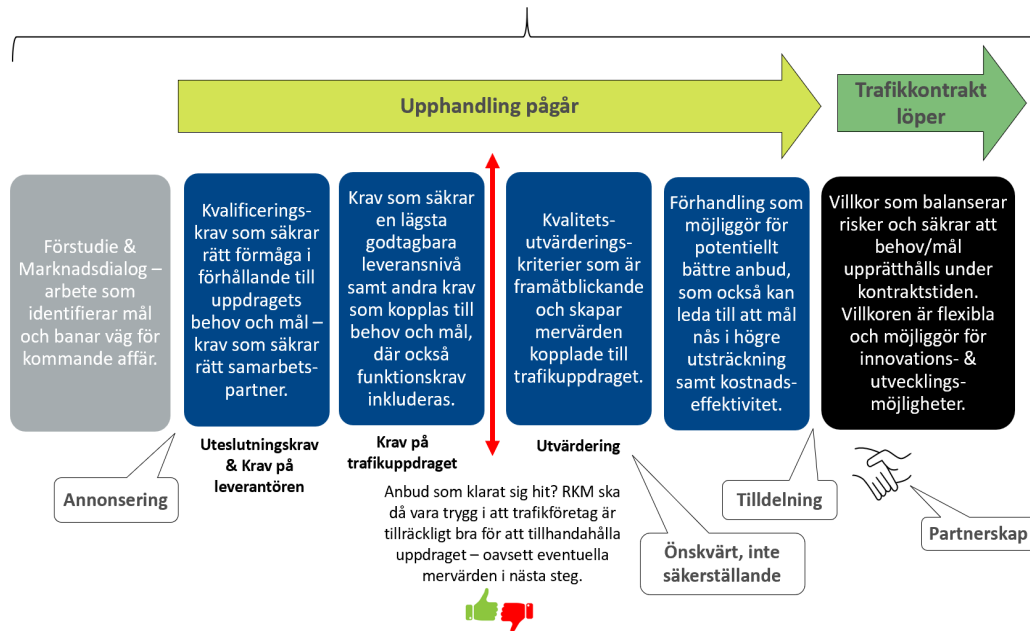
- ❖ Beskrivning om hur upphandlingsdokumentationen är uppbyggd och vilka delar som ingår i det fullständiga underlaget.
- ❖ Val av upphandlingsförfarande och hur eventuella förhandlingar kommer att gå till.
- ❖ Är upphandlingen indelad i flera anbudsområden – förklara vilka de är och ange tydligt hur trafikföretag kan delta, t.ex. lämna på alla eller endast vissa. Även vilka eventuella kombinationer som är möjliga.
- ❖ Beskrivning av hur Frågor & Svar kommer att hanteras. Se mer i 7.2.2 om vikten av dessa.
- ❖ Beskrivning av hur ansökningar/anbud lämnas in och i vilket format. Undvik att krävställa att anbud helt måste vara på svenska, det riskerar endast att leda till onödiga diskvalificeringar. Tillåt istället vissa dokument och skrivelser på engelska.
- ❖ Hur länge trafikföretag ska vara bunden av sitt anbud. Fundera över om tid för överprövning ska beaktas redan nu i förhållande till giltighetstiden, t.ex. att anbudens giltighet förlängs automatiskt vid en eventuell överprövning.
- ❖ Sista dag för att lämna ansökningar och anbud, se 7.7.1 för vad som är viktigt att beakta.
- ❖ Om och hur ansökan och anbud ska undertecknas – undvik onödiga krav, t.ex. krav på att en viss person undertecknar.
- ❖ Information om alternativa anbud accepteras och i så fall hur. Även om gemensamma anbud accepteras och i så fall hur bör framgå.
- ❖ Information om tilldelningsbeslut och avtalsspärr.
- ❖ Information om absolut sekretess samt hur sekretessprövningar kommer att gå till efter tilldelningsbeslut, se 8.4.2 för hur detta kan hanteras.
- ❖ Ange om ersättning för deltagande i upphandlingen medges eller inte. Om upphandlingen innehåller aspekter och behov som kan lösas genom nya lösningar och innovationer bör RKM överväga om sådana delar i trafikföretags anbudsarbete kan ersättas för att än mer stimulera nya lösningar.

7.2.1. *Upphandlingens olika faser och vikten av att optimera dessa*

Varje upphandling behöver delas upp i olika steg, där varje steg fyller ett viktigt syfte – både utifrån regelverkets syfte med varje steg och i förhållande till förväntad målbild. Hur upphandlingen byggs upp beträffande dessa steg och dess innehåll är också en central aspekt i byggandet av den röda tråden som ska genomsyra hela upphandlingsprocessen.



Hur en röd tråd byggs in i upphandlingen



Bilden illustrerar vikten av rätt start genom en förstudie och marknadsdialoger med intresserade trafikföretag inför upphandlingen. Härigenom identifierar RKM vilka mål kommande trafikuppdrag ska ha och vad som krävs för att nå dit – såväl för den egna verksamheten som för kommande samarbetspartner. När sedan framtagandet av upphandlingsdokumentationen påbörjas är det viktigt att se till upphandlingsfasen och hur varje steg påverkar i förhållande till målen och den röda tråden. De trafikföretag som klarat såväl ställda kvalificeringskrav som ställda ska-krav ska alla vara tillräckligt kapabla vad gäller kapacitet, erfarenhet och förmåga att under hela kontraktet leva upp till ställda krav. Dessa går sedan vidare till utvärderingsfasen, och oavsett tilldelningsgrund ska RKM vara trygg i att alla de kvarvarande trafikföretagen har tillräcklig förmåga – även om RKM självfallet tilldelar det trafikföretag som har det bästa anbudet utefter vald tilldelningsgrund. När RKM sedan väljer att tilldela kontrakt på bl.a. kvalitetsaspekter kan dessa fokusera på just mervärden och inte ett säkerställande av ”är trafikföretaget tillräckligt bra i förhållande till det vi behöver?”. Syftet med att ställa kvalificeringskrav och ska-krav, samt att det måste finnas en tydlig skillnad mellan krav och att utvärderingskriterier, är något som även speglar lagstiftningen, förarbeten och den rättspraxis som finns, se mer om detta i punkt 7.2.3 och 7.2.4. Genom att sedan förhandla eller föra en dialog med trafikföretag/en möjliggör det för RKM att ytterligare nå målbilden eftersom i detta steg kan parterna närma sig varandra och förstå varandras målsättningar och risker. Trafikföretag kan justera sina anbud när det har större förståelse för RKM:s behov, likväl som RKM, genom att inte onödigt mycket låsa förutsättningarna i förhandlingen/dialogen, kan justera vissa förutsättningar som klart får en påverkan på slutligt pris, se mer om detta i punkt 6.4. Slutligen, och kanske en av de viktigare stegen, är utformningen av kontraktsvillkoren centrala – de banar väg för hur parterna tillsammans och genom ett partnerskap ska kunna utveckla kontraktet mot RKM:s målbild.



7.2.2. Krav respektive bevis

Krav, eller obligatoriska krav eller ska-krav som de också kallas för, respektive *bevis* är en central del vid utformningen av upphandlingsdokumentationen. Därför är det viktigt att dessa utformas och hanteras på ett korrekt sätt av RKM. Som utgångspunkt ska krav vara uppfyllda av trafikföretaget när anbudet ges in.⁵ Medan kravet anger den lägsta nivå för vad som ska uppfyllas, dvs. golvet – oavsett kravområde, utgör beviset det som trafikföretag ska ge in i sitt anbud för att ”bevisa” att krav är uppfyllt och är det som RKM sedan faktiskt använder för att bedöma kravuppfyllnad.

Beviset kan utgöras av flera olika typer, exempelvis kan ett bevis vara i form av en bekräftelse (”ja”), ingivande av ett visst efterfrågat certifikat eller en beskrivning av en viss arbetsmetod.

Bevis som kan användas för att bevisa kravuppfyllnad

- ❖ Trafikföretaget ska bekräfta att det uppfyller ett visst krav eller accepterar ett kontraktsvillkor (ofta genom att kryssa i ”ja – vi uppfyller kravet/accepterar villkoret).
- ❖ Trafikföretaget ombeds skicka in ett dokument eller en handling, t.ex. ett certifikat, en garanti, en policy eller ett utlåtande av extern part.
- ❖ Trafikföretaget ska inge ett referensuppdrag som innehåller efterfrågade uppgifter.
- ❖ Trafikföretaget ska beskriva hur det uppfyller ett visst krav, t.ex. genom att beskriva hur arbets sättet kring trafiketableringen kommer att ske.

Det är förekommande inom alla upphandlingsbranscher att krav och bevis utformas otydligt. Orsaker till detta kan vara att det är svårt att precisera behovet, ange en given lägsta kravnivå, utforma mätbara krav eller veta vilket bevis som är mest lämpligt att använda. Otydligheten medför att det uppstår tolkningsutrymmen – både för RKM och trafikföretag. Ofta blir det svårt för trafikföretag att förstå hur kravet ska uppfyllas eller förstå var gränsen för kravuppfyllnad går.

Det är också förekommande att det saknas ett uttryckligt krav – istället efterfrågas ett bevis. Ett exempel kan vara att trafikföretag ska ge in en trafikstart- och etableringsplan, där det framgår vilka beståndsdelar planen ska innehålla. Samtidigt är det tyvärr vanligt att det inte framgår när och hur planen uppfyller krav, alltså vilka minsta beståndsdelar en sådan plan ska innehålla samt vilka krav som gäller för varje enskild beståndsdel. I praktiken räcker det därför för trafikföretaget att skicka in planen som innehåller efterfrågade delar.

Det är mycket betydelsefullt vid utformningen av kravställningen i en upphandling att noga specificera vilket innehåll ett anbud ska ha för att uppfylla ett visst krav samt vilka bevis som krävs för att visa att de ställda kraven är uppfyllda. Av rättspraxis kan slutsatsen dras att ett vagt formulerat krav i detta avseende, dvs. i fråga om vad som ska anses ingå i en ”etableringsplan”, innebär att trafikföretaget får ett stort utrymme att själva bestämma vad

⁵ Se exempelvis Kammarrätten i Göteborgs domar i mål 4779-19, 3688-14 och 26-12.



som är tillräckligt.⁶ RKM saknar ofta möjligheter att förkasta ett anbud med en undermål plan, om det inte har framgått på förhand vad det förväntade innehållet borde ha varit.

En annan konsekvens av otydliga krav och bevis är att det kan vara svårt för RKM att i anbudsprövningen förhålla sig till likabehandlingsprincipen när den ska bedöma eller hantera eventuella kompletteringar och förtydliganden av olika anbud på ett likabehandlande sätt. Utifrån trafikföretagen perspektiv kan det också leda till en icke likabehandlande situation eller bristande transparens när exempelvis krav tolkas på olika sätt och av den anledningen leder det till olika kostnader mellan anbudena.

RKM riskerar också att tilldela kontrakt till ett trafikföretag som i praktiken inte uppfyller kravet. Detta kan skapa konsekvenser när kontraktet tillämpas eftersom det kan vara svårt för RKM att uttrycka vilken nivå/lägsta gräns som trafikföretaget inte lever upp till. För trafikföretag kan det skapa merarbete, t.ex. i de fall där längre redogörelser i form av metodbeskrivningar ska skickas in, trots att det kanske inte framgår vad som faktiskt ska uppfyllas, eller leda till onödiga anbudskostnader. Ytterst ökar otydliga krav och bevis även risken för överprövningar, t.ex. för att det uppstår ifrågasättanden kring kravuppfyllnad eller otydligheter som kanske strider mot transparens- och likabehandlingsprincipen.

Det finns omfattande domstolsavgöranden kring frågor om just krav och bevis.⁷ Av dessa går att utläsa viss vägledning kring vad som är viktigt att tänka på, se nedan.

Viktigt att tänka på vid utformningen av krav och bevis

- ❖ Kravet måste på förhand kunna förstås av trafikföretag hur det uppfylls och vilken den lägsta nivån är. Det måste också vara mätbart och kunna (om RKM väljer det) utsättas för en faktisk och verklig kontroll.
- ❖ Krav ska som huvudregel vara uppfyllt av trafikföretaget i samband med anbudsingivningen (jämför t.ex. kontraktsvillkor eller särskilda kontraktsvillkor som förvisso också ska betraktas som krav, men behöver först uppfyllas när kontraktet startar).
- ❖ Bevis bör bara efterfrågas när det finns ett krav som det kan kopplas och mätas mot. Därför bör man undvika att efterfråga redogörelser/planer/aktiviteter som ska innehålla vissa beståndsdelar, om man inte också samtidigt anger vilken kravnivå som ska uppfyllas för respektive beståndsdel.
- ❖ Undvik att låta trafikföretaget bekräfta (genom att låta det t.ex. svara "ja") att det uppfyller ett visst krav, om det i andra delar av upphandlingsdokumentation också krävs att trafikföretaget ska visa hur kravet uppfylls. I sådana situationer kan det uppstå en situation med "dubbla" bevis, där bekräftelsen just bekräftar medan beskrivningen visar att kravet inte är uppfyllt. Därtill kan det vara svårt att avgöra vilket bevis som RKM bör använda. Av praxis går att utläsa att bekräftelsen sannolikt inte betyder något då det andra beviset styrker att kravet inte är uppfyllt (se exempelvis Kammarrätten i Stockholms mål 766-17).

⁶ Se exempelvis Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 5319-16 och Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 1521-15.

⁷ Vägledande avgöranden kring att krav måste kunna förstås på förhand finns exempelvis i mål från EU-domstolen i målen C-309/18, *Lavorgna Srl*, punkt 19, C-27/15, *Pizzo*, punkt 36, C-42/13, *Cartiera dell'Adda*, punkt 44, och C-699/17 *Allianz Vorsorgekasse AG*, punkt 62. Även nationella avgöranden från RÅ 2002 ref. 50 och Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1743—1752-19 är intressanta i det avseendet. När det gäller krav på mätbarhet och kontroll av krav finns vägledning i EU-domstolens mål C-448/01, *EVN och Wienstrom*, punkterna 49 och 52, och Kammarrätten i Stockholms mål nr 6874-6879-17.



7.3. Uteslutningskrav, kvalificeringskrav och krav på kontrakt föremålet

7.3.1. Att använda ESPD-dokument som preliminärt bevis

ESPD-dokumentet står för European Single Procurement Document och är en egenförsäkran från anbudsgivaren. Dokumentet innebär att trafikföretaget intygar att det inte ska uteslutas ur upphandlingen, att det uppfyller kvalificeringskraven och att det kan ge in efterfrågade bevis för detta, dvs. mot de krav som RKM uppställer kring detta. En RKM får sedan begära in bevisdokumenten till de krav som ställts om det av någon anledning krävs för att upphandlingen ska kunna handläggas vidare. Först innan tilldelning av trafikkontrakt ska RKM kontrollera att det vinnande trafikföretaget uppfyller samtliga krav genom att begära in angivna beviskrav för att sedan pröva om trafikföretaget uppfyller dessa.

Det finns *ingen skyldighet för RKM* att använda sådana, istället måste sådana accepteras om trafikföretaget vill använda det. Kravet gäller bara direktivstyrda upphandlingar, t.ex. omfattas därför inte direktupphandlingar av kravet. Det är viktigt att det framgår i upphandlingsdokumentationen att ESPD-dokument accepteras och hur trafikföretaget rent praktiskt använder det. I sammanhanget är det därför viktigt att tänka på att inte kräva in sådana bevishandlingar som omfattas av ESPD-dokumentet.

Om ett trafikföretag vill åberopa kapacitet från t.ex. en ägare eller annat trafikföretag ska även dessa inge ett separat ESPD-dokument, samma ESPD-dokument kan alltså inte användas.

Sedan ESPD-dokumentet infördes med de nya upphandlingsreglerna 2017 har det skapat viss förvirring bland både anbudsgivare och upphandlande myndigheter och enheter – oavsett bransch. Det har även medfört merarbete hos både båda parter, bl.a. när både ESPD-dokument och ett anbudsformulär i t.ex. ett elektroniskt annonseringsverktyg används samtidigt, som många blivit motstridiga varandra. Inom upphandling av kollektivtrafik används ofta ESPD-dokument. För att motverka förvirring och merarbete är det därför viktigt i upphandlingsprocessen att säkra att det hanteras ESPD-dokumentet på ett adekvat och effektivt sätt.

Mot bakgrund av de oklarheter som ibland uppstår kring ESPD-dokumentet har Upphandlingsmyndigheten arbetat fram en vägledning, se länk för mer information: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledningar/vagledning_2017_5_espd_webb.pdf

7.3.2. Uteslutning

I syfte att motverka osund konkurrens och säkra att potentiella trafikföretag inte har dömts för vissa brott eller allvarligt brustit vid utförandet av ett trafikkontrakt ska och vissa fall får RKM uteslutas dessa.

RKM är *skyldiga* att utesluta trafikföretag som är dömda för vissa fall av organiserad brottslighet, bestickning, bedrägeri och penningtvätt, terroristbrott, finansiering av terrorism och människohandel. Vidare ska trafikföretag som inte fullgjort sina skyldigheter vad gäller betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter uteslutas om det finns en fastställd dom eller beslut som vunnit laga kraft.



I vissa situationer får RKM utesluta ett trafikföretag, t.ex. när det framkommer att det i ett tidigare trafikkontrakt mer allvarligt brustit vid utförandet av det som medfört uppsägning i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder, det har lämnat vilseledande information i anbudet eller brustit att uppfylla sina arbetsrättsliga skyldigheter.

Inom upphandling av allmän kollektivtrafik har frågor kopplade till uteslutningsgrunderna inte varit så aktuella eller problematiska hitintills. Särskilt viktigt att säkerställa är att inga uteslutningsgrunder föreligger när ett trafikföretag använder flera underleverantörer, kanske även utländska bolag (som kanske inte tillämpar kollektivavtal eller kollektivavtalsenliga löner), för att säkra att sociala avgifter har betalats på ett adekvat sätt.

Överlag är det viktigt att i upphandlingsprocessen säkra så att inga uteslutningsgrunder föreligger hos trafikföretaget, där vissa av de frivilliga uteslutningsgrunderna även kan motverka att tilldela ett trafikföretag som tidigare brustit i sitt trafikutförande. I de fall trafikföretaget åberopar kapacitet från en eller flera namngivna underleverantörer behöver även dessa bolag kontrolleras.

7.3.3. Kvalificeringskrav

Varför använda kvalificeringskrav?

Oavsett vilket upphandlingsförfarande som används har RKM möjlighet att ställa krav på deltagande trafikföretags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet, t.ex. i form av resurs- och erfarenhetsmässiga krav, och antingen genom prekvalificeringskrav eller kvalificeringskrav. Det finns ingen skyldighet att ställa kvalificeringskrav, däremot är det högst lämpligt. Huvudsakligen eftersom RKM bör säkra att de trafikföretag som kan bli föremål för kontraktstilldelning har tillräcklig ekonomisk förmåga att driva trafikuppdraget, tillräckliga resurser, en lämplig organisation samt relevant erfarenhet. Även etablerade rutiner kring ledning och styrning samt kvalitet och miljö kan utgöra kvalificeringskrav. Överlag bör kvalificeringskrav utformas på så vis att efterfrågad förmåga ska upprätthållas under hela kontraktperioden, inte bara vid anbudstillfället. Genom att också säkra en tillräcklig och adekvat förmåga i kvalificeringssteget kan ev. kvalitetskriterier fokusera på den bästa förmågan att utföra uppdraget.

Flera upphandlingar av kollektivtrafik innehåller förhållandevis få och oprecisa kvalificeringskrav. Många gånger uppställs låga och delvis luddiga krav på erfarenhet, organisation och yrkeskompetens. Ekonomiska krav som ställs ger mer en ögonblicksbild vid anbudsläget, snarare än att utformas på sådant sätt som istället säkrar en långsiktig ekonomisk trygghet. Detta är något som kan förbättras.

Juridiken och vad som är viktigt att tänka på

En grundläggande skillnad mellan LUF och LOU vad gäller just kvalificeringskrav är att LUF kan ge större handlingsutrymme åt RKM. Det finns inga detaljerade bestämmelser om kvalificeringskrav i LUF, istället hänvisar regelverket till vissa bestämmelser i LOU. LUF ger därför uttryck för att en RKM (som tillämpar LUF) inte är begränsad till att använda enbart vissa i LOU uppräknade specifika kvalificeringskrav.⁸ Sannolikt är detta i praktiken en mer teoretisk möjlighet som introducerades i de nya upphandlingsdirektiven. Få upphandlande

⁸ Jämför 14 kap. 1 § första stycket, p. 1–3 LOU.



enheter använder andra typer av kvalificeringskrav än de som LOU medger, huvudsakligen för att de flesta relevanta och nödvändiga kvalificeringskrav inryms inom de uppräknade i LOU.

När RKM väljer att tillämpa sådana kvalificeringskrav som LOU reglerar, vilka avser behörighet att utöva yrkesverksamhet, ekonomisk och finansiell ställning och teknisk och yrkesmässig kapacitet, måste den följa LOU i dessa delar.⁹

Kvalificeringskrav ska avse:

- **Behörighet att utöva yrkesverksamhet**
Vilket kan innebära krav på att trafikföretaget är registrerat i ett aktiebolag-, handels- eller föreningsregister.
- **Viss ekonomisk och finansiell ställning**
Vilket kan avse krav på en minsta omsättning, lämplig ansvarsförsäkring, en viss soliditet eller en viss rating.
- **Viss teknisk och yrkesmässig kapacitet**
Vilket kan avse krav på en etablerad och lämplig organisation inom kollektivtrafik, tidigare relevant erfarenhet av att utföra kollektivtrafik med buss, erfarenhet av att elektrifiera stora delar av trafiken, etablerade arbetsmetoder inom kvalitet och miljö och andra parametrar kopplade till förmågor att utföra kollektivtrafik.

Det legala syftet med kvalificeringsfasen är att säkerställa att endast trafikföretag som har tillräcklig kapacitet att fullgöra kontraktet ges möjlighet till kontraktstilldelning. I praktiken innebär kvalificeringssteget att RKM ska vara trygg i att samtliga trafikföretag som uppfyller kraven, men som samtidigt ska kunna erhålla noll i kvalitetspoäng, kan fullgöra kontraktet på sådant sätt RKM vill och önskar. Likaså ska trafikföretag, som klarar uppställda kvalificeringskrav, inte missgynnas i utvärderingen för att det t.ex. har en liten organisation, kort erfarenhet av att tillhandahålla kollektivtrafik eller ett eget mindre kvalitetsledningssystem.

Ytterst är det proportionalitets- och likabehandlingsprincipen som ligger bakom bestämmelserna. Upphandlingsreglerna bygger därför på att anbudsprövningen består av en kvalificeringsfas och en utvärderingsfas. Att så är fallet har bekräftats i flera domstolsavgöranden, där det framgår att faserna styrs av olika bestämmelser.¹⁰ Bestämmelserna innebär att RKM, inför valet av vilka kvalificeringskrav som ska ställas, måste *särskilja tillräcklig förmåga från bästa förmåga* att genomföra trafikuppdraget. Medan kvalificeringskrav syftar till att säkra tillräcklig förmåga ska kvalitetskriterier identifiera det bästa anbudet med koppling till trafikuppdraget. Om dessa inte särskiljs finns risk för att det sker en otillåten sammanblandning mellan kvalificeringskrav och tilldelningskriterier, något som fastslagits i ett flertal domstolsavgöranden med följderna att upphandlingen måste göras om.¹¹ Det otillåtna beror på att kriterierna får för stor koppling till trafikföretagets grundläggande förmåga istället för koppling till det aktuella trafikuppdraget.

⁹ Se 14 kap. 2 § LUF där hänvisningen till bestämmelserna i 14 kap. 1–5 §§ LOU görs.

¹⁰ Se exempelvis målen C-31/87 *Beentjes* och C-532/06 *Lianakis*. Av avgörandena framgår kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen är två skilda moment som omfattas av olika bestämmelser.

¹¹ Varför upphandlingarna måste göras om beror på att kvalificeringskraven och tilldelningskriterier har sammanblandats på ett otillåtet sätt. Den upphandlande myndigheten eller enheten har helt enkelt utvärderat



I praktiken uppstår det otillåtna när kvalitetskriterier har för stor koppling till teknisk- och yrkesmässig kapacitet. Det kan exempelvis uppstå om kriterier egentligen ämnar säkra en tillräcklig organisation för uppdraget, tillräcklig relevant erfarenhet av trafikledning i en viss omfattning, tillräcklig kapacitet och erfarenhet av att etablera nya trafikuppdrag, tillräcklig erfarenhet utav att leda och organisera ett uppdrag inom kollektivtrafik eller säkra strukturerade arbetsätt att arbeta med kvalitetsrutiner i verksamheten. Begreppet "tillräcklig" ska inte behöva prövas igen. Om en upphandling exempelvis innehåller kvalificeringskrav som tar sikte på erfarenhet av att köra buss, där trafikföretaget ska styrka detta genom ett inge ett referensuppdrag, och kvalitetskriterierna bedömer istället trafikföretagets generella metoder inom ledning och styrning av verksamheten eller kvalitetssäkringsrutiner, finns risk för att det sker en otillåten sammanblandning. Detta eftersom sådana aspekter hör till en grundläggande kapacitet hos trafikföretaget och ingår i kvalificeringskrav. Kvalitetskriterierna behöver istället ta sikte på mervärden inom exempelvis hur trafikföretaget föreslår att leda och styra inom det aktuella uppdraget, alltså föreslagna lokala metoder som går *utöver* sådant som trafikföretaget arbetar med som grund i alla sina uppdrag.

Flera upphandlingar av kollektivtrafik innehåller förhållandevis få och oprecisa kvalificeringskrav. Många gånger uppställs låga och delvis luddiga krav på erfarenhet, organisation och yrkeskompetens. Ekonomiska krav som ställs ger mer en ögonblicksbild vid anbudslandet, snarare än att utformas på sådant sätt som istället säkrar en långsiktig ekonomisk trygghet. Att t.ex. använda kreditvärdighet som ett bevis på ekonomisk styrka kan vara olämpligt att ensamt använda eftersom det endast bedömer sannolikheten för ett bolag att hamna på obestånd inom ett år. Sådant bevis ger alltså mer en ögonblicksbild. Krav behöver snarare utformas på sådant sätt att RKM ska kunna kräva samma ekonomiska kapacitet under hela kontraktperioden.¹²

För att illustrera ett lågt ställt krav på erfarenhet kan exemplet "Trafikföretaget ska för att uppfylla kravet på tillräcklig erfarenhet ha utfört ett trafikuppdrag som är motsvarande det aktuella". Sällan säger dock ett lämnat referensuppdrag (beviset) något om själva utförandet. Höll åberopat referensuppdrag exempelvis hög kvalitet, omfattande det både region- och stadstrafik med olika typer av fordon, innefattade det marknadsföring, innefattade det samverkan med andra aktörer eller utfördes det med hög punktlighet? Alla dessa parametrar är något som ett referenskrav kan bevittna – om kravet utformas rätt. Överlag bör därför exempelvis erfarenhetskrav utformas så att RKM kan säkra att det, utöver att det var "motsvarande", ska ha utförts på ett visst sätt och innehållit vissa parametrar som också kan

aspekter som ska utgöra kvalificeringskrav istället. Se bl.a. avgöranden från Kammarrätten i Stockholm i mål nr 486-17 och mål nr 4767-17 samt Kammarrätten i Sundsvall i mål nr 2197-15.

¹² Trots att kravet på en tillräcklig god ekonomisk och finansiell kapacitet i förhållande till kontraktet är en mycket viktig parameter kan det vara svårt att skapa en kravställning som säkerställer en godtagbar miniminivå. Handlingsutrymmet är relativt litet för den upphandlande enhet i detta avseende. Det följer av LUF att bestämmelserna LOU ska tillämpas om krav på ekonomisk kapacitet ställs i en upphandling. Av 14 kap. 1 och 3 § LOU följer att dessa krav kan avse viss omsättning, viss kvot mellan tillgångar och skulder eller en lämplig ansvarsförsäkring. Av rättspraxis följer att viss kreditrating också kan användas som krav på ekonomisk kapacitet. Sammantaget är det därför viktigt att säkerställa hur kravet i sig utformas och att det kan kopplas till att den givna nivån ska upprätthållas under hela kontraktperioden.



verifieras med beställaren. På så vis kan RKM i större utsträckning försäkra sig om erfarenheten som trafikföretaget vill åberopa faktiskt är relevant och vittnar om vad som faktiskt är motsvarande till det aktuella trafikuppdraget. Självklart behöver samtliga kvalificeringskrav vara relevanta, proportionerliga till trafikuppdraget och säkra den förmåga som RKM behöver.

Nedan exemplifieras olika typer av kvalificeringskrav som kan vara lämpliga att ställa. Givetvis måste de anpassas utefter den aktuella upphandlingen. I en upphandling kan det t.ex. vara relevant att ställa krav på viss erfarenhet av att bedriva trafik med elfordon medan det i andra kan vara relevant att säkerställa att trafikföretaget har erfarenhet utav att bedriva samverkan med kommuner eller arbeta med väderrelaterade störningar. Vilka krav som bör ställas beror alltså helt på RKM:s behov och förutsättningarna som föreligger just i det aktuella fallet. Vid valet av kvalificeringskrav är det också viktigt att säkerställa att krav och bevis blir tydliga. Det är lika viktigt att RKM får en tillräckligt adekvat beskrivning av en viss erfarenhet som det är för trafikföretaget att förstå vad det behöver uppfylla och redovisa.

Nedan anges exempel på olika typer av kvalificeringskrav

- ❖ En tillräckligt organiserad och bemannad organisation som kan bedriva busskollektivtrafik som det aktuella trafikuppdraget kräver.
- ❖ Dokumenterad erfarenhet av att bedriva busstrafik i stadsmiljö/regiontrafik/anropsstyrd trafik, etablera nya trafikuppdrag, trafikleda komplex kollektivtrafik, införa elektrifiering i trafiken (där beviset kan vara ett eller flera referensuppdrag).
 - Det är viktigt att reglera omfattningen på vad referensuppdrag ska ha avsett (se exempel nedan) och säkerställa att kraven uppfyller de upphandlingsrättsliga principerna.
- ❖ En tillräckligt bemannad och implementerade organisation att leda och styra trafikuppdrag
- ❖ En tillräckligt etablerad organisation för trafikledning.
- ❖ Ett strukturerat och etablerat kvalitetsledningsarbete.
- ❖ Ett strukturerat och etablerat miljöledningsarbete.



Nedan finns exempel (utkast) på hur olika kvalificeringskrav kan utformas (både krav och bevis). Syftet är att illustrera hur man kan börja utforma krav och bevis i dessa delar, som självklart behöver anpassas givet upphandlingen och kanske innehålla helt andra parametrar.

För att även öka trafikföretagets förståelse för valda kvalificeringskrav är det fördelaktigt att beskriva hur RKM ser på den förmåga som kommer krävas:

Ett exempel kan vara (för att övergripande förklara valda kvalificeringskrav i förhållande till kommande trafikuppdrag)

”Kommande kollektivtrafikuppdrag i trafikområdet Ankeborg är komplext och kommer innehålla ett antal utmaningar för båda RKM och kommande trafikoperatör. Uppdraget avser löpa under 10 år, där samhälls- och teknikutveckling kommer gå i en rasande fart och därför påverka uppdraget. Inom ramen för RKM:s skyldigheter att tillhandahålla en väl fungerande kollektivtrafik som ska tillgodose resenärers behov samt följa samhällsutvecklingen är det centralt att kommande samarbetspartner har tillräcklig förmåga, såväl i form av ekonomisk förmåga, kompetens och erfarenhet av att etablera och driva kollektivtrafik, som förmåga att utveckla den över tid liknande det nu aktuella uppdraget.

Mot bakgrund av ovan och i syfte att säkerställa anbudssökandens tillräckliga förmåga ska därför anbudssökande uppfylla nedanstående krav.”

Tillräcklig ekonomisk kapacitet och finansiell ställning

Krav: Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivare ska ha en tillräckligt god ekonomisk kapacitet och finansiell ställning för att driva trafikuppdraget på sådant sätt som krävs i enlighet med samtliga krav och kontraktsvillkor, detta ska kunna upprätthållas under hela kontraktperioden. Detta innebär att (förslag på olika krav där ett eller flera kan användas):

- *Föregående årsomsättning ska ha uppgått till minst X MSEK.*
- *Soliditet om minst X procent.*
- *Kreditrating som uppgår till minst X enligt (valt institut).*
- *En ansvarsförsäkring som innebär att X och uppgår till minst X.*

Eftersom bevisen är helt beroende utav vilka krav som väljs ovan exemplifieras inga bevisexempel, däremot är det viktigt att noggrant bedöma hur kraven ska uppfyllas och styrkas av trafikföretaget.

När det gäller krav på omsättning konstateras att det följer av bestämmelserna att sådana krav som huvudregel får vara maximalt två gånger så högt som det uppskattade värdet av upphandlingen. Kollektivtrafikupphandlingar uppgår många till betydande värden. Två gånger kontraktsvärdet kan i vissa fall förmodligen ha en konkurrensbegränsande effekt, varför sådant krav kan vara olämpligt i vissa fall – även om omsättningskrav många gånger är lämpliga att använda för att säkra t.ex. stabilitet hos ett trafikföretag. Vad som utgör en rimlig nivå i denna del behöver överlag bedömas i det enskilda fallet, men ett förslag som kan övervägas är att omsättningskravet exempelvis sätts till det uppskattade årliga värdet av ett visst kontrakt multiplicerat med en lämplig faktor.



Att uppställa krav på en viss soliditet är en form av "kvot mellan tillgångar och skulder" som bestämmelserna också medger. Vilken specifik nivå som är lämplig att använda behöver också bedömas inför den enskilda upphandlingen. Ledning kan tas ifrån SCB:s statistik över branschnyckeltal, se mer på <https://www.scb.se/vara-tjanster/branschnyckeltal/>, där man kan söka fram kategorier för kollektivtrafikföretag. Avgörande för om en viss soliditet är proportionerlig eller inte görs bl.a. ifrån hur RKM kan presentera en utredning för varför nivån valdes. Vägledning kan i detta avseende också tas ifrån den rättspraxis som finns kring kreditrating, vilket innebär att en "normal" risknivå/soliditet som huvudregel får anses vara förenlig med proportionalitetsprincipen.

När det gäller kreditrating kan konstateras att det i praxis regelmässigt anses tillåtet att kräva minst "kreditvärdig" (3 hos UC eller liknande). Även om det inte finns en tydlig praxis för när man får uppställa högre nivåer på kreditrating, och man måste alltid utgå ifrån den aktuella upphandlingen, finns inom kollektivtrafiksupphandlingar argument för att en RKM torde kunna kräva en högre kreditrating eftersom kontraktsvärdena är betydande och tjänsten är av stor vikt för samhället i allmänhet.¹³

Oavsett vilka nivåer som väljs ur kategorierna omsättning, kvot mellan tillgångar och skulder samt kreditrating bör RKM använda sig av möjligheten att kräva solidariskt ansvar för det fall ett trafikföretag åberopar ekonomisk kapacitet hos exempelvis ett moderbolag. Det bör säkerställas att det företag vars ekonomiska kapacitet åberopas åtar sig skyldigheter direkt i förhållande till RKM, och att ansvaret (antingen för betalning eller fullgörande av förpliktelser) för det åberopade företaget är "såsom för egen skuld".

Organisation för att bedriva uppdrag inom allmän kollektivtrafik

Krav: Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivare ska ha en tillräckligt etablerad organisation inom busskollektivtrafik samt kompetens och erfarenhet av att driva uppdrag liknande det nu aktuella, dvs. att bedriva kollektivtrafik i Ankeborg som har en blandad stads- och regiontrafik med ett resandeunderlag om 2 000 000 påstigande resenärer per år och med ett mål om att öka resandet med 20 procent över kontraktperioden. Anbudssökandes/Anbudsgivarens organisation ska ha tillräckliga resurser, som inkluderar nödvändiga nyckelkompetenser i form av ledning och styrning av den aktuella verksamheten, underhåll och fordonsvård, driftledning och trafikledning.

Bevis: *Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivaren ska tydligt redogöra för hur den uppfyller kravet ovan. För att kunna bedöma kravuppfyllnaden innebär detta att beskriva hur det/den har en tillräckligt etablerad organisation som kompetens och erfarenhet av att driva liknande uppdrag. Anbudssökande ska också beskriva hur organisationen har tillräckliga resurser, där*

¹³ Detta kan jämföras med ett äldre kammarrättsfall där en kreditrating om "4 eller 5 hos UC" godtogs (Kammarrätten i Göteborg, mål nr 305-09), men domstolen har i detta fall inte gjort någon ordentlig proportionalitetsprövning av kravnivån i upphandlingen. Det finns också ett senare avgörande från Kammarrätten i Stockholm, mål nr 7561-15, där prövade domstolen om ett krav på rating 4 på UC:s skala från 1-5 var proportionerligt. Kammarrätten kom fram till att kravet på 4 – med hänsyn till upphandlingens omfattning och art – inte var nödvändigt för att uppfylla syftet om att säkerställa att leverantören hade tillräcklig kapacitet. Tjänsten avsåg här ett webbaserat upphandlingssystem.



det framgår hur den förfogar över nyckelkompetenser, i förhållande till aktuellt uppdrag och hur den har tillräcklig förmåga att driva och utveckla uppdrag som det aktuella.

Dokumenterad erfarenhet av allmän kollektivtrafik

Krav: Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivaren ska ha dokumenterad erfarenhet utav att bedriva stads- och regiontrafik liknande det aktuella trafikområdet Ankeborg. Detta ska styrkas genom att det/den har utfört **två olika tidigare** uppdrag som uppfyller minst följande. Varje uppdrag ska ha:

- avsett etablering av trafikstart avseende kollektivtrafik med buss som omfattar minst motsvarande storlek som det nu upphandlade. Uppdraget ska ha krävt ett etableringsprojekt som sedan lämnade över till en lokal bemanning. Etableringsprojektet ska därtill ha inkluderat följande delar rekrytering/anskaffning av trafikområdets ledning, anskaffande av fordon för uppdraget enligt kraven i upphandlingen, rekrytering av erforderlig personal till uppdraget, implementering av verkstad och fordonsvård samt trafikledning.
- omfattat samverkan med beställaren och minst en kommun.
- Pågått eller varit pågående de senaste tre åren.
- avsett ett uppdrag där den årliga omsättningen utifrån upphandlad trafikproduktion uppgår till X SEK beroende på det upphandlade uppdragets storlek.
- avsett ett uppdrag med minst 50 bussar i linjetrafik (mån-fre).
- utförts i enlighet med avtalade villkor, där beställaren för uppdraget bekräftar detta.

Ett av uppdragen ovan ska omfattat **region- och stadstrafik** om minst 50 bussar (med stadstrafik avses (anges av RKM)).

Bevis: Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivaren ska inkomma med två olika referensuppdrag som innehåller nedanstående (så tydligt att kravuppfyllnad kan bedömas):

- Namn på uppdragsgivare och trafikområde.
- Beskrivning hur uppdraget har avsett etablering av trafikstart där den det krävdes ett etableringsprojekt som sedan lämnade över till en lokal bemanning. Beskrivning om hur etableringsprojektet inkluderade följande delar: rekrytering/anskaffning av trafikområdets ledning, anskaffande av fordon för uppdraget enligt kraven i upphandlingen, rekrytering av erforderlig personal till uppdraget, implementering av verkstad och fordonsvård samt trafikledning.
- Bekräftelse om att uppdraget omfattat samverkan med minst en kommun.
- När det pågick, starttid och sluttid eller uppgift om pågående datum.
- Uppgift om årlig omsättning från grundproduktionen.
- Uppgift om antal bussar i linje (mån-fre).
- Uppgift till kontaktperson för uppdraget som kan bekräfta att det utförts i enlighet med avtalade villkor.
- Uppgift om att ena uppdraget omfattat **region- och stadstrafik** om minst 50 bussar.

Dokumenterad kompetens avseende arbete med styrning och ledning

Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivaren ska ha en välfungerande organisation som säkerställer god styrning och ledning av busskollektivtrafikuppdrag. Anbudssökande



trafikföretag/Anbudsgivaren ska ha sådana processer och arbetsätt att det säkerställer att uppdrag av kollektivtrafik genomförs med hög kvalitet och säkerhet. Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivaren ska ha dokumenterade och etablerade rutiner och processer som:

- innebär att den kontinuerligt styr och följer upp verksamheten mot såväl egna som uppdragsgivares krav och mål,
- medför att ett ständigt förbättringsarbete bedrivs inom uppsatta ramar och förutsättningar,
- ständigt medför att risker upptäcks, analyseras och åtgärdas, och
- säkerställer att uppdragsorganisationen alltid är komplett givet förutsättningar och uppdragets storlek och förutsättningar.

Bevis: För att anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivaren ska visa att den uppfyller ovanstående krav ska den inkomma med följande.

Anbudssökande trafikföretag/Anbudsgivaren ska tydligt beskriva (så att kravuppfyllnad kan bedömas):

- *hur den har dokumenterade processer och rutiner som medför att den kontinuerligt styr och följer upp verksamheten mot såväl egna som uppdragsgivares krav och mål,*
- *hur processer och rutiner bedrivs för att ständigt arbeta med förbättringsarbete mot uppsatta ramar och förutsättningar,*
- *hur den ständigt arbetar så att risker upptäcks, analyseras och åtgärdas, och*
- *hur den säkerställer att uppdragsorganisationen alltid är komplett givet förutsättningar och uppdrag.*

7.3.4. Krav på trafikuppdragets utförande

Att ställa krav på trafikuppdraget och dess utförande – som tydligt klargör en lägsta acceptabel nivå som konsekvent ska upprätthållas under hela kontraktstiden och som ska möjliggöra för en god uppföljning – är avgörande utifrån flera aspekter. Kraven utgör ramen och grunden för det RKM ska kunna förvänta sig vid uppdragets utförande. Samtidigt är det viktigt att i upphandlingsdokumentationen definiera och beskriva denna nivå, framförallt för att trafikföretaget på förhand ska kunna förstå vad som krävs och för att parterna sedan – när uppdraget utförs – ska ha samsyn på vilken nivå som ska uppfyllas. Om dessa nivåer är otydliga finns risk att RKM tilldelar kontraktet till ett trafikföretag som inte uppfyller kraven eller att det uppstår diskussioner under kontraktstiden om vilken nivå som egentligen ska uppnås. Trafikföretagets anbud och lämnade redogörelser ska inte tolkas som att det utgör grunden för en viss kravnivå (även om det såklart är bunden av utlovade åtaganden), istället är det upphandlingsdokumentationen med alla ingående krav som fastslår en lägsta acceptabel nivå. Är den oklar och vag riskerar konsekvensen av naturliga skäl att leda till diskussion och i värsta fall tvister mellan parterna.

Att definiera en exakt kvalitetsnivå kan såklart vara svårt ibland, men icke desto mindre är det viktigt för RKM att så tydligt som möjligt försöka definiera denna nivå eftersom den sätter grundramen för hela uppdraget – alltifrån kvalitet i leverans, trafikplanering, fordonskrav till hur trafikföretaget ska samverka med andra aktörer eller arbeta med sociala frågor. I samma avseende är det också viktigt att RKM i kravställningen funderar över vilka behov som kan



uttryckas i funktionskrav. På så vis möjliggörs en utveckling under kontraktstiden, där trafikföretaget kan anpassa sättet att nå den definierade funktionsnivån påkallade av mer effektiva eller miljövänliga lösningar, se punkten nedan (7.2.5) för mer information om funktionskrav. Vidare, som beskrivs i punkten 7.2.7 nedan, är det förekommande att aspekter som bör utgöra ska-krav i trafikuppdrag i för stor utsträckning istället utvärderas. Detta bör också motverkas av RKM för att säkra en bättre grundleverans, och till fördel för kvalitetskriterier med större fokus på just mervärden som RKM därigenom uppnår och som säkerställer måluppfyllelse i betydligt högre utsträckning. Därtill, som framgår av punkten 7.1.3 ovan, förekommer det också att ska-krav saknas, istället efterfrågas endast ett bevis, dvs. trafikföretag ska redogöra för olika aspekter och ge in dessa i anbudet, eller att centrala krav på trafikleveransen endast kräver trafikföretagets bekräftande i form av ett "ja, vi uppfyller kravet". Detta riskerar att leda till att anbud behandlas olika, men framförallt att RKM riskerar att få problem under kontraktstiden eftersom vad som egentligen ska uppfyllas är oklart och att istället för trafikföretagets bekräftelse hade RKM behövt kräva in redogörelser som kunde prövas mot kravet.

Mot bakgrund av ovan är det därför viktigt att RKM vid framtagande av kravspecifikationen, samt för att arbeta in den röda tråden i detta steg, funderar över följande:

- ❖ Nödvändiga behov bör säkerställas genom krav (således bör inte basbehovet utvärderas) och de behöver brytas ned tillräckligt mycket så att RKM kan definiera en lägsta godtagbar nivå.
- ❖ De delar av uppdragets utförande som tydligast är kopplade till leveranskvaliteten bör RKM prioritera särskilt vad gäller att definiera en lägsta godtagbar nivå och även efterfråga bevis (där det är relevant att säkerställa hur trafikföretaget arbetar med dessa delar). Detta ökar även RKM:s möjlighet att kräva en fördefinierad nivå under kontraktets utförande om det uppstår en tvist kring vilken nivå som egentligen ska hållas.
- ❖ Vilka behov kommer särskilt att utsättas för sannolika förändringar under kontraktstiden, t.ex. drivet av teknik eller nya resenärsbehov? Beroende på svar bör RKM i dessa delar överväga hur funktionskrav kan formuleras.
- ❖ Vilka behov driver kostnader, t.ex. behov som kräver särkrav i förhållande till branschstandard? Fundera över om sådana kan undvikas eller på annat sätt underlättas för att på så vis öka konkurrensen och erhålla en kostnadseffektivare kollektivtrafik.
- ❖ Vilka behov kan bli föremål för förhandling och på så vis möjliggöra för mer konkurrenskraftiga och anpassade anbud? Sådana behov bör inte låsas fast eftersom RKM riskerar att inte kunna förhandla om ännu bättre lösningar i en förhandlingsituation.

7.3.5. Funktionskrav – vad och hur?

Funktionskrav uttrycker behovet i form av given nivå, t.ex. en önskad funktionsnivå, en viss effekt eller ett visst resultat. Funktionskravet beskriver alltså vad som ska uppnås, istället för hur något ska uppnås, t.ex. detaljkrav. Eftersom funktionskrav öppnar upp för olika lösningar kan det ge positiva effekter såsom exempelvis färre suboptimeringar kostnadsbesparingar, bättre kvalitet, ökad effektivitet samt bättre konkurrens. Fördelen med funktioner motverkar också att trafikuppdraget måste ske på ett visst sätt, med en särskild teknik eller med en enda lösning, istället möjliggör det för trafikföretaget att bestämma hur lösningen eller tekniken ska se ut. Genom att öppna upp för detta finns möjligheter att få in nya sätt att lösa behov på



eller innovativa lösningar. Även det faktum att trafikkontrakten löper under långa perioder, där lösningar som var aktuella vid anbudsingivningen hinner bli föråldrade efter några år, ökar behovet av att inkludera mer funktionskrav i upphandlingarna, bl.a. för att motverka inlåsnings effekter. Vid t.ex. förhandlat förfarande ökar också förhandlingsutrymmet att förhandla om olika lösningar om funktionskrav har ställts. Även kontraktet i den faktiska tillämpningen blir mer flexibilitet med funktionskrav eftersom behov av ändringar enklare kan ske vid t.ex. teknisk utveckling eller förändringar i utförandet. En annan fördel med funktionskrav är också att RKM kan nyttja trafikföretagens kompetens i större uträkning genom att låta de redovisa och realisera hur funktionen ska uppnås.

Eftersom upphandling av busskollektivtrafik helt naturligt innefattar en mängd olika behov och krav bör RKM fundera och analysera vilka av dessa som kan ställas som funktionskrav. Det går att använda funktionskrav i alla typer av kollektivtrafikupphandlingar och såklart blanda dessa med detaljkrav. Särskilt lämpade funktionskrav är sådana som behov som kan antas vara konkurrenshämmande, kostnadsdrivande eller helt enkelt svåra att beskriva i detalj. Det finns flera exempel på områden som lämpar sig väl som funktionskrav, som också minskar kostnadsökningar hänförliga till kostsamma detaljkrav inom dessa områden. Exempelvis kan krav på faktiska emissionskrav istället för en specifik euroklass vara lämpligt att ställa i vissa upphandlingar. Om det under kontraktstiden finns behov utav att höja denna nivå kan RKM istället använda särskilda kontraktsvillkor som reglerar när nivåerna ska höjas, på så vis höjs kravnivån – men inte genom att reglera till en viss euroklass, se punkt 7.5.4 för mer information om särskilda kontraktsvillkor. Vidare kan funktionskrav på fordons såväl inre som yttre skick vara mycket lämpliga att ställa, istället för att specifika ålderskrav. Genom att ställa adekvata funktionskrav på fordonets skick medför det överlag ett mer hållbart användande av fordon samt ges trafikföretaget möjlighet att på ett resurseffektivt sätt och där det är möjligt att använda fordon mellan kontrakt. I upphandlingar med som medför införande av elfordon kan det vara lämpligt att överväga att ställa krav på graden av elektrifiering, istället för att kravställa en specifik teknik som många gånger kan vara mycket kostnadsdrivande. Ett annat område som lämpar sig kan vara delar kopplade till tidtabellplanering, t.ex. genom att öka trafikföretagets frihetsgrader kopplade till tidtabeller och istället kravställa med kapacitetskrav per timme och riktning.

Se upphandlingsmyndighetens hemsida för med vägledning kring hur funktionskrav utformas: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/funktion/>

7.3.6. Rekommendationer och gemensamt framtagna krav i branschen

Inom upphandling av kollektivtrafik finns inom vissa områden gemensamt framtagna rekommendationer och krav, vilka rekommenderas att användas i upphandlingar där det finns behov av sådana krav och där det är möjligt. Genom att använda sådana motverkas ett onödigt resursslöseri och överlag möjliggör det för ett mer hållbart resursanvändande över tid. I de fall det finns behov av att frångå gemensamt framtagna rekommendationer och krav bör det ändå övervägas om det enskilda kravet ändå kan harmoniseras med gemensamma krav så långt som möjligt.

Nedan anges områden där det finns gemensamt framtagna rekommendationer. Eftersom dessa över tid kan komma att uppdateras bör alltid de senaste laddas ned från Partnersamverkans hemsida:

<https://www.svensskollektivtrafik.se/partnersamverkan/modellavtal--kravbilagor/>



- ❖ Modellavtal
- ❖ Bus Nordic
- ❖ Miljökrav
- ❖ Trygghet, säkerhet och tillgänglighet

Övriga rekommendationer och relaterade dokument

- ❖ Renoverade bussar rekommendation
- ❖ Bedömningsgrunder kundupplevd kvalitet i buss
- ❖ M8 bilaga 6 Prissättning och beskrivande exempel på prissättning.pdf
- ❖ Viten & bonusar i trafikkontrakt
- ❖ Spårvagnsstädernas avtalsrekommendationer

7.3.7. Krav eller mervärden?

En viktig del vid utformningen av upphandlingsdokumentationen är att särskilja krav från kvalitetskriterier (mervärden). Anledningen beror på flera olika aspekter. För det första får inte trafikföretagets grundläggande förmåga och kapacitet utvärderas utan sådana aspekter ska säkerställas genom kvalificeringskrav. Anledningen till detta är att kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen består av två skilda moment, om trafikföretagets grundläggande förmåga utvärderas riskerar det att strida mot proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen, se punkt 7.3.2 för mer information. En annan aspekt – som kanske är den viktigaste – är att RKM genom att definiera ska-krav säkerställer en tillräckligt god lägsta nivå – oavsett om det avser trafikleverans, bemanning och organisation, störningshantering, säkerhet eller fordonsvård. På så vis krävs en tydlig lägsta nivå som också kan kopplas till "avtalad" exempelvis kvalitet eller omfattning, som också kan följas upp under kontraktet i syfte att säkra att utlovad nivå erhålls. Om ska-krav, funktionskrav eller kontraktsvillkor inte säkrar en tillräckligt lågsta godtagbar nivå kring såväl trafikföretagets förmåga som uppdragets utförande, eller om det ställs för låga eller otydliga krav som inte speglar det som verkligen behöver säkras, medför det risker. Framförallt för att RKM riskerar att tilldela ett trafikföretag som inte har tillräcklig förmåga att driva uppdraget som önskat och – sett till kontraktsuppföljningen – kan det bli svårt att fastslå att och hur ett trafikföretag inte lever upp till avtalad kvalitet eller omfattning, då kravnivågränsen är oklar.



En annan anledning till varför det är viktigt att särskilja krav från mervärden är att LUF:s syfte med kvalitetskriterier är att *premiära just mervärden*. Det vill säga övervärden från ska-krav eller aspekter som önskas men som inte är måsten, som RKM är villig att betala för eller aspekter som värderas eftersom det bedöms att mervärdet har en reellt positiv effekt på uppdragets utförande och som väsentligt bidrar till måluppfyllelse – trots att det inte behöver kosta mer. I sammanhanget är det även viktigt att omvandla de mervärden som kan erhållas och vad sådana betyder sett till målbilden – dessa i sig kan vara en vinst som också ska ställas i relation till anbudspriset.



I praktiken ska alla trafikföretag kunna erhålla noll i kvalitetsutvärderingen, RKM ska ändå vara trygg i att samtliga kvarvarande trafikföretag har tillräcklig förmåga att leverera och uppfylla en lägsta godtagbar nivå i och med att ska-kraven är uppfyllda.

Det förekommer inom upphandling av kollektivtrafik att såväl nödvändiga förmågor hos trafikföretaget (som trafikuppdraget kräver) som absoluta behov ingår i kvalitetsutvärderingen istället för att kravställas. Som nämns ovan riskerar kvalitetsutvärderingen att fokusera på fel aspekter och ytterst innehålla aspekter som tar sikte på trafikföretagets grundläggande förmåga, som inte får utvärderas. Vidare riskerar också RKM att utvärdera aspekter som bör vara en självklarhet att alla trafikföretag, vars anbud som klarat samtliga ska-krav och nu utvärderas, uppfyller.

Nödvändiga kvalificeringskrav kan exempelvis avse teknisk och yrkesmässig kapacitet i form av t.ex. erfarenhet av planerings- och trafikförsörjningskompetens, erfarenhet av att utföra uppdrag liknande det aktuella, såväl till karaktär som till omfattning, eller erfarenhet av att etablera nya trafikuppdrag. Kvalificeringskrav eller ska-krav kan även avse aspekter beträffande trafikföretags etablerade förmåga att löpande säkerställa en god löpande styrning av verksamheten i syfte att leverera en tillräckligt god trafikleverans, förmåga att löpande säkerställa en tillräckligt god bemanning och organisation eller löpande hantera och säkerställa nödvändig fordonstillgång eller hela och rena fordon. Självklart finns det mervärden inom alla nämnda aspekter och det är just sådana som bör utvärderas – inte grundförmågan. Dessa kan exempelvis avse lokalanpassade lösningar och effektiviseringar kring verksamhetsstyrningen, den lokala trafikorganisationen med tillhörande bemanning och hur den adderar mervärden eller specialanpassade och lokala arbetssätt kring fordonstillgänglighet eller säkerhet.

Genom att säkerställa krav som ovan ska RKM vara helt trygg i att samtliga trafikföretags anbud som kommit till utvärderingsfasen har tillräcklig kompetens och förmåga att bedriva den aktuella kollektivtrafiken, det gäller oavsett om tilldelningsgrunden tar sikte endast på pris eller både pris och kvalitet, och då också oaktat vilka eventuella mervärden som uppnåtts i utvärderingen. På så vis utvärderas kvarvarande anbud utifrån perspektivet ”vilket anbud är allra bäst” utifrån de mervärden som uppställts – där kvalitetskriterierna ska fokusera på just detta – inte säkra en tillräckligt god förmåga hos trafikföretaget och leveransnivå beträffande uppdraget. Först då kan kvalitetskriterier fokusera på *just mervärden*, t.ex. med inslag av innovation, trafikutveckling och lokalanpassade lösningar för att t.ex. öka kundnöjdheten och nå målen för det aktuella trafikuppdraget.



Nedan exemplifieras både ett ska-krav och ett kvalitetskriterium (mervärde) kopplat till trafikledning. Syftet är att illustrera vikten av att särskilja och tydliggöra krav, dvs. det som absolut måste uppfyllas av trafikföretaget, från det som är ett mervärde (utvärdering) för RKM – men inte ett nödvändigt måste.

Exemplet är framtaget där kravet ska uppfyllas genom att "bevis" i form av att redogörelser krävs in och i vissa fall en bekräftelse. På så vis kan RKM pröva att kravet är uppfyllt vilket kan vara bättre (centrala krav vid uppdragets utförande) än att endast låta trafikföretaget bekräfta att det uppfyller kraven. Exemplet ska också illustrera hur viktigt det är med ska-krav när dessa aspekter inte utvärderas, utan tilldelningsgrunden är endast pris.

Kravet symboliserar en grund som alltid måste upprätthållas medan kvalitetskriteriet tydligt är kopplat till anpassade och lokala förslag, där trafikföretaget ombeds förklara bl.a. *hur och på vilket sätt samt varför och med motiveringar*. Aspekter som klart kan ge stora positiva effekter på uppdraget och öka måluppfyllelsen – något som RKM kan och bör bedöma och adderar ofta stora värden till uppdraget. Av naturliga skäl är sådana aspekter också svåra att kravställa varför de även ur den aspekten lämpar sig mycket väl som kvalitetsutvärderingskriterier.

Exempel – Krav på att trafikföretaget ska ha en adekvat process för trafikledning vid uppdragets utförande

Inom ramen för uppdraget är en aktiv trafikledning central i syfte att ständigt säkerställa flödet i kollektivtrafiken och säkerställa resenärens hela resa. Mot bakgrund av det ska trafikföretaget vid uppdragets genomförande ha ett etablerat arbetssätt kring trafikledning.

Trafikföretaget ska för trafikuppdraget:

- ha ett dokumenterat och etablerat arbetssätt gällande arbete med trafikledning. Detta ska minst inkludera:
 - ett implementerat arbetssätt som dokumenterar samtliga trafikavvikelser där orsaker till dessa anges. Orsakerna som minst ska dokumenteras är:
 - Inställd trafik
 - Omledd trafik
 - Försenad avgång
 - För tidig avgång
 - Uteblivet passningskrav om det är relevant för uppdraget
 - ett implementerat arbetssätt som inkluderar att löpande inom (X) tid informera beställarens informationscentral om trafikavvikelserna enligt ovan.
 - ett arbetssätt som inkluderar rutiner och processer för att kontinuerligt genomföra gapanalyser på inträffade trafikavvikelser som sedan omarbetas till åtgärdsplaner i syfte att motverka att samma trafikavvikelse/er sker igen.
 - en implementerad krisorganisation – avsedd för att hantera akuta situationer i förhållande till händelsens allvarlighet. Krisorganisation ska stå i relation till uppdraget med en etablerad och uppdaterad krisplan som utför krisövningar. Den ska på eget initiativ minst 2 gånger per år hålla krisövningar, som sedan dokumenteras och utan dröjsmål rapporteras till beställaren. Minst ett av dessa tillfällen ska ske tillsammans med beställarens krisorganisation.



Krisorganisationen ska ha ett implementerat arbetssätt för att kontinuerligt utvärdera, följa upp och förbättra sin organisation.

- ha en adekvat trafikledningscentral i förhållande till uppdraget som är bemannad minst under den tid som trafikdygnet pågår. Under denna tid ska alltid minst en (1) trafikledare vara i tjänst som uppfyller nedanstående kompetenskrav.
- ha tillräckliga resurser med adekvat kompetens inom trafikledning som kommer arbeta enligt trafikföretagets arbetssätt, som står i relation till uppdragets omfattning och behov. Med adekvat kompetens avseende de resurser som kommer arbeta med trafikledning avses god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för uppdraget och som berör deras arbetsuppgifter. Därtill ska berörda resurser uppfylla de kunskapskrav som ställs enligt *Bilaga X* och vara dokumenterad genom erfarenhet eller utbildning. Kompetensen ska löpande säkerställas genom fortlöpande utbildning.

Bevis: För att trafikföretaget ska visa att det uppfyller ovanstående krav ska den inkomma med följande.

Trafikföretaget ska tydligt beskriva så att det tillräckligt tydligt framgår:

- *hur arbetssättet är dokumenterat och etablerat gällande trafikledning och:*
 - *hur arbetssättet inkluderar dokumentation av samtliga trafikavvikelser och hur orsakerna anges*
 - *att trafikföretaget bekräftar att orsakerna minst omfattar: Inställd trafik, Omledd trafik, Förseiad avgång, För tidig avgång och Uteblivit passningskrav (om det är aktuellt för uppdraget)*
 - *hur trafikföretaget har ett implementerat arbetssätt som inkluderar att löpande inom (X) tid informera beställarens informationsledning om trafikavvikelserna enligt ovan.*
 - *hur arbetssättet inkluderar rutiner och processer för att kontinuerligt genomföra gapanalyser på inträffade trafikavvikelser som sedan omarbetas till åtgärdsplaner i syfte motverka att samma trafikavvikelse/er sker igen.*
 - *hur den implementerade krisorganisationen – avsedd för att hantera akuta situationer i förhållande till händelsens allvarighet – ser ut. Hur krisorganisation står i relation till uppdraget med en etablerad och uppdaterad krisplan som utför krisövningar.*
 - *att trafikföretaget bekräftar att:*
 - *den på eget initiativ minst 2 gånger per år kommer hålla krisövningar, som sedan dokumenteras och utan dröjsmål rapporteras till beställaren.*
 - *minst ett av dessa tillfällen ska ske tillsammans med beställarens krisorganisation.*
 - *krisorganisationen ska ha ett implementerat arbetssätt för att kontinuerligt utvärdera, följa upp och förbättra sin organisation.*
- *hur trafikföretaget kommer ha en adekvat trafikledningscentral i förhållande till uppdraget som kommer vara bemannad minst under den tid som trafikdygnet pågår.*
- *att trafikföretaget bekräftar att den alltid kommer ha minst en (1) trafikledare som är i tjänst som uppfyller nedanstående kompetenskrav.*
- *att trafikföretaget bekräftar att:*



- *det har tillräckliga resurser med adekvat kompetens inom trafikledning som kommer arbeta enligt trafikföretagets arbetsätt, som står i relation till uppdragets omfattning och behov. Med adekvat kompetens avseende de resurser som kommer arbeta med trafikledning avses god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för uppdraget och som berör deras arbetsuppgifter.*
- *berörda resurser uppfyller de kunskapskrav som ställs enligt Bilaga X och att de är dokumenterade genom erfarenhet eller utbildning.*
- *kompetensen löpande säkerställas genom fortlöpande utbildning.*

Exempel – kvalitetskriterium kring trafikföretagets föreslagna arbetsätt kring trafikledning som kommer öka måluppfyllelse

Utöver de krav som trafikföretaget ska uppfylla kring trafikledning vill beställaren premiera de trafikföretag som föreslår ett väl anpassat arbetsätt kring trafikledning i förhållande till uppdraget. Beställaren bedömer att hur trafikföretaget kommer att arbeta med trafikledning under uppdraget kommer ha en oundgänglig positiv påverkan på slutresultat och minska trafikala olägenheter i trafikområdet som påverkar resenärernas planerade resa. Beställaren vill därför premiera de trafikföretag som utöver kravnivån enligt *punkt X* erbjuder nämnda mervärden enligt nedan – som klart kommer minska olägenheter i trafiken och för resenärer.

Trafikföretaget ombeds därför att baserat på de kända förutsättningarna i uppdraget beskriva hur den avser att bedriva trafikledning under uppdragets genomförande enligt nedan angivna parametrar (som innehåller beskrivningarna nedan). Syftet med uppgiften är att bedöma hur väl trafikföretaget avser arbeta med trafikledning och premiera konkreta och kvalitativa förslag som tydligt är kopplade till uppdraget och dess förutsättningar, dock utan att styra till givna lösningar och förslag – det står trafikföretaget fritt att presentera.

Det trafikföretag som tilldelas kontrakt ska tillämpa det arbetsätt och förslag som det anger nedan under uppdragets genomförande och det kommer utgöra en del av trafikkontraktet, vilket beställaren kommer att följa upp.

Trafikföretaget ombeds därför beskriva:

1. hur trafikföretaget avser att arbeta proaktivt med att planera för **kända framtida trafikstörningar** (med framtida trafikstörningar avses X), dvs. störningar som innebär att trafiken kan behöva läggas om eller ställas eller i övrigt får sådan påverkan på trafiken att det leder till olägenheter för resenärer. Av beskrivningen ska det framgå:
 - hur detta proaktiva arbetsätt inkluderar de resurser, processer, rutiner och systemstöd/verktyg som krävs för att med framgång lyckas med ett klart proaktivt arbete beträffande framtida trafikstörningar,
 - vilka processer och åtgärder som föreslås, som också kommer att användas för att även genomföra dessa trafikomläggningar,
 - vilka resurser, kompetenser och planer som kommer att användas för att på ett optimalt sätt kunna leda och planera om trafiken vid behov, där det presenteras vilka åtgärder dessa innehåller samt med en tydlig motivering om varför,



- hur trafikföretaget genom föreslaget arbetssätt och aktiviteter aktivt och löpande kommer informera resenärer om planerade förändringar och genom vilka kanaler och varför, samt
 - hur förslaget aktivt och löpande kommer informera den egna verksamheten så att personalen alltid har kunskap om planerade tillfälliga förändringar.
2. hur trafikföretaget avser att arbeta proaktivt som också inkluderar en adekvat beredskap för att **hantera hastigt uppkomna situationer eller oplanerade avvikelser** i trafiken som kan leda till att trafiken försenas, hindras eller måste läggas om med kort varsel, vilket kan leda till stora olägenheter för resenärer. Av beskrivningen ska det framgå:
- hur detta proaktiva arbetssätt inkluderar processer, åtgärder, aktiviteter och planer samt hur och varför dessa åtgärder, aktiviteter och planer säkerställer resenärens resa och minimerar olägenheter.
 - Vilka arbetssätt som föreslås för att säkerställa att hastigt uppkomna situationer eller oplanerade avvikelser följs upp och utvärderas samt vilka åtgärder som sätts in för att motverka att liknande händelser inte uppkommer igen.
 - Vilka kompetenser och resurser som finns tillgängliga – och varför just dessa – för att snabbt kunna sättas in i syfte ett minska olägenheterna av hastigt uppkomna störningar,
 - hur trafikföretaget genom föreslaget arbetssätt och aktiviteter aktivt och löpande kommer informera resenärer om akuta störningar och genom vilka kanaler och varför så att resenären med minsta möjliga negativa påverkan kan genomföra sin planerade resa,
 - hur trafikföretaget genom föreslaget arbetssätt aktivt och löpande kommer informera den egna verksamheten så att personalen snabbt får kunskap om akuta störningar, som därmed gör att den kan agera på ett utefter situationen optimalt sätt,
 - hur förslaget inkluderar ett proaktivt arbetssätt kring daglig framkomlighet i trafiksystemet i syfte att eliminera risker för akuta störningar i trafiken, där det även framgår och motiveras varför arbetssättet föreslås samt kopplingen till uppdraget. Det framgår också hur trafikföretaget tillsammans med andra relevanta intressenter (som exemplifieras med motivering om varför de är relevanta) kommer arbeta med att säkerställa en framkomlig trafikmiljön.

(Observera att bedömningsgrunder och poängskalor inte återfinns i exemplet, se istället dokumentet *Kvalitetsutvärdering – en vägledning inom upphandling av kollektivtrafik* för hur sådana kan utformas).

Exemplen ovan illustrerar alltså både (1) ett krav och (2) ett kvalitetskriterium (mervärde) avseende trafikledning. Kravet med de tillhörande bevisen gör att RKM kan pröva anbudets redogörelser mot kravet, vilket till viss del kan jämföras med att istället utvärdera redogörelsen – där skillnaden är att redogörelsen ska uppnå en viss kravnivå istället för en viss poängnivå. Genom kravet säkras RKM en lägsta godtagbar nivå för trafikledning under hela kontraktperioden. Om trafikföretaget skulle brista i detta arbete under kontraktperioden har RKM en lägsta nivå att kräva eftersom den lägsta godtagbara nivån och vad arbetssättet måste inkludera finns angivet. Därtill, genom att arbeta med ska-krav



och mervärden frigör det utrymme i utvärderingsfasen till just mervärden (övervärden från krav), på så vis kan exempelvis RKM erhålla mer lokalanpassade och konkreta förslag tydligt kopplade till trafikupdraget och trafikföretaget ”slipper” beskriva hela sin grundarbetsprocess inom ett specifikt område – något som RKM likväl bör säkerställa via krav i syfte att säkerställa en lägsta godtagbar nivå vid uppdragets genomförande.

7.4. Utvärdering

7.4.1. Inledning

RKM ska tilldela kontrakt till det anbud som är det *ekonomiskt mest fördelaktiga för den*. Vilket anbud som är det ska avgöras mot något av tilldelningsgrunderna:

1. bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
2. kostnad, eller
3. pris.

Det finns fördelar med samtliga tilldelningsgrunder och det står RKM fritt att välja vilken tilldelningsgrund som ska användas. Oavsett vilken tilldelningsgrund som väljs är det viktigt att samtliga trafikföretags anbud som utvärderas *alla har en tillräcklig* förmåga att driva trafikkontraktet med den kvalitet och nivå som krävs i förhållande till förutsättningar, behov och målsättning. Att därför säkra en tillräckligt god lägsta nivå kring såväl kapacitet och förmåga hos trafikföretaget som en god acceptabel nivå på uppdragets utförande och t.ex. fordon och trafikdrift är viktigt, se därför punkterna 7.2.3, 7.2.4 och 7.2.7 ovan. Detta för att säkra att trafikföretaget som tilldelas verkligen har det som krävs i förhållande till uppdraget.

7.4.2. Prisutvärdering

Oavsett om tilldelningsgrunden ”pris” eller ”bästa förhållandet mellan pris och kvalitet” väljs kommer pris alltid att utvärderas. Att utvärdera priser inom upphandling av kollektivtrafik kan många gånger vara komplext och innefatta flera olika priskomponenter. Även trafikföretagens anbud är komplexa.

Det finns flera olika sätt att bygga upp en prisutvärderingsmodell på. Vanligast är prismodeller där (1) fast ersättning per år och förändringspriser utvärderas eller (2) en prismodell där olika ingående styckepreiser bygger hela anbudspriset. Vilken som väljs bör anpassas till aktuella förutsättningar. En särskilt viktig del i prisutvärderingen är att säkra att det bästa anbudspriset som avses tilldelas är seriöst menat samt framförallt hållbart över tid och i förhållande till trafikupdragets målsättningar. Många upphandlingar är mycket komplexa, därmed även anbudens och dess ingående prisposter. Därför är det viktigt att säkra och motverka att en osund taktisk prissättning sker. Exempelvis, ett anbud som har det lägsta anbudspriset pga. låga förändringspriser, har kanske inte inkluderat den volymökning som trafikupdragets målsättning i realiteten kräver. Risken som kan uppstå är då att anbudet som tilldelas förvisso har lägst pris, men över tid kommer trafikföretaget inte ha de drivkrafter/incitament, möjlighet att utveckla och investera på sådant sätt som krävs – det blir helt enkelt olönsamt för trafikföretaget och det är en uppenbar risk att parterna kommer att arbeta med motstridiga intressen under kontraktstiden.

För att exemplifiera vikten av att noggrant säkra vald prisutvärderingsmodell konkretiseras i det följande olika scenarion.



Prisutvärderingsmodellen, där fast ersättning per år och förändringspriser utvärderas – oftast genom fiktivt angivna volymer av RKM i upphandlingen – leder till ett *totalpris* (som är gällande om inga förändringar sker, kombinerat med ett förändringspris och en simulering som tillämpas på förändringspriset). Totalpriset riskerar dock att innehålla förändringspriser som inte speglar den verkliga kostnaden för förändringen. Exempelvis kan prisutvärderingsmodellen genom simuleringen som RKM gör i upphandlingen uppfattas som *oväntat hög*, vilket för att ge en positiv effekt för trafikföretagen i upphandlingen kan ge anledning att offerera låga förändringspriser. En konsekvens som då kan uppstå är att trafikföretaget under kontraktstiden vill hålla tillbaka eventuella ökningar eller investeringar eftersom sådana blir olönsamma – trots att det går emot trafikuppdragets målsättning. Den andra situationen som kan uppstå är att prisutvärderingsmodellen genom simuleringen uppfattas som *oväntat låg*. Det ger då trafikföretaget incitament att lämna höga förändringspriser, vilket kan leda till att trafikföretaget får incitament till att få igenom trafikökningar – trots att nyttan med ökningen är mycket begränsad. Balansen är med andra ord viktig och framförallt att prissimuleringen så nära som möjligt speglar den förväntade utvecklingen.

Prisutvärderingsmodellen, där olika styckepriser bygger upp hela ersättningen genom t.ex. pris per timme, kilometer och fordon, ger trafikföretaget incitament att prissätta realistiska priser, eftersom det annars står en stor risk att inte erhålla den ersättning som krävs för trafiken. Denna prisutvärderingsmodell ger i praktiken mindre utrymme att manipulera anbudspriser. Samtidigt kan visst utrymme finnas för att offerera ”felaktiga” priser och under kontraktstiden t.ex. flytta kostnader mellan kilometer och fordon eftersom trafikföretag kan göra antaganden om hur olika utökningar påverkar de olika kostnadsmassorna. Detta är däremot en risk som alltid råder i och med osäkerheten att prissätta aspekter över en okänd framtid – i de flesta fall upp till en tioårsperiod.

Oavsett om RKM väljer ovanstående prisutvärderingsmodeller eller andra är det centralt att innan annonsering utvärdera och analysera hur den kommer fungera i praktiken och hur den knyts ihop med trafikuppdragets målsättning. Ett konkret sätt att försöka minimera prismanipulation och öka sin egen kunskap är att prissimulera innan med fiktiva anbud och priser för att på så sätt bygga in mekanismer som tvingar trafikföretag att prissätta så realistiska och hållbara priser som möjligt samt att inom ramen för eventuell förhandling diskutera priserna och utvecklingen med trafikföretagen. Självfallet ska det också finnas utrymme för trafikföretag att göra olika antaganden inom ramen för anbudsarbetet och offerera sitt mest konkurrenskraftiga anbud.

7.4.3. Kvalitetsutvärdering

Om RKM väljer tilldelningsgrunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet ska anbudet bedömas utifrån kriterier som har *anknytning till det som ska anskaffas*, s.k. tilldelningskriterier. Kriterierna ska även säkerställa en effektiv konkurrens, de får *inte ge RKM en obegränsad valfrihet eller för stor skönsmässighet* och trafikföretag måste på förhand *förstå hur anbud kommer bedömas, mot vilka bedömningsgrunder och hur olika poänggivande förhållanden nås*.

Vid upphandling av kollektivtrafik – där såväl trafikföretagets kunskap och förmåga att leverera och utveckla som det faktiska utförandet har en oundgänglig påverkan på trafikuppdragets utförande och kvalitet – kan det vara mycket lämpligt att använda



tilldelningsgrunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Genom att först definiera mål och önskade lägen med varje trafikuppdrag, som sedan omvandlas till kvalitetskriterier där anbud utvärderas efter dessa, finns goda chanser att erhålla ett slutresultat som är mer kostnadseffektivt än när bara pris avgör val av trafikföretag. Det möjliggör även att premiera aspekter kopplade exempelvis till framtidsbehov, utvecklingsförmåga och innovation, där det finns klara fördelar med att tillvarata marknadens kunskap och förslag på lösningar. Genom att premiera andra aspekter än pris signaleras också att kvalitet är viktigt – både i samband med kontraktstilldelningen och under trafikuppdragets utförande.

Samtidigt finns svårigheter i den praktiska tillämpningen av kvalitetsutvärderingar. Detta beror huvudsakligen på svårigheten att hitta rätt balans mellan förutsebarhet och effektiva

Nedan finns en övergripande summering av vad som är viktigt att beakta vid utformning av kvalitetskriterier.

kriterier som öppnar för att tillvarata eller fånga upp kreativa lösningar hos trafikföretagen. Mot bakgrund av det finns därför en framtagna vägledning för kvalitetsutvärdering som syftar till att vara ett stöd och hjälpmedel i den praktiska utformningen av kvalitetskriterier, se dokument *Kvalitetsutvärdering – en vägledning inom upphandling av kollektivtrafik*.

För att få mest nytta av kvalitetsutvärderingskriterier bör en utvärderingsmodell innehålla följande steg och parametrar – oavsett vad som kommer att utvärderas.

1. Beskrivning av hur utvärderingsmodellen funkar

- ❖ En beskrivning av vilken metod och tillvägagångssätt som kommer att användas och varför. Det är en fördel att motivera valet av att utvärdera just angiva kvalitetskriterier – det ökar trafikföretagets förståelse för målbild och mervärden.

2. Beskrivning av det eller de kvalitetskriterier som kommer att utvärderas och hur de förhåller sig till varandra (om det är fler än ett kriterium).

- ❖ Med detta avses att tydligt beskriva kvalitetskriteriet/erna och vad det/de betyder, samt beskriva viktning i förhållande till helheten (vilken viktning har pris respektive kvalitet) och eventuell inbördes viktning mellan kvalitetskriterier.

3. Valt eller valda kvalitetskriterier måste beskrivas så att det framgår vad det/de går ut på och närmare bestämt;

- ❖ Vad är målet med kriteriet/rna – vad ska nås och uppfyllas av trafikföretaget? Ju större omfattningen är kvalitetskriteriet (t.ex. om ett visst förslag ska beskrivas), desto mer behöver beskrivas.
- ❖ Vad kommer tillmätas betydelse, dvs. vilka är de poänggivande förhållandena? Det är viktigt att kunna definiera detta i ord, särskilt i förhållande till transparens och affärsmässighet.
- ❖ Vad ska ingå i en beskrivning, t.ex. vilka delar ska beskrivas (exempelvis föreslaget arbetssätt eller lösning). Ett kvalitetskriterium kan även utgöra förutbestämda mervärden, där RKM på förhand uppgett hur ett visst mervärde kan nås, exempelvis genom att offerera ett övervärde från ställt krav, t.ex. tillhandahålla snabbare störningsinformation än ställt krav (se dokument



Kvalitetsutvärdering – en vägledning inom upphandling av kollektivtrafik för mer information och exempel).

- ❖ Hur ska trafikföretaget visa att kriteriet/erna uppfylls – här bör det framgå vilka delar eller parametrar som beskrivningen ska innehålla (exempel kan vara beskrivningar av angreppsätt, varför en viss lösning föreslås, vilka olika steg som ingår och vilka i så fall etc).
- ❖ Beskrivning av hur beskrivningarna kommer bedömas och mätas mot målet med kriteriet. I detta steg är det särskilt. Här är det viktigt att det framgår vilka bedömningsgrunder som finns och vad om ger ett högt respektive lågt mervärde (exempelvis påslag eller avdrag i SEK).

4. Koppla utlovade åtaganden till kontraktet

- ❖ Oavsett vad som kommer att utvärderas och premieras bör det tydligt framgå att trafikföretagets utlovade åtaganden kommer utgöra en del av kontraktet samt beskriva att åtaganden kan komma att följas upp och även hur.

5. Tydlig återkoppling i utvärderingsprotokollet

- ❖ Återkopplingen är en viktig del i en transparent utvärderingsmodell, som också ”knyter ihop säcken”. Av protokollet bör det framgå genom beskrivningar och motiveringar varför respektive anbud fått ett visst mervärde, såväl varför det är högt eller lågt. Ju mer subjektivitet ett kriterium innehåller desto viktigare är det att RKM tydligt kopplar ihop poängsättningen med uppgiften och trafikföretagets slutliga mervärde. Exempelvis kan ett lågt mervärde accepteras av trafikföretag om det förstår varför en lägre poäng erhöles, t.ex. genom att beskriva vad som saknades eller inte tillräckligt tydligt framgick i förhållande till vad som framgick av kvalitetskriteriet.

7.4.4. Viktning

När tilldelningsgrunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet används, dvs. när fler tilldelningskriterier används än pris, måste förhållandet mellan dessa framgå (viktning). Detta framgår av 15 kap. 6 § LUF. I de fall det inte är möjligt att finna en viktning måste de olika kriterierna i stället anges i en fallande prioritetsordning och RKM måste ange sakliga skäl för att kriterierna inte har kunnat viktats. Bestämmelsen syftar därför till att ge trafikföretag kännedom om vilka kriterier som kommer att ha störst betydelse vid utvärderingen, varför det t.ex. inte är förenligt med principerna om förutsebarhet och transparens att undanhålla information om hur viktningen mellan kriterierna ska ske.



När kvalitetskriterier ska användas är det viktigt att alltid och oavsett val av kriterier säkerställa att dess viktning ges en tillräckligt reell effekt i förhållande till utvärderingspriset. Eftersom de flesta upphandlingar av busstrafik uppgår till förhållandevis stora kontraktsvärden behöver kvalitetskriterierna ställas i relation till kontraktsvärdet. Om viktningen är för låg, t.ex. ett påslag eller avdrag har i realiteten ingen påverkan på det totala utvärderingspriset, finns överhängande risk att trafikföretaget hellre fokuserar på prissättningen än mervärdet. Om flera olika kvalitetskriterier används är det också viktigt att ange den inbördes viktningen. Se dokument Kvalitetsutvärdering – En vägledning inom upphandling av kollektivtrafik.

Viktig utgångspunkt att tänka på vid kvalitetsviktning

- ❖ Säkerställ att kvalitet ges en reell effekt genom rätt viktning. Om den reella effekten i praktiken blir för liten måste man vara beredd på att pris likväl är utslagsgivande och att trafikföretaget kan välja att inte offerera mervärdet. Många gånger krävs det i realiteten en kvalitetsviktning om 25–30 procent av helheten för att det ska få ett tillräckligt genomslag i praktiken. Om man inte är beredd på att ge viktningen en reell effekt kan det också riskera att skapa onödigt merarbete för både trafikföretaget och RKM.

7.5. Skicka preliminär upphandlingsdokumentation på remiss

När det finns ett utkast på en preliminär upphandlingsdokumentation är det mycket lämpligt att skicka detta på remiss till potentiella trafikföretag. Detta bör göra i tillräckligt god tid innan så att det finns tid att faktiskt omhänderta inkommande synpunkter och förslag och på så vis förbättra upphandlingsdokumentationen. Det finns stora fördelar med detta – huvudsakligen finns möjlighet att undvika onödiga eller kostnadsdrivande krav och villkor och mer insikt om marknadens syn på en realistisk riskbild.

Det finns inga begränsningar i upphandlingsregelverket, utan det är snarare så att det uppmanas eftersom genom remissen möjliggörs ännu bättre förutsättningar för ett gott resultat. Det finns däremot några förhållningspunkter som man behöver beakta. Samtliga ändringar bör dokumenteras och synliggöras för alla och en ändring får inte justeras till fördel för ett enskilt trafikföretag. En extern remiss är också en allmän handling och ska dokumenteras som en del av upphandlingen. Även inkomna svar är att betrakta som allmänna handlingar, däremot finns ofta anledning att sekretessbelägga delar av svaren med hänsyn till trafikföretags affärsintressen. När remissen skickas ut bör därför denna information ges.

Läs med om hur man praktiska kan gå tillväga på Upphandlingsmyndighetens hemsida, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog/extern-remiss/>

7.6. Kontraktets utformning

7.6.1. Vikten av ett väl utformat kontrakt

Hur kontraktsvillkoren och de kommersiella delarna utformas är en mycket central del utifrån flera aspekter – framförallt för att utformningen ska bana väg för ett gott partnerskap över tid, inkludera de behov och mål som RKM har och vill nå i trafikuppdraget samt den

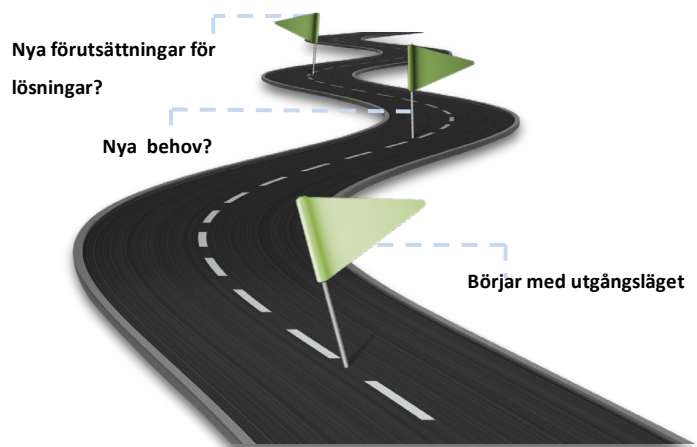


utveckling trafikuppdraget kräver. Som tidigare nämnts pågår upphandlingen under en begränsad tid medan kontraktet många gånger löper upp mot 10–12 år. Att utforma ett kontrakt som inkluderar och tar höjd för den samhälls- och teknikutveckling som sker är därför också helt centralt. Många gånger utformas kontraktsvillkor utifrån ett känt nuläge, däremot ska kontraktsvillkoren i praktiken tillämpas under en mycket lång tid varför de måste möjliggöra för att nya behov och förutsättningar kan hanteras om och när sådana uppstår. Risker är annars att det uppstår inlåsnings effekter som hämmar lösningar och åtgärder på nya behov eller förändrade förutsättningar. Genom att bygga in hur situationer som dessa ska hanteras i kontraktsvillkor följer också RKM de ändringsbestämmelser som följer av 16 kap. LUF – vilket är något som RKM måste förhålla sig till när kontraktet fullgörs. Kontraktet utgör dessutom plattformen för hur parterna ska hantera och reglera olika situationer – såväl förutbestämda som okända – varför även dessa delar omsorgsfullt behöver regleras.

De modellavtal som är gemensamt framtagna i branschen är en god plattform att starta ifrån. Samtidigt behöver RKM i varje enskild upphandling se till de unika behov och förutsättningar som föreligger för att på så vis identifiera vilka och hur kontraktsvillkor bör hanteras givet aktuell situation och upphandling.

7.6.2. Flexibilitet och ändringshantering

Som beskrivs ovan behöver kontraktsvillkor ta höjd för att okända och nya behov kommer att uppstå under tiden kontraktet löper. Genom att redan i upphandlingsskedet se till de mål och unika förutsättningar som föreligger i det aktuella trafikuppdraget underlättas förståelsen för hur kontraktsvillkor kan inkludera detta. Genom att också i kontraktet tydligt klargör mål och visioner med trafikuppdraget och fortsätta bygga in den röda tråd som nämns i punkten 4.2 i såväl upphandlingsdokumentationen som kontraktet ökar kontraktets flexibilitet bara genom detta. Däremot behöver framtidens kontrakt innehålla fler ändringsregleringar som möjliggör att kontraktet kan utvecklas i samma takt som framtiden och kommande behov.



Under tiden då trafikuppdraget genomförs kommer världen ständigt att förändras, vilket kontraktsvillkoren behöver beakta.

Därtill är det också viktigt att kontraktsvillkoren inkluderar ändringsbestämmelserna enligt LUF. Genom att i kontraktet reglera hur okända och oförutsedda händelser ska regleras ökar det kontraktets flexibilitet och även förenlighet med LUF:s ändringsregler.

Av kap. 16 framgår hur kontraktsvillkor får ändras under kontraktets löptid. Huvudregeln är kontraktet inte får ändras utan att det genomförs en ny upphandling, däremot finns uttryckliga undantag från huvudregeln som anger när ändringar är tillåtna. Inom busstrafikupphandlingar är det t.ex. tillåtet med ändringar som är av mindre värde, som genomförs i enlighet med en ändrings- eller optionsklausul eller som sker till följd av oförutsebara omständigheter. Det finns även ändringar som kan leda till att de är väsentliga



och därmed otillåtna. En ändring är väsentlig om den t.ex. medför att nya villkor införs, som, om de hade ingått i upphandlingen, skulle ha medfört att t.ex. andra trafikföretag hade deltagit, om kontraktets ekonomiska jämvikt ändras till förmån för tilldelat trafikföretag eller om ändringen medför att kontraktets omfattning utvidgas betydligt.

Redan idag finns flera inbyggda kontraktsvillkor som hanterar tillåtna ändringar i de flesta trafikkontrakt, exempelvis är frivolymsregleringen en sådan. Däremot, för att möta upp behovet av mer flexibla trafikkontrakt som möjliggör att exempelvis kommande okända behov och tekniskiften kan omhändertas om och när sådana aspekter uppstår, behöver RKM vid framtagandet av kontraktet mer omsorgsfullt beakta och inkludera kontraktsvillkor som reglerar detta.

För att på ett effektivt och optimalt sätt utforma villkor som såväl är affärsmässiga som legalt förenliga kan det vara värdefullt att tidigt i upphandlingsprocessen inkludera eventuell intern legal kompetens eller koppla in extern legal kompetens.

Se Upphandlingsmyndighetens rapport för mer vägledning kring hur kontrakt får ändras: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/uhm_rapp_ort2017_4_andringar_kontrakt_ramavtal_webb.pdf

7.6.3. Kontraktsvillkor – särskilt viktiga att fundera över

Nedanstående områden är sådana som typiskt sett påverkar riskbalanser och den faktiska tillämpningen av kontraktet. Inför varje upphandling bör därför RKM särskilt beakta hur följande kontraktsvillkor bör utformas utefter de förutsättningar som föreligger eftersom de kan påverka affärsdynamiken och kontraktbalansen i stor utsträckning.

- ❖ Bonus & Viten/Avdrag
- ❖ Ändringshanteringar generellt
- ❖ Hantering av väsentliga ändringar
- ❖ Ersättningsparametrar
- ❖ Frivolymer
- ❖ Förhandlingssituationer
- ❖ Force majeure
- ❖ Parternas möjlighet att påverka trafikuppdraget
- ❖ Villkor som reglerar kontraktsförlängningar och eventuella optioner

7.6.4. Särskilda kontraktsvillkor

Särskilda kontraktsvillkor är sådana villkor som LUF definierar som särskilda villkor för fullgörande av kontrakt. För att ställa särskilda kontraktsvillkor i en upphandling krävs att de har en koppling till trafikuppdraget och ha ett naturligt samband med och stå i proportion till behovet. Villkoren måste också tydligt framgå av upphandlingsdokumentationen och att de kommer att vara en del av kontraktet. De är lämpligt att villkoren följs av en beskrivning om hur och när de ska följas upp samt vad som händer om villkoren inte uppfylls, t.ex. vilka viten som aktualiseras.

Det typiska för ett särskilt kontraktsvillkor är att det inte behöver uppfyllas i samband med att anbud lämnas in utan istället accepteras av trafikföretaget för att sedan uppfyllas under kontraktstiden. De särskilda kontraktsvillkoren får vara av karaktären ekonomiska, innovationsrelaterade, miljörelaterade, sociala eller sysselsättningsrelaterade krav, men kan



även vara av annan karaktär. Vanligtvis förknippas särskilda kontraktsvillkor med krav på arbetsrätt, miljökrav och andra hållbarhetskrav. De kan även kräva på att installera en viss typ av GPS- eller kamerautrustning i fordon, krav på effektivare transporter eller en högre miljöprestanda efter en viss tid, krav på att uppfylla givna utsläppsnivåer, krav på inköp av nya fordon efter en viss tid, krav om att utveckla vissa funktioner i systemstöd eller i övrigt utveckla tjänster under trafikupdragets utförande. Det finns stora fördelar att använda särskilda kontraktsvillkor istället för att ställa obligatoriska krav som redan vid anbudsingivningen måste uppfyllas. Exempelvis så möjliggör det att fler trafikföretag kan lämna anbud eftersom de annars kanske inte skulle kunna delta pga. kravställningen, särskilt i mindre upphandlingar där mindre trafikföretag ofta deltar. Det kan öka affärsmässighet och leda till en kostnadseffektivt, bl.a. eftersom villkoren inte medför en direkt investering inför kontraktstilldelningar, som därmed minskar onödiga investeringskostnader för trafikföretaget.

För mer detaljerad information om särskilda kontraktsvillkor, se Upphandlingsmyndighetens hemsida, www.upphandlingsmyndigheten.se.

7.6.5. Avsluta kontrakt – vissa villkor måste inkluderas i kontraktet

RKM är skyldig att säkerställa att trafikkontrakt innehåller vissa villkor som gör det möjligt att avsluta ett kontrakt. Dessa skyldigheter framgår av LUF och är förutbestämda. Villkoren för detta ska framgå i någon del av upphandlingsdokumentationen, lämpligast placeras de i upphandlingskontraktet.

De villkor som ska finnas i samtliga trafikkontrakt och ska leda till att kontraktet avslutas är om:

- ❖ kontraktet har varit föremål för en ändring som inte är tillåten enligt bestämmelserna om ändring för upphandlingskontrakt (se 16 kap. 17§ LUF),
- ❖ trafikföretaget vid tidpunkten för tilldelningsbeslutet borde ha uteslutits pga. att non av de obligatoriska uteslutningsgrunderna förelåg, eller
- ❖ EU-domstolen i en s.k. fördragsbrottstalan funnit att Sverige, genom att låta en RKM ingå kontrakt, allvarligt åsidosatt sina skyldigheter enligt fördraget avseende Europeiska unionen, EUF-fördraget eller upphandlingsdirektiven.

I modellavtalen finns förslag på skrivningar beträffande ovan, se länk:

<https://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/modellavtal--bilagor/>.

7.6.6. GDPR, Kamerabevakning och Informationssäkerhet i upphandlingskontrakt

Idag utsätts samhället för nya typer av brott, t.ex. cyberbrott, identitetskapning eller virus som stänger ned en organisations IT-miljö. Behovet av att skydda informationstillgångar, t.ex. alltifrån knowhow, ekonomisk information, anställdas personuppgifter, affärshemligheter till IT-miljöer, centrala driftsystem och skalskydd till fastigheter, på ett adekvat sätt är därför centralt. Kom här ihåg att informationen kan vara muntlig, lagras i system eller på datorer eller i mobiltelefoner, finnas på fysiska papper eller vara immateriella. Det finns flera olika regelverk som styr hur det offentliga måste skydda sina informationstillgångar, i viss



utsträckning finns även regelverk för privat sektor beroende på vilken verksamhet det bedriver.¹⁴

Kollektivtrafik ses som en samhällsviktig funktion, där större störningar påtagligt skulle påverka individerna i samhället – därför är det kritiskt att de system och funktioner som säkrar driften av den alltid fungerar. Därtill finns genom dataskyddsförordningen (GDPR) förstärkt skydd för hur personuppgifter får behandlas och ställer höga krav på hur såväl RKM som trafikföretag ska hantera personuppgifter, t.ex. kamerabevakning. När RKM köper tjänster från det privata, t.ex. busstrafik, är det viktigt att i upphandlingen analysera och identifiera vilka informationstillgångar som måste skyddas när trafikföretag hanterar dessa på uppdrag av RKM, det kan vara alltifrån hur trafikföretaget skyddar sina IT-miljöer som påverkar t.ex. realtidssystem och trafikledning – som vid störningar skulle påverka trafiken. Likaså kan den fysiska säkerheten behöva analyseras, t.ex. skalskydd på depåer där fordon finns för att motverka kapning av fordon. Även eventuell personuppgiftsbehandling som kommer att ske mellan RKM och trafikföretag måste analyseras. Om RKM inför upphandlingen identifierar att det finns skyddsvärda aspekter och tjänster, där RKM är beroende av att trafikföretaget skyddar dessa på ett adekvat sätt måste upphandlingen inkludera detta, t.ex. genom krav eller kontraktsvillkor.

För informationstillgångar generellt måste RKM säkerställa att den, men även trafikföretaget, uppfyller informationssäkerhetens tre aspekter; konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Detta innebär kort att man endast låter behöriga personer ta del av informationen, tillsäker att informationen är korrekt och inte manipulerad eller förstörd, samt att informationen alltid är tillgänglig när den behövs.

Att säkerställa, både för RKM internt och för trafikföretaget, är att det ska finnas uppsatta policys och rutiner för säker hantering av informationstillgångar. Detta inkluderar exempelvis att RKM/trafikföretaget ska;

- ❖ hantera informationstillgångar via säkra kommunikationskanaler;
- ❖ endast dela information med betrodda parter;
- ❖ lagra och spara information på säkrade platser och att det tas säkerhetskopior på nödvändig information;
- ❖ tillse behörighetsstyrning och att behörigheter revideras på ett strukturerat vis; och
- ❖ säkerställa att information hanteras varsamt utanför arbetsmiljön, exempelvis i hemmet eller på offentliga platser.

Personuppgiftsbehandlingar är en del av informationssäkerhet som helhet och därför är informationssäkerhetens principer applicerbara även för personuppgiftsbehandlingar. Vad gäller just personuppgiftsbehandling reglerar däremot GDPR hur personuppgifter får behandlas och vilka krav som ställs på den legala entiteten när så sker. Såväl RKM som trafikföretaget behöver på varsina håll följa GDPR – oaktat aktuell upphandling – eftersom de utifrån GDPR är verksamma på varsina håll genom att exempelvis behandla personuppgifter

¹⁴ Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, är kollektivtrafiken en samhällsviktig funktion som behöver skyddas även vid utkontraktering till trafikföretag. Även nya säkerhetsskyddslagen (SFS 2018:585) från 2019 förtydligar och stärker kraven på säkerhetsskydd samt den nya lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, där transport utgör en samhällsviktig tjänst, pekar på vikten av god informationssäkerhet i kollektivtrafiken.



om sina anställda, köpa in molntjänster där personuppgifter lagras eller i förekommande fall behandla personuppgifter om resenärer.

Inför varje upphandling behöver RKM därför säkerställa om trafikföretaget kommer att behandla personuppgifter på uppdrag av RKM – i sådana fall måste krav på hur personuppgiftsbehandlingen ska ske säkerställas redan i upphandlingsdokumenten. Kommer trafikföretaget att behandla personuppgifter på uppdrag av RKM behöver detta dessutom regleras i ett separat personuppgiftsbiträdesavtal. Redan i upphandlingsdokumenten bör därför personuppgiftsbiträdesavtalet inkludera en tydlig instruktion över vilka personuppgiftsbehandlingsåtgärder trafikföretaget ska utföra åt RKM.

Nedan anges exempel på personuppgiftsbehandlingsåtgärder som kan förekomma i kollektivtrafiken – där eventuell personuppgiftsbehandling mellan RKM och trafikföretaget behöver regleras:

- ❖ Kamerabevakning ombord på bussar
- ❖ Åtkomstkontroll till lokaler
- ❖ Kundklagomål
- ❖ Resenärs-ID
- ❖ Kommunikationsutrustning som används i trafikuppdraget
- ❖ GPS-data som kan kopplas till en unik individ
- ❖ WiFi ombord på bussar

Från och med 1 augusti 2020 undantas kollektivtrafik från tillståndsplikt, vilket innebär att kamerabevakning huvudsakligen styrs utifrån dataskyddslagstiftningen (GDPR).¹⁵

Vill RKM, som personuppgiftsansvarig, införa kamerabevakning i bussar bör RKM först genomföra en konsekvensbedömning för att avgöra om tilltänkt kamerabevakning är laglig och proportionerlig i relation till ändamålen i och med att kamerabevakning är en omfattande och integritetskänslig form av personuppgiftsbehandling. Som utgångspunkt kräver den personuppgiftsbehandlingen att den personuppgiftsansvariga har utsett ett Dataskyddsombud.

Att ha i åtanke är att det kan vara lämpligare att låta trafikföretaget vara personuppgiftsansvarig för kamerabevakningen, bl.a. eftersom trafikföretaget i större utsträckning är nära resenärer, har access till kameror, enklare kan påverka hur adekvat information lämnas ombord och att trafikföretaget kan ha behov av kamerabevakning för egna ändamål. Notera att om trafikföretaget är personuppgiftsansvarig är det denna som ska avgöra huruvida kamerabevakning kan ske lagligt och i vilken omfattning. Den behöver även hantera individens rätt till insyn om den personuppgiftsbehandling som sker samt korrekt informationsgivning. Vid trafikkontraktets utformning bör det därför tas höjd för att ge trafikföretaget beslutanderätt kring kamerabevakning.

Vid kamerabevakning i kollektivtrafik är den tekniska och organisatoriska säkerheten av särskild vikt med anledning av personuppgiftsbehandlingens karaktär. Utförs kamerabevakning på ett felaktigt vis kan det nämligen innebära allvarliga konsekvenser. Säkerställ därför att trafikföretaget kan leva upp till en adekvat säkerhetsnivå angående konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet.

¹⁵ De nya bestämmelserna finns i kamerabevakningslagen (2018:1200) och mer information finns att läsa i proposition 2019/20:109 om kamerabevakning i kollektivtrafiken och apotek.



Mer om kamerabevakning kan läsas på Datainspektionens hemsida <https://www.datainspektionen.se/lagar--regler/kamerabevakningslagen/>. Här kan du läsa mer om informationssäkerhet i samhället och hur det påverkar kollektivtrafiken: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/systematiskt-informationssakerhetsarbete/informationssakerhet-i-samhallet/>

Mallavtal för personuppgiftsbiträdesavtal inklusive instruktion finns här: <https://www.svensskollektivtrafik.se/partnersamverkan/modellavtal--bilagor/>.

7.6.7. *Indexrådet och indexkorg*

Kollektivtrafikbranschen har ett gemensamma Indexråd vars syfte att säkerställa affärsneutralitet i den framtagna indexkorgen och principerna för denna. Rådet ska även identifiera och analysera de fall där kostnadsförändringar beroende på skatte- och avgiftsförändringar uppstår och kan påverka affärsneutraliteten.

Information om Indexrådet och dess arbete samt aktuell indexkorg finns på Partensamverkans hemsida, följ länk: <https://www.svensskollektivtrafik.se/partnersamverkan/index/>.

7.7. Inför annonsering – särskilt att tänka på

7.7.1. *Annonseringen – att tänka på*

I ett led att skapa goda förutsättningar inför konkurrensutsättningen av det aktuella kontraktet bör RKM omsorgsfullt bedöma vilken annonseringstid som upphandlingen behöver. Med start 2019 kommer ett stort antal busstrafikupphandlingar att annonseras i landet. Detta påverkar klart trafikföretags resurser och möjlighet till deltagande. Genom att RKM tar höjd för tillräckliga annonseringstider, där andra närliggande såväl egna som andra RKM:s upphandlingar beaktas, skapas bättre förutsättningar för RKM att erhålla konkurrenskraftiga anbud och även tillräckligt med anbud. I de fall upphandlingar annonseras innan t.ex. jul- och nyårstider eller semestertider, bör RKM ta extra höjd för en längre annonsering, även om många trafikföretag arbetar även under dessa tider är resursbeläggningen mindre av naturliga skäl vilket får en påverkan på anbudet.

Varje upphandlingsförfarande kräver olika minimitider för hur många dagar en upphandling minst måste vara ute på annonsering. Dessa tider bör däremot ses som minimitider – istället bör RKM inför varje upphandling bedöma vad som är en rimlig annonseringstid för att säkra antalet anbud och även möjliggöra för konkurrenskraftiga sådana.

Här framgår vilka minimitider som gäller för respektive upphandlingsförfarande: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/upphandla/nya-upphandlingsregler/tabell-nya-minimitider-lou-slutlig.pdf>.



7.7.2. *Frågor och svar under pågående upphandling*

Att utforma upphandlingsdokumentationen, som alltid är precis och tydlig utan några oklarheter, är svårt. Av naturliga skäl kommer det därför sannolikt finnas frågor om hur t.ex. vissa delar eller krav ska tolkas eller om krav kan justeras, t.ex. för att kravuppfyllnaden är svår eller onödigt kostnadsdrivande. Följaktligen är trafikföretagens möjlighet att ställa frågor likväl som RKM:s möjlighet att förtydliga, och inom givna ramar även ändra vissa delar i upphandlingsdokumentationen, ett mycket effektivt verktyg under pågående upphandlingar. Det finns flera positiva effekter med en effektiv och ömsesidig frågor- och svarsperiod. Samtidigt är det viktigt att man verkligen tar tillvara på möjligheten – såväl trafikföretag som RKM. Genom att båda parter tar ansvar, t.ex. genom att trafikföretag lyfter eventuella oklarheter eller kostnadsdrivande meddetsamma och att RKM – i sin tur – klargör eventuella otydligheter eller överväganden om kravjusteringar, kan onödiga konsekvenser motverkas. En otydlig upphandlingsdokumentation kan t.ex. leda till dyrare anbud, anbud som inte motsvarar förväntningarna eller överprövningar. Alla parter vinner således på att klargöra oklarheter under pågående upphandling – jämfört med efter meddelat tilldelningsbeslut eftersom det då är försent.

Bestämmelsen om hur frågor och svar ska hanteras under pågående upphandling framgår av 12 kap. 11 § LUF. Svar på frågor får senast besvaras sex dagar innan sista anbudsdag. Trafikföretag ska också ställa eventuella frågor eller begära kompletteringar i god tid för att det ska finnas en skyldighet för RKM att efterkomma en förfrågan. Vad som avses med att ställa frågor i god tid innan framgår inte i någon del av upphandlingsregelverket, därför är det lämpligt om RKM i upphandlingsdokumentation anger när sista dag för att ställa frågor är. Av likabehandlingsprincipen följer att alla trafikföretag som deltar i upphandlingsförfarandet ska få den kompletterande informationen samtidigt och i samma form. Därför bör enskild kommunikation mellan en RKM och ett trafikföretag undvikas.



I de fall RKM genom ett svar eller förtydligande väsentligen ändrar krav eller villkor som angivits i den ursprungliga annonsen – som kan påverka trafikföretags intresse att delta i upphandlingen – ska RKM förlänga anbudsfristen (11 kap. 8 § LUF). Om svar eller förtydligande leder till en *alltför väsentlig ändring* av upphandlingsdokumenten kan det dock innebära att upphandlingen måste göras om. Hur detta ska bedömas är något som RKM måste avgöra i varje enskilt fall.

Viktiga utgångspunkter att ha i åtanke:

- ❖ Överlag, se **frågor- och svarsperioden som ett verktyg** och en ventil för att klargöra oklarheter. Genom att reda ut dessa kan det motverka t.ex. dyrare anbud eller överprövningar.
- ❖ Om det inkommer **fler frågor än väntat**, eller karaktären på frågorna är väsentliga i vad de belyser, kan det tyda på att upphandlingsdokumentationen är bristfällig eller för otydlig i vissa delar. I sådana fall bör man bedöma karaktären på frågorna för att enklare kunna avgöra nödvändig hantering. Att inte agera en sådan situation är inte optimalt eftersom det exempelvis kan leda till få eller inga anbud eller överprövning.
- ❖ Om **krav ifrågasätts**, bedöm hur de påverkar kommande anbud och bedöm om de kan justeras i förhållande till behov. Om det inte går – förklara istället behovet bakom kravet – på så vis får trafikföretag större förståelse för kravet och kan anpassa sina anbud.
- ❖ Om **frågor är återkommande** kring t.ex. samma krav beror det sannolikt på att trafikföretag inte fått tillfredställande svar eller att något fortfarande är oklart. Undvik då helst att hänvisa till föregående svar eller en viss del i upphandlingsdokumentation, oftast klargör det inget för trafikföretaget. Försök istället att fråga frågeställare vad de anser är fel/oklart. Det kan också vara så att frågan i sig är oklar, i sådana fall bör RKM be om ett förtydligande för att kunna besvara frågan.
- ❖ Om **svaret, som klart påverkar eller ändrar vissa förutsättningar**, ges mycket nära inpå sista anbudsdag – där frågefunktionen kanske stängts eller kommer stängas inom kort – kan det skapa stora osäkerheter hos trafikföretaget och klart påverka dess anbud. Detta gäller särskilt när frågeställningen avser större frågor som påverkar kostnader eller riskantaganden. Försök därför att undvika svar nära inpå sista anbudsdag. Om flera följdfrågor uppstår från trafikföretag är det bättre att förlänga tiden för att ställa frågor något.
- ❖ **Stäng inte frågefunktionen för tidigt** i förhållande till sista anbudsdag. De flesta upphandlingar är komplexa, där upphandlingsdokumentationen många gånger är omfattande att ta sig an. Även om trafikföretag arbetar aktivt med att analysera upphandlingsdokumentationen kan det vara först i slutet av annonseringsperioden som det har en fullständig överblick. Om frågemöjligheten stängs långt innan i förhållande till sista anbudsdag kan det medföra onödiga konsekvenser såsom riskpåslag eller felaktiga tolkningar av upphandlingsförutsättningarna, jämfört med om det hade varit möjligt att ställa frågor. Under semesterperioder och högtider är det extra viktigt att bedöma hur frågor ska hanteras samt att RKM tar höjd för en tillräcklig frågeperiod innan och efter – om t.ex. frågefunktionen stängs ned under längre tider kan det få stora konsekvenser för trafikföretaget (som oftast måste arbeta med anbud även under semesterperioder).



8. Utvärdering och tilldelning

8.1. Att utvärdera anbudet

När sista anbudsdag har löpt ur är det dags att öppna anbudet och påbörja prövning och utvärderingen av dem. En av de viktigare delarna i detta skede är att förhålla sig till den s.k. prövningsramen, vilket innebär att RKM endast får pröva inkomna anbud mot upphandlingsdokumentationens ställda krav och givna förutsättningar. Oftast är det i den skarpa anbudsprövningen som det kan uppmärksammas att delar i upphandlingsdokumentationen är otydliga eller motstridiga eller att anbud saknar eller innehåller motstridiga uppgifter. Att RKM trots detta förhåller sig till sin prövningsram är centralt. På så vis minskas ytterligare fel och RKM följer upphandlingsdokumentationen och riskerar då inte ta ovidkommande hänsyn, t.ex. genom att beakta andra delar som inte framgår som en förutsättning i upphandlingsdokumentationen. För att i så stor uträkning som möjligt förhålla sig till likabehandlingsprincipen är det viktigt att pröva anbud enhetligt även i dessa situationer. Detta gäller särskilt när omfattande kvalitetsutvärderingar används eftersom ibland kan uppfattas som vaga i vad som kommer att bedömas och vad som är ett poänggivande förhållande.

8.2. Rättelser, kompletteringar och förtydliganden av anbud

Vid prövning och utvärdering av anbud är det naturligt att vissa delar i anbudet kan vara otydliga och uppgifter kan saknas. Inom vissa ramar finns möjlighet att låta trafikföretag såväl rätta som förtydliga eller komplettera sina anbud. I samband med detta är det däremot viktigt att säkerställa att de grundläggande principerna följs – huvudsakligen för att säkra att samtliga anbud hanteras lika, dvs. ett anbud får inte bedömas hårdare eller lättare än andra.

I praktiken är dessa kategorier av olika klargöranden svåra att hantera och delvis överlappar de varandra. Det är därför extra viktigt att ha en tydlig process kring detta som förenklar den praktiska hanteringen, t.ex. bör interna principer på förhand sättas upp för hur ett anbud kan och får justeras.

Det finns en mängd olika domstolsavgöranden som belyser hur långtgående klargöranden av anbud får göras enligt upphandlingsregelverket. Av dessa kan vissa slutsatser dras även om RKM alltid måste bedöma behovet av att rätta, förtydliga eller komplettera ett anbud i *varje enskilt fall*.

Det som ändå går att utläsa är att rättelse får ske när något är uppenbart felskrivet, t.ex. en decimal saknas eller det är en nolla för mycket som leder till orimliga proportioner av ett offererat anbudspris. Att låta ett trafikföretag rätta något som helt saknas, t.ex. ett visst pris, kan vara för långtgående och måste bedömas i det enskilda fallet. Vad gäller förtydliganden ska behovet avse att förtydliga något som *redan finns i anbudet*¹⁶, men informationen eller uppgiften är kanske otydlig eller det går inte att utläsa vad som menas. Typiskt sett är förtydliganden av redan ingivna uppgifter förhållandevis möjliga att göra – så länge förtydligandet inte leder till att informationen kan uppfattas som någon annat än ursprungligt eller ersätts med ny eftersom det påverkar innehållet i anbudet. I sådana fall bör det istället hanteras som en komplettering. Kompletteringar tar sikte på sådant som *inte finns i anbudet*,

¹⁶ Se EU-domstolens dom i mål C-336/12, *Manova*, punkterna 31-40.



t.ex. informationen eller uppgiften saknas. Generellt sett är utrymmet begränsat att tillåta sådana kompletteringar, även här krävs en bedömning i det enskilda fallet. Att komplettera uppgifter och handlingar från andra myndigheter, exempelvis offentliga uppgifter som fanns tillgängliga innan sista anbudsdag hos berörd myndighet, är i regel alltid tillåtet. Det är viktigt att RKM medger eventuella kompletteringar och förtydliganden på samma sätt för alla trafikföretag.

Om genomförande av rättelse, förtydliganden eller komplettering av anbud leder till en effektivare konkurrens i den aktuella upphandlingen bör RKM överväga detta.

Det som nämns ovan tar sikte på anbudsjusteringar innan en eventuell förhandling inleds. Det är viktigt att skilja på anbudsprövningen från en förhandlingsfas. Vid förhandling får anbud anpassas för bättre passa förutsättningarna i upphandlingen – i denna fas är det inte en fråga om anbudet behöver rättas, förtydligas eller kompletteras för att uppfylla obligatoriska krav.

8.3. Onormalt lågt anbud

Det är obligatoriskt att ifrågasätta anbud med misstänkt onormalt låga anbudspriser¹⁷. Hur sådant ifrågasättande ska utformas måste bedömas från fall till fall beroende på situationen. I de fall trafikföretagets förklaring inte är tillfredsställande på ett sådant sätt som i tillräcklig utsträckning tryggar RKM:s bedömning av att lämnat pris är seriöst menat och hållbart över hela ska RKM förkasta anbudet. Vidare är det också obligatoriskt att förkasta ett anbud om förklaringen innebär att trafikföretaget inte skulle uppfylla sina miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.

Syftet med bestämmelsen är skydda RKM från att tilldela kontrakt till trafikföretag som inte kommer att kunna fullfölja kontraktet. Ett anbudsförkastande får dock endast ske efter att RKM följt bestämmelser, varför bestämmelsen också syftar till att skydda trafikföretag från att få deras anbud godtyckligt bedömt.

Många gånger är trafikföretags anbud mycket komplexa och innehåller flera ingående priser och komplexa lösningar. Därtill kännetecknas branschen i sin helhet av låga marginaler med liknande kostnadsmassor. I detta avseende är det därför viktigt att innan kontraktstilldelning säkerställa att anbudet är seriöst menat och hållbart över hela kontraktstiden. Att säkra anbudets seriositet underlättar också RKM vid en eventuell överprövning i de fall där anbudspriset ifrågasätts som onormalt lågt av ett annat trafikföretag.

Om anbudspriset upplevs som lågt bör förklaring från trafikföretaget inhämtas. Uppfattas anbudspriset dessutom som onormalt lågt ska, som framgår ovan, RKM inhämta en förklaring. Att bedöma skillnaden mellan ett lågt lämnat anbudspris, som i allra högsta grad förvisso kan vara seriöst menat och kostnadsmässigt realistiskt i förhållande till trafikuppdraget, från ett anbudspris som är onormalt lågt, där de ekonomiska parametrarna inte är seriösa och hållbara sett till kontraktet, är många gånger svårt. Det saknas en definition om vad som ska anses vara ett onormalt lågt anbudspris, istället är det RKM utifrån sin kunskap om branschen som måste göra en bedömning i det enskilda fallet. Däremot kan sägas att om anbudspriset långt understiger nivåer vad RKM har kunnat förväntat sig, anbudspriset är inte hållbart över tid och står inte i relation till det som trafikuppdraget kräver, trafikföretaget kommer med stor sannolikhet inte kunna leverera uppdraget i enlighet

¹⁷ Se 15 kap. 7 § LUF.



med vare sig kontraktet eller lagar och kollektivavtal eller trafikföretaget har en mycket dålig soliditet (där den inte åberopat annans kapacitet) indikerar det att anbudspriset kan ses som onormalt lågt.

Samtidigt är det viktigt att förstå anbudspriset och anledningen till varför trafikföretaget har lämnat ett lågt anbudspris. Godtagbara skäl kan vara lokal erfarenhet, stordriftsfördelar eller att trafikföretaget har närliggande verksamhet som gör att det undviker extrakostnader. Det centrala är att trafikföretaget kan visa – trots det låga lämnade anbudspriset – att anbudet är seriöst, hållbart och allvarligt menat och att det kommer kunna fullgöra hela kontraktet till lämnat pris.

För att RKM ska kunna bedöma ett lågt lämnat anbudspris är såväl frågeställningens utformning som inkommen redogörelse grundläggande aspekter att lägga tid på. Därför är det viktigt att RKM utformar frågeställningen på ett adekvat sätt som inkluderar de uppgifter och redogörelser som behövs – den behöver vägleda vad trafikföretaget ska redogöra för¹⁸. En för öppen fråga, där RKM endast begär en förklaring till lämnat pris kommer sannolikt ge ett vagt svar. Istället behöver frågeställningen många gånger brytas ned för att RKM ska erhålla en redogörelse som möjliggör en bedömning av det lämnade priset. RKM har bevisbördan för att visa att priset är så pass lågt att det ska ifrågasättas och för att en frågeställning faktiskt riktas berört trafikföretag, varför frågeställningen också behöver spegla alla olika tänkbara dimensioner. Det är också viktigt att säkra att lämnat pris inkluderar de delar och moment som krävs under hela kontraktperioden, t.ex. säkerställa att anbudspriset inkluderar den utveckling som trafikuppdraget kräver över tid. Genom att inhämta relevanta och nödvändiga uppgifter förenklas utredningen kring det låga anbudspriset. Om frågeställningen utformas för vagt och oprecis finns risk för att trafikföretagets redogörelse inte innehåller tillräckligt betryggande information och bedömningen blir därför svår. När RKM riktat frågan till trafikföretaget har det i sin tur bevisbördan för att klargöra varför anbudet inte ska förkastas och varför anbudet är allvarligt och seriöst menat. I sammanhanget kan det noteras att trafikföretaget har rätt att ange även andra anledningar till sitt lämnade som inte har efterfrågats av RKM.

Inför frågeställningen är det viktigt att förstå marknaden och vilka kostnadsmassor som trafikföretagen har. Man behöver ha god insikt i nuvarande kostnader och samtidigt förstå om och hur kommande trafikuppdrag torde leda till minskade eller ökade kostnader. Att förstå trafikföretagets organisation, storlek och eventuella synergier som trafikföretaget har till andra trafikområden eller marknader är också viktigt – aspekter som dessa bör ställas i relation till trafikuppdraget.

¹⁸ Det föreligger även en skyldighet för RKM att tydligt formulera frågan så att trafikföretag ska få möjlighet att på ett fullständigt och ändamålsenligt sätt förklara varför anbudet är allvarligt menat, se prop. 2015/16:195, s. 1115, med hänvisning till C-599/10, SAG p. 31). Av EU-domstolens praxis framgår även att trafikföretag ska ges en rimlig tidsfrist att lämna en förklaring, se prop. 2015/16:195, s. 1115, med hänvisning till C-76/91, *Transporoute mot Ministère des travaux*, p. 18). Vad som är en rimlig tidsfrist måste bedömas i det enskilda fallet.



Tänk på följande inför utredning och bedömning om onormalt lågt pris

- ❖ Frågeställningen är central och det är viktigt att den inte formuleras för öppen, istället bör den efterfråga vissa prisdimensioner och aspekter. Dessa bör bygga på de unika förutsättningarna i upphandlingen, vilket också kommer underlätta för RKM:s bedömning när svar inkommer.
- ❖ Hur ser trafikföretagets verksamhet och organisation ut samt ekonomiska situation ut, vart är det verksamt och etablerat och vilken erfarenhet har det? Aspekter som dessa påverkar såväl frågeställningen som trafikföretagets svar.
- ❖ Utifrån trafikuppdragets unika krav och förutsättningar, vilka planerade investeringar kommer att krävas av trafikföretaget i förhållande till förväntad kontraktsutveckling och hur speglar/inkluderar detta lämnat anbudspris?
- ❖ De risker och möjligheter som kontraktet kan medföra, speglar/inkluderar det lämnade anbudspriset dessa?

8.4. Tilldelning av kontrakt

8.4.1. Beslutsunderlagen

När prövning och utvärdering av anbud är genomfört är det dags att tilldela trafikuppdraget. Tilldelningsbeslutet och tillhörande protokoll är det viktigaste beslutet i upphandlingsprocessen och av naturliga skäl det mest intressanta för trafikföretag.

I sig medför tilldelningsbeslutet inte några rättsverkningar förutom att den absoluta upphandlingssekretessen upphör att gälla. Ett tilldelningsbeslut kan därför både rättas och omprövas, antingen för att domstol beslutat det eller för att RKM självt eller via ett annat trafikföretag upptäckt fel som gör att tilldelningsbeslutet behöver rättas. Ett trafikföretag som upptäcker fel i beslutsunderlagen bör kontakta RKM under avtalsspärren för att låta RKM självt undersöka eventuella fel. På så vis kan överprövningsprocesser motverkas, givetvis måste RKM vid eventuella justeringar av tilldelningsbeslutet tydligt återkoppla varför det nu ändras så att alla inblandande förstår.

Informationen om att avtalsspärren börjar löpa och vilken tid ett trafikföretag har på sig att ansöka om överprövning samt informationen om när ett bindande trafikkontrakt uppstår innehåller *upplysningar* om rättsverkningar. Om avtalsspärren förlängs ytterligare av RKM (efter den första meddelande tiden) krävs att det meddelas ett nytt tilldelningsbeslut.¹⁹ Det räcker alltså inte att endast meddela trafikföretag, t.ex. via upphandlingsverktyget, om att avtalsspärren förlängs. Istället krävs ett nytt tilldelningsbeslut som meddelas och tillhandahållas trafikföretagen. De RKM som vill undvika automatisk bundenhet efter att avtalsspärren löpt ut bör ange att tilldelningsbeslutet inte medför en accept av tilldelat trafikföretags anbud utan för att bundenhet ska uppstå krävs att båda parter undertecknar ett upphandlingskontrakt.

Av naturliga skäl har RKM god insikt i hur respektive trafikföretags anbud har presterat och står sig i förhållande till andra anbud. Först efter att ha fått ta del av tilldelningsbeslutet och upphandlingsprotokollet får respektive trafikföretag insikt i hur det gått för det. Utöver de

¹⁹ Se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål HFD 2019 ref. 58.



krav som LUF uppställer på beslutsunderlagens innehåll och tydlighet är det viktigt att RKM utformar upphandlingsprotokollet på sådant sätt att trafikföretag förstår hur deras anbud har prövats och utvärderats samt att det tydligt följer upphandlingsdokumentationen och RKM:s prövningsram, se punkt 8.1. Om trafikföretaget förstår hur anbudet har prövats och utvärderas av RKM, samt att det känner tillit för detta samt förstår sitt resultat – oaktat dess plats i tilldelningen – är det rimligt att anta att beslutsunderlagen är väl utformade. Om tilldelningsgrunden baserar sig endast på pris är det såklart också enklare eftersom trafikföretags prisskillnader objektivt är enklare att åskådliggöra. Om tilldelningsgrunden däremot innehåller kvalitetsutvärdering, som därmed har innehållit olika värderingar och bedömningar av anbud, är återkopplingen än viktigare. En god och tydlig återkoppling minskar risken att trafikföretag ifrågasätter RKM:s genomförda prövning och utvärdering som kan leda till att det ansöker om överprövning.

Vad gäller just tilldelningsbeslut som föregåtts av upphandlingar med kvalitetsutvärdering är återkopplingen till trafikföretagen mycket central. Det faktum att kvalitetsutvärderingarna många gånger är mycket omfattande med redogörelser, där trafikföretag har lagt ned omfattande tid och resurser på att svara upp mot efterfrågade mervärden, stärker ytterligare behovet av välformulerade och tydliga upphandlingsprotokoll. Det är också viktigt att trafikföretag känner igen sig i vad som framkommer i RKM:s motivering i förhållande till det som angavs i upphandlingsdokumentationen. Om ett trafikföretag inte förstår hur anbudet har bedömts i vissa avseenden, t.ex. varför det erhöll en låg poäng, eller att det ser att RKM värderat andra aspekter än vad som framgått av upphandlingsdokumentationen, kan det öka risken för överprövning. Att trafikföretaget förstår och kan acceptera varför anbudet gavs en låg poäng för ett visst mervärde är det RKM bör sträva efter. Om det istället inte förstår hur eller varför anbudet erhöll den låga poängen signalerar det oftast att såväl kvalitetskriterierna som upphandlingsprotokollet inte har varit tillräckligt tydliga.

8.4.2. Sekretess och begäran om att få ta del av anbud

I och med att RKM meddelar tilldelningsbeslut upphör den absoluta upphandlingssekretessen. Samtidigt inträder då en eventuell *anbudssekretess* i de enskilda anbuden – där trafikföretagens stöd för sekretess gäller för affärs- eller driftförhållande och återfinns offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL²⁰. Sekretessfrågor i anbud genererar överlag flera mål i domstol och är även flitigt omdiskuterat i en mängd olika juridiska publikationer. Sannolikt är det intressekonflikten mellan behovet av insyn i upphandlingsförfarandet och trafikföretagets behov av att skydda affärskritiska uppgifter som genererar denna flora.

Även om det är viktigt med insyn, och därtill är utgångspunkten att alla uppgifter sedan upphandlingen avslutats är offentliga, är det samtidigt viktigt att trafikföretag känner förtroende för att dess affärshemligheter inte röjs. Till affärshemligheter hörs däribland prisstrategier, olika affärsmässiga överväganden, synergier mellan kontrakt, stordriftsfördelar, lösningsförslag och olika framgångsrika systematiska arbetsätt – som i en konkurrents händer kan orsaka allvarliga konsekvenser för det trafikföretag vars uppgifter röjs. Om affärshemligheter skulle röjas riskerar det att leda till att trafikföretag inte vågar

²⁰ Närmare bestämt i 31 kap. 16 § OSL.



delta i offentliga upphandlingar och bestämmelsen om sekretess för affärs- eller driftförhållande urvattnas.

Efter att RKM meddelat tilldelningsbeslut är det vanligt att anbud begärs ut, särskilt det vinnande anbudet. Att så sker är naturligt och utgör första steget i trafikföretagens rätt att tillvarata deras rättigheter och rätten till effektiva rättsmedel. Ju snabbare uppgifter i anbud kan lämnas ut desto bättre är det, framförallt för att trafikföretag då kan hinna vända sig till RKM – vilket de bör göra – med frågor, t.ex. om de anser att det skett ett fel i prövningen av ett visst anbud. På så vis kan exempelvis överprövningar undvikas i vissa fall om RKM återkoppla på ett fel som trafikföretag för fram, i syfte att kanske rätt tilldelningsbeslutet.

Eftersom begäran om att få ta del av anbud skapar stort merarbete hos RKM och även hos de enskilda trafikföretagen vars anbud begärs ut är det viktigt att RKM upprättar en god och effektiv systematik för processen.

Följande aspekt kan effektivisera processen för sekretessprövning

- ❖ Det är ofta rimligt att anta att anbud kommer att begäras ut efter det att tilldelningsbeslut har meddelats. Mot slutet av upphandlingens sista anbudsdag har trafikföretag ofta mycket att göra för att färdigställa anbudet. Att samtidigt förbereda för vilka delar av anbudet som innehåller affärshemligheter, som därmed ska omfattas av sekretess är mycket tidskrävande och kan påverka anbudsarbetet negativt. Ett sätt att förenkla för både trafikföretag och RKM kan vara att direkt efter sista anbudsdag låta trafikföretag förbereda sin sekretessprövning och att RKM inhämtar den innan den meddelar tilldelningsbeslut. På så vis nyttjas tiden mellan sista anbudsdag och tilldelning, där trafikföretaget har betydligt mer tid att arbeta med sekretessprövningen medan RKM istället har mindre tid pga. prövning och utvärdering av anbud. Om RKM redan har trafikföretagets bedömning av dess anbud förenklar det för RKM i sin sekretessprövning under den tid då avtalspärren råder. Genom att trafikföretag får ut sin begäran snabbare finns också möjlighet för det att kontakta RKM för att föra fram eventuella felaktigheter – på så vis kan en ansökan om överprövning motverkas.

9. Kontraktet börjar – kontraktuppföljning och tillämpning

9.1. Introduktion

När upphandlingen är klar och tilldelning har skett börjar det centrala och praktiska arbetet, dvs. trafikuppdraget ska utvecklas och drivas i enlighet med de behov, mål och förväntningar som finns. Att kontinuerligt och aktivt förvalta kontraktet är centralt för båda parter och en viktig beståndsdel i den röda tråden. Framförallt eftersom det är genom att kontraktet tillämpas i rätt riktning som behov och mål realiserar.

Varje trafikkontrakt behöver aktivt förvaltas vilket också inkluderar att rätt förutsättningar för en adekvat och lämplig drivningsstruktur sätts.

Förvaltningen ska syfta till att:

- ❖ Trafikuppdragets mål nås och att förvaltningen ska bidra till ständig kostnadseffektivt utefter de aktuella förutsättningarna. För att lyckas med detta behöver adekvata drivningsstrukturer tidigt sättas in, som också kontinuerligt följs upp och anpassas.



Detta sker genom att rätt nyckelpersoner för vardera parten deltar, rätt samverkansformer och utvecklingsstrukturer sätts och att det sker en löpande leveransuppföljning. I detta avseende är det också viktigt att samtliga från båda parter har en god insikt i kontraktet och trafikuppdragets mål och intentioner.

- ❖ Säkerställa att trafikuppdraget utförs i enlighet med avtalad nivå,
- ❖ Båda parter är nöjda utefter dess ansvar och rättigheter samt att relationen förblir affärsmässig,
- ❖ Säkerställa att offentliga medel används på bästa möjliga sätt och att konkurrens på lika villkor fortsätter under kontraktstiden.

Ett inledande första viktiga moment är överlämningen till verksamheten och de delar av organisationen som ska arbeta med och följa upp kontraktet över tid. Ett annat centralt moment är att ha ett uppstartsmöte med trafikföretaget – vid detta möte sätts rätt ramar för kommande drivningsstrukturer och parterna kommer tillsammans överens om målsättningen med kontraktet.

9.2. Kontraktet ska starta – överlämningsmöte

När upphandlingen är genomförd och kontraktet är undertecknat ska det börja tillämpas. Ett första centralt moment innan kontraktet börjar tillämpas och trafiken startar är att genomföra ett väl förberett överlämningsmöte till berörda i RKM:s verksamhet som kommer att arbeta med kontraktet och samarbeta med tilldelat trafikföretag. Att berörda får adekvat kunskap om upphandlingsprocessen, trafikuppdragets intentioner och mål samt kontraktsförutsättningarna och ingående kontraktsvillkor är en förutsättning för att lyckas med en god förvaltning och framtida samarbete med trafikföretaget. Samtliga berörda behöver ges och upprätthålla en god kunskap beträffande både kontraktets innehåll och trafikföretagets anbud. Vid uppstartsmötet är det lämpligt att presentera vilka uppföljningsmekanismer som kommer att användas och hur dokumentationen kring dessa ser ut.

9.3. Uppstartsmöte mellan RKM och trafikföretaget

När upphandlingsprojektet överlämnat kontraktet till berörda i verksamheten är nästa centrala moment att ha ett första uppstartsmöte mellan RKM och trafikföretaget. Här bör ansvariga från både upphandlingsprojektet och verksamheten (som kommer förvalta kontraktet) delta tillsammans med trafikföretaget. Från båda sidor bör såväl ansvariga med beslutsmandat delta som relevanta personer som praktiskt kommer arbeta med kontraktet. På så vis skapas ett naturligt avslut på upphandlingen. Upphandlingsansvariga bör här fånga upp synpunkter och förbättringspotential från berörda, som med fördel kan användas i kommande upphandlingar.

På uppstartsmötet bör RKM inledningsvis gå igenom trafikuppdragets intentioner och mål. Även trafikföretagets anbud bör gås igenom. Genom att båda parter beskriver sina respektive intentioner och mål skapas goda möjligheter att sätta gemensamma målsättningar samt definiera hur partnerskapet ska se ut och utvecklas över tid. Vidare bör mötet gå igenom kontraktet och dess villkor samt hur förvaltnings- och uppföljningsprocessen kommer se ut.



9.4. Nödvändiga förutsättningar för en effektiv kontraktsförvaltning

9.4.1. Utvecklingsstruktur

För att nå trafikkontraktets mål, oavsett vilka dessa är, behöver parterna tidigt sätta upp hur samverkan och utveckling ska ske under kontraktperioden. För att lyckas med detta krävs att parterna tillsammans sätter tydliga ramar och definierade målsättningar. Oftast är det lämpligt att sätta samman en styrgrupp eller motsvarande, där nyckelpersoner med beslutsmandat från båda med parter deltar. Styrgruppen bör tillsammans identifiera trafikuppdragets såväl övergripande mål som lokala mål, som därefter bryts ned i olika delmål med tillhörande tids- och aktivitetsplaner. Denna grupp bör ha ett framåtriktat, utvecklingsorienterat och strategiskt fokus, där följderna av riktningen bryts ned i en för trafikuppdragets lämplig drivningsstruktur som genomsyrar arbetet framåt. Inom ramen för detta arbete bör också förväntningar, gemensamma drivkrafter och riktlinjer för eventuell trafikutveckling diskuteras. Parterna behöver även etablera en samsyn kring hur samverkan ska bedrivas och vilka som bör ingå i detta. I detta avseende är det också viktigt att säkerställa vilka frågor och områden som ska hanteras inom samverkansavtalet eller i andra forum samt hur en årlig korrelerar med andra viktiga närliggande processer, såsom budget- och planeringsprocesser.

Det kan även bara lämpligt att styrgruppen utser olika forum som arbetar dedikerat inom vissa områden, t.ex. ett kontraktsforum eller ett uppföljningsforum, se mer nedan.

9.4.2. Leveransuppföljning av utförd trafik

Utförd trafikleverans är central utifrån flera aspekter, exempelvis utifrån kvalitets-, punktlighets-, kostnads- eller avvikelaspekter. För att löpande säkra och skapa goda förutsättningar för trafikleverans bör det etableras ett forum där båda parter deltar för just leveransuppföljning. På så vis kan konstaterade brister och åtgärdsbehov – som många gånger kanske inte hanteras aktivt av parterna – mer effektivt hanteras genom att de istället hanteras proaktivt genom analyser, konkreta åtgärdsaktiviteter och uppföljning. Forumet bör därför utarbeta former för hur ska avvikelser överlag ska hanteras samt vilka orsaksanalyser och åtgärdsplaner som är nödvändiga att vidta.

9.4.3. Kontraktsforum

En central faktor inom förvaltningen av trafikkontraktet är hur parterna löpande hanterar alla typ av kontraktsfrågor. Mot bakgrund av såväl trafikuppdragets som trafikkontraktens många gånger komplexa karaktär är det inte ovanligt att det löpande uppstår frågor kring hur kontraktet ska tolkas och förstås. Rena kontraktsfrågor bör hållas frångående från den övergripande utvecklingsstrukturen enligt punkt X ovan, framförallt för att samverkansstrukturen då renodlas som utvecklingsform och blir mer fokuserat och effektivt. Därför är det lämpligt att etablera ett forum för kontraktsfrågor, där exempelvis olika kontraktstolkningar eller eventuella förhandlingar hanteras.

9.4.4. Kontraktskompetens

Båda parter bör löpande säkerställa att alla berörda som arbetar med den gemensamma affären och trafikkontraktet har adekvat kunskap kring trafikkontraktet och dess mål,



intentioner och innehåll. På så vis möjliggörs en mer effektiv förvaltning, där parterna också förhåller sig så nära till kontraktets intentioner.

9.5. Kontraktsuppföljning

Tyvär är det alltför vanligt inom alla upphandlingsbranscher att kontraktsuppföljningen blir eftersatt. Det är olyckligt utifrån flera perspektiv. Om kontraktet inte följs upp är det t.ex. svårt för RKM att säkerställa att trafikuppdraget levereras på sådant sätt som utlovats eller till utlovade priser. Ytterst finns därför risk att offentliga medel används ineffektiv och på ett icke samhällligt resurseffektivt sätt. Från trafikföretagens perspektiv finns t.ex. risk för att utlovade rättigheter enligt kontraktet inte fås och att kostnaderna för trafikföretaget därmed blir högre. Om tilldelat trafikföretag inte heller tvingas hålla vad det utlovat finns risk att konkurrensen urvattnas. Istället hade kanske ett annat trafikföretag varit aktuellt för kontraktstilldelning om det hade vetat att leveransnivån inte behövde hålla den nivå som framgick av upphandlingsdokumentationen.

Kontraktsuppföljning måste och bör därför ses som ett uppenbart verktyg från både RKM:s och trafikföretagets perspektiv i syfte att säkra vardera partens intressen samt för att ständigt sträva mot en god gemensam affär.

Vid stora kontrakt med många kontraktsvillkor kan det vara lämpligt att ta fram olika uppföljningsdokument, där villkor som ska följas upp samlas, konkretiseras och tidsätts. Även minde kontrakt bör ha en motsvarande struktur, om än den är anpassad till kontraktets storlek. Genom att ha utarbetade och dokumenterade rutiner kring detta underlättas det för ny personal hos RKM och trafikföretaget.



**Partnersamverkan
för en förbättrad
kollektivtrafik**

www.partnersamverkan.se