



# Covid-krisen och omförhandlade busstrafikkontrakt i Sverige

Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén och Lars Henriksson  
på uppdrag av Konkurrensverket

**UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2023:3**

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, juni 2023  
Författare: Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén och Lars Henriksson  
Foto: Scandinav

## Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet. Konkurrensverket har gett Gunnar Alexandersson, ekon.dr vid SIR vid Handelshögskolan i Stockholm, i uppdrag att inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning studera coronapandemins inverkan på omförhandlade busskontrakt i Sverige. Medförfattare är professor Staffan Hultén och professor Lars Henriksson, båda vid Handelshögskolan i Stockholm.

Behovet av att omförhandla kontrakt i den svenska kollektivtrafiken blev påtagligt under coronapandemin. Även om omförhandlingarna kunnat ses som en rationell åtgärd i ett exceptionellt läge är det inte säkert att de alltid varit i linje med upphandlingsreglerna. Rapporten pekar bland annat på att det funnits situationer där det varit mer lämpligt att genomföra en ny upphandling i stället för att omförhandla kontraktet. Rapporten lyfter även att krisen eventuellt kan påverka kontrakten inom branschen på lång sikt, vilket i sin tur påverkar hur effektiv konkurrensen blir i framtida upphandlingar.

Till projektet har det knutits en referensgrupp bestående av Alexander Paulsson (Lunds Universitet), John Hultén (K2 – Swedish Knowledge Centre for Public Transport), Roger Pyddoke (Statens väg- och transportforskningsinstitut), Sara Rhudin (Sveriges Kommuner och Regioner), Stefan Adolfsson (Region Uppsala), Åsa Bjerke (Region Östergötland), Roger Vahnberg (Västra Götalandsregionen, Västtrafik), Henrik Grönberg (Upphandlingsmyndigheten), Lars Sandberg (Svensk Kollektivtrafik) och Ewa Rosén (Kollektivtrafikens Avtalskommitté). Från Konkurrensverket har Alma Hemberg, Stefan Jönsson och Joakim Wallenklint deltagit.

Författarna ansvarar själva för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Stockholm, juni 2023

Rikard Jermsten  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>Summary.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>7</b>
1.1 Forskningsfrågor och syften.....	9
<b>2. Teoretisk referensram.....</b>	<b>11</b>
2.1 Kontraktsparadoxen och hur den kan hanteras .....	11
2.2 Inkompleta kontrakt och behovet av omförhandling.....	12
<b>3. Upphandlingslagstiftning och kontrakt i den svenska kollektivtrafiken .....</b>	<b>16</b>
3.1 Lagstiftning och rättspraxis.....	16
3.2 Kollektivtrafikkontraktens utformning .....	18
<b>4. Metod och empiri.....</b>	<b>20</b>
<b>5. Resultat .....</b>	<b>21</b>
5.1 Förändringar i regelverk under Covid-krisen .....	21
5.2 Kollektivtrafiken under Covid-krisen.....	23
5.3 Omförhandlingar och tilläggskontrakt .....	25
<b>6. Diskussion och slutsatser.....</b>	<b>29</b>
<b>7. Referenser.....</b>	<b>33</b>
<b>8. Bilaga 1. Enkätfrågor .....</b>	<b>36</b>

## Sammanfattning

Offentligt upphandlade kontrakt i den svenska kollektivtrafiken är i princip inte tänkta att omförhandlas under kontraktperioden. I praktiken sker det relativt ofta. Behovet av omförhandling blev särskilt påtagligt under Covid-krisen. Denna externa chock var kraftfull och påverkade all upphandlad kollektiv busstrafik. Efterfrågan sjönk drastiskt, med effekter på de regionala kollektivtrafikmyndigheternas intäkter, och, beroende på kontraktsform, även de kontrakterade busstrafikoperatörerna. Situationen förvärrades av att kostnaderna för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i regel förblev oförändrade, eftersom det förutsattes att en tät trafik skulle upprätthållas för att minska risken för smittspridning i överfulla bussar.

Omförhandlingen av avtal under Covid-krisen orsakades på ett tydligt sätt av oväntade utomstående händelser. Kontrakt med resandeincitament, där en betydande del av ersättningen var beroende av antalet passagerare, omförhandlades i högre utsträckning än bruttokostnadskontrakt. Typiskt sett har omförhandlingarna initierats av de kontrakterade operatörerna. Även om omförhandling av avtal kan betraktas som en pragmatiskt rationell respons till en extrem situation, är det inte säkert att omförhandlingar och deras utfall alltid varit i överensstämmelse med det rättsliga ramverket för offentlig upphandling. I de fall där resandeincitamentskontrakt omvandlats till bruttokostnadskontrakt går det att argumentera för att det skett en förändring av kontraktets övergripande karaktär. Då borde sannolikt kontraktet i stället ha upphandlats på nytt.

Covid-krisen kan potentiellt få långsiktig påverkan på kontrakt och upphandlingar i branschen, med påverkan på hur effektiv konkurrensen kommer att vara i framtida upphandlingar. Det är sannolikt att resandeincitamentskontrakt blir mindre vanliga. En lösning inför framtida upphandlingar för att hantera problematiken med oförutsedda händelser med stor påverkan kan vara att ange brytpunkter som utlöser en omförhandling av ett kontrakt.

## Summary

In principle, competitively tendered contracts in the Swedish public bus transport system are not supposed to be renegotiated during the contract period. In practice, it happens quite frequently. The need for renegotiations became overwhelmingly evident during the COVID-19 crisis. This external shock was unusually strong and affected all procured public bus services. Demand dropped abruptly, affecting revenues of procuring public transport authorities and, depending on the contract type, also contracted bus operators. To make the situation even worse, costs typically remained constant, as frequent services were supposed to be upheld to avoid the spreading of the virus in crowded buses.

The contract renegotiations during the COVID-19 crisis were clearly caused by unexpected exogenous events. Contracts with passenger incentives, linking a substantial part of the compensation to the number of carried passengers, have been more likely to be subject to renegotiations than gross cost contracts. Typically, renegotiations were triggered by the contracted operators. While being a pragmatically rational response to an extreme situation, the renegotiations and their outcome may not always be fully compliant with the legal framework for public procurements. In cases where passenger incentive contracts have been transformed into gross cost contracts it can be argued that the overall character of the contract has changed. A new tender should then probably have been performed instead.

The COVID-19 crisis could potentially have a long-term impact on contracts and procurements in the industry, affecting how effective the competition will be in future competitive tenders. It is likely that passenger incentive contracts will become less common. One way to handle the problem of unexpected events with profound impact could be to include so-called threat points that will trigger renegotiation of a contract.

# 1. Inledning

Kontrakt för lokala och regionala bussresor har upphandlats i konkurrens sedan slutet av 1980-talet. I dag är 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter ansvariga för planeringen, finansieringen och organisationen av dessa tjänster. Kostnaderna för busstrafiken delas av biljettintäkter och offentliga stöd, som täcks av skatteintäkter. I genomsnitt täcker biljettintäkterna 50 procent av kostnaderna.

Kontrakten i den upphandlade busstrafiken har ofta en löptid på tio år eller längre. I princip ska inte kontrakt som upphandlas i konkurrens omförhandlas under kontraktperioden. Det här innebär att parterna som upprättar kontraktet måste göra antaganden om framtiden som kan visa sig vara oriktiga, antingen till fördel eller nackdel för den ena eller båda parterna som ingår kontraktet. Kontrakten inkluderar ofta beskrivningar av hur innehållet i kontraktet ska tolkas om det inträffar förändringar som påverkar genomförandet av kontrakten. Aspekter som behandlas är till exempel löneökningar, inflation, och kvalitet på den utförda tjänsten. Inget kontrakt kan inkludera alla framtida händelser och ändrade förhållanden, vilka kan påverka genomförandet av villkoren i kontraktet. Av detta följer att alla kontrakt är mer eller mindre inkompleta.

Trots att två ekonomiska kriser under de senaste decennierna (finanskrisen 1990–94 och den globala ekonomiska krisen 2008–2010) medförde långtgående effekter för den svenska kollektivtrafiken, har kontrakten i kollektivtrafiken saknat omförhandlingsklausuler i händelse av att externa chocker skulle påverka sektorn. Trots avsaknaden av uttryckliga skrivningar om omförhandlingar har parterna i kollektivtrafiken utvecklat olika tillvägagångssätt för att ändå genomföra förändringar i ett kontrakt om ett buss- eller järnvägsföretag hamnar i ekonomiskt trångmål. Därutöver tillåter lagen om offentlig upphandling (LOU)<sup>1</sup> och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)<sup>2</sup> förändringar i ett upphandlat kontrakt om vissa villkor är uppfyllda.

Under de senaste tjugo åren har innehållet i överenskommelser mellan transportföretag och upphandlande enheter förändrats vid många tillfällen och av varierande skäl. Exempelvis kan vi notera att redan före coronapandemin genomfördes följande typer av kontraktsförändringar:

1. Förändringar i trafikvolymerna – oftast har det handlat om ökad busstrafik. Ökningar av busstrafiken på upp till 20 procent jämfört med den ursprungliga trafiken är i regel specificerade i standardkontrakt. Under vissa förhållanden medger det juridiska ramverket också förändringar i kontraktsvärdena.
2. Förtydliganden om hur busstrafiken ska utföras. I ett fall klargjorde regionen att bussföretaget inte kunde ersätta expressbussar med bussar som gjorde fler stopp, för att på detta vis öka antalet på- och avstigningar. Detta är ett ad hoc-klargörande som saknar juridisk eller kontraktsmässig grund.
3. Förändringar i ersättningen för att utföra en given mängd trafik. Detta är ett ad hoc-klargörande som saknar juridisk eller kontraktsmässig grund.

---

<sup>1</sup> SFS 2016:1145, *Lagen om offentlig upphandling*.

<sup>2</sup> SFS 2016:1146, *Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna*.

4. Klargöranden av kvalitetskrav. Denna typ av fråga regleras i standardkontrakten.
5. Kontraktsavbrott utan erläggande av någon form av kompensation. Denna typ av beslut är inte reglerade i lagar eller i standardkontrakt.
6. Kontraktsavbrott med erläggande av kompensation och/eller skadeståndskrav. Denna typ av beslut är inte reglerade i lagar eller i standardkontrakt.

Behovet av omförhandlingar blev uppenbart under Covid-krisen. I ett klargörande dokument om Covid-19 framhöll EU-kommissionen att händelserna under pandemin och de följd effekter som den orsakade måste karakteriseras som en oförutsedd omständighet för alla upphandlande enheter inom EU.<sup>3</sup> Trots att den svenska regeringen inte utfärdade någon hård nedstängning av det svenska samhället, innebar rekommendationerna om att hålla avstånd till andra människor och om möjligt arbeta hemifrån att efterfrågan för kollektiva transporter minskade kraftigt. Det minskade resandet påverkade inkomsterna för regionerna och, beroende på kontraktstyp, även bussföretagen som utförde trafiken. Situationen förvärrades av att kostnaderna inte minskade, bl.a. eftersom man bibehöll en hög turtäthet för att undvika smittspridning i bussar med hög beläggning. Efter en tid fattades beslut om substantiella finansiella statliga stöd till regionerna, men dessa stöd uppvägde inte de förlorade intäkterna. Dessa stödpengar var i regel inte riktade till och nådde sällan bussföretagen. Därför försökte många bussföretag omförhandla kontrakten med regionerna eller begära kompletteringar till ingångna avtal.

Forskning om omförhandlade kontrakt i den offentliga sektorn har huvudsakligen studerat omförhandlingar av den ekonomiska ersättningen och tiden för att genomföra ett projekt, samt hur omförhandlingar förändrar kontraktets innehåll.<sup>4</sup> Omförhandlingar förefaller oftast ske i byggprojekt, men där finns i standardavtalen AB 04 och ABT 06 bestämmelser för ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten. Forskningen har identifierat olika skäl till varför kontrakt omförhandlas. Man har kommit fram till att orsaker till omförhandlingar är 1) ojämlika anbudsgivare, ofta med en svagare, mer aggressiv anbudsgivare, 2) att den upphandlande enheten inte lyckats utforma ett flerdimensionellt utvärderingssystem, 3) att parterna håller tillbaka relationsspecifika investeringar, 4) oväntade förändringar i omvärlden, 5) att alla kontraktsöverenskommelser innebär en viss grad av komplexitet, 6) vinnarens förbannelse (*winner's curse*), och 7) fördelssökande beteende.<sup>5</sup>

De omförhandlade svenska kontrakten under Covid-krisen berodde med största sannolikhet på oväntade yttre förändringar över vilka avtalsparterna inte hade någon kontroll. Avtalsparterna kunde knappast ha kunnat förutse vare sig uppkomsten av hindret som sådant eller dess omfattning.

---

<sup>3</sup> Europeiska kommissionen, Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen, *Europeiska unionens officiella tidning* C 108 I (11.4.2020): 1–5, och Albert Sanchez-Graells, "Procurement in the time of COVID-19", *Northern Ireland Legal Quarterly* 71, nr. 1 (2020): 81–87.

<sup>4</sup> Francesco Decarolis och Giuliana Palumbo, "Renegotiation of public contracts: An empirical analysis", *Economics Letters* 132 (2015): 77–81.

<sup>5</sup> Antonio Estache, Jose-Luis Guasch, Atsushi Limi och Lourdes Trujillo, "Multidimensionality and Renegotiation: Evidence from Transport-Sector Public-Private-Partnership Transactions in Latin America", *Review of Industrial Organization* 35, nr. 1/2 (2009): 41–71 och Jonathan Gifford, Lisardo Bolaños och Nobuhiko Daito, *Renegotiation of transportation public-private partnerships: The US experience*, OECD, 2014.



De svenska omförhandlingarna förtjänar att studeras av två orsaker: 1) den externa chocken var kraftig och påverkade all upphandlad kollektiv busstrafik (även om det faktiska genomslaget kom att variera över tid och rum), och 2) effekterna av krisen kan få långtgående framtida effekter för framtida kontrakt och upphandlingar i bussbranschen, med betydelse för hur effektiv konkurrensen kommer att bli i framtida upphandlingar i konkurrens. Därutöver har endast ett begränsat antal akademiska arbeten publicerats som behandlar omförhandlingarna inom kollektivtrafiken under och efter Covid-krisen. Ett av få exempel är en studie av Koglin och Paulsson, som bl.a. undersökt påverkan på incitamentavtalen i branschen och även diskuterar effekter på sättet att organisera marknaden.<sup>6</sup> Fokus i den hittills publicerade forskningen har annars riktats mot hur pandemin har påverkat efterfrågan på kollektiva resor på kort och medellång sikt och möjligheterna att kollektivtransportmarknaden kommer genomgå stora förändringar efter pandemin.<sup>7</sup>

## 1.1 Forskningsfrågor och syften

Den forskningsstudie som ligger bakom denna rapport har haft som mål att systematisera de erfarenheter som uppkom inom den regionalt upphandlade busstrafiken 2020–2021 för att hantera en komplex extern chock som Covid-19. De övergripande syftena är att ge oss en bättre förståelse av: 1) hur en stor extern chock påverkade kontraktet i den regionala busstrafiken, 2) hur de relevanta legala ramverken fungerade under krisen, och 3) hur erfarenheterna av krisen kan komma att påverka kontraktutformning och upphandling i framtiden.

Vi avser särskilt att beskriva hur olika kontraktsformer – till exempel resandeincitamentskontrakt och bruttokostnadskontrakt – fungerade under Covid-19. Vi kommer att utreda i vilken omfattning som pandemin orsakade omförhandlade kontrakt, kontraktsavbrott eller förändringar i kontraktens innehåll.

Studien har också som syfte att beskriva hur olika lagkonflikter påverkade möjligheterna att finna lösningar på de ekonomiska problemen i busstrafiken. Dessa lagar – smittskyddslagen,<sup>8</sup> lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19,<sup>9</sup> LOU och LUF – kan hypotetiskt ha ställt motstridiga krav på hur busstrafiken skulle utföras. Åtminstone kan effekterna av pandemirelaterade bestämmelser ha genererat svårlösta problem i befintliga kontrakt.

Studien avgränsas till den regionalt upphandlade busstrafiken, men kommer förmodligen ge kunskap som kan vara relevant för annan upphandlad offentlig verksamhet.

---

<sup>6</sup> Till Koglin och Alexander Paulsson (2021), *Marknad i kris? Kollektivtrafikens syn på avtalsmodeller under pandemin*, K2 Working Paper 2021:8.

<sup>7</sup> Roger Vickerman, "Will COVID-19 put the public back in public transport? A UK perspective", *Transport Policy* 103 (2021): 95–102, och Konstantinos Gkiotsalitis och Oded Cats, "Public transport planning adaptation under the COVID-19 pandemic crisis: literature review of research needs and directions", *Transport Reviews* 41, nr. 3 (2021): 374–392.

<sup>8</sup> SFS 2004:168, *Smittskyddslag*.

<sup>9</sup> SFS 2021:4, *Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*.

Vi kommer behandla följande forskningsfrågor:

- Vilka effekter hade Covid-19 på efterfrågan och kostnader för kollektiv busstrafik i Sverige?
- Hur påverkade Covid-19 kontrakten i regionernas busstrafik?
- I vilken utsträckning blev kontrakten omförhandlade eller förändrade?
- Vilken eller vilka aktörer initierade omförhandlingar av kontrakten eller tillägg i kontrakten?
- Går det att observera skillnader i hur kontrakten omförhandlades eller förändrades beroende på kontraktstyp?

## 2. Teoretisk referensram

I detta kapitel kommer vi att behandla teorier som diskuterar hur organisationer kan agera för att fullfölja intentionerna i ett kontrakt när det sker stora förändringar i de förutsättningar som påverkar genomförandet av ett kontrakt.

### 2.1 Kontraktsparadoxen och hur den kan hanteras

En viktig grundprincip vid överenskommelser mellan två parter är att ingångna avtal ska hållas (*pacta sunt servanda*) oavsett om omständigheterna ändrar sig i efterhand. I själva verket föreligger vad som kan kallas för en *kontraktsparadox*. Å ena sidan brukar man säga att avtal ingås utifrån den underförstådda premissen att omständigheterna som kringgärdar avtalet inte ska förändras (*clausula rebus sic stantibus*). Å andra sidan ändras likafullt förutsättningarna i stor utsträckning. Denna paradox kan praktiskt hanteras så att parterna står för respektive risk för olika förändringar i priser, konjunkturen, underleverantörer med mera. Här kan man förenklat tala om tre olika typfall, om vi utgår från vad den kontrakterade parten (leverantören) väljer att ta ansvar för:

#### 1. *Det ultimata löftet*

Ibland händer det, även om det tillhör ovanligheterna, att en part lovar avtalsuppfyllelse oavsett vilka förändrade omständigheter som skulle kunna uppkomma. Klausuler med sådan innebörd kallas ofta för *hell and high water clauses*. I praktiken utgör detta en form av chanstagande från leverantörens sida att inget väsentligt kommer att hända. För en upphandlande part kan det ultimata löftet givetvis vara av stort värde, om det går att räkna med att motparten verkligen kommer att uppfylla löftet.

#### 2. *Friskrivning från allt*

En del leverantörer vill inte ta på sig några risker alls och eftersträvar därför att få in klausuler i avtalet som innebär att man friskriver sig från allt som kan hända i form av förändrade omständigheter. För leverantören kan detta upplevas som en trygghet, men för upphandlaren gör det avtalet mindre värdefullt.

#### 3. *Avtal med "hardship-klausul"*

Välbalanserade kontrakt brukar innehålla vad man kallar en *hardship-klausul*, som blir tillämplig när en prestation blivit överdrivet betungande, orsakad av yttre händelser bortom leverantörens kontroll som man inte kunnat räkna med. Sådana klausuler innehåller nära nog alltid en omförhandlingsskyldighet så att avtalet ändras till att bättre spegla den nya situationen och på sätt återställa balansen i kontraktet, vilket förvisso kan vara förenat med stora svårigheter.

Det är i princip endast när ett fullgörande av prestationerna blivit helt omöjligt för endera parten som denne kan ursäktas från att prestera. Då krävs att det är en utifrån kommande händelse som 1) faktiskt hindrar (inte enbart försvårar) fullgörande, 2) parten inte kunnat räkna med vid avtalsingåendet och 3) ligger bortom återopande parts kontroll. I en sådan situation föreligger vad man kallar *force majeure* (exempelvis naturkatastrofer, pandemier och i vissa fall strejker). Om *force majeure* föreligger kan en parts prestation *suspenderas* så

länge som hindret föreligger. När hindret är borta ska prestationerna återupptas igen. Den andra parten får därmed acceptera fördröjningen, men kan kräva fullgörande när hindret är borta. Om hindret blir särskilt utdraget eller beständigt är det vanligt att i force majeure-klausuler föreskriva ogiltighet av avtalet.

Ingen oförutsedd händelse är tillräckligt stor för att resultera i förändrade kontraktsvillkor om en av parterna i överenskommelsen ställer sig negativ till att ändra kontraktsvillkoren. Även om båda parterna kan åberopa force majeure för att för att suspendera eller upphäva sina respektive skyldigheter i ett kontrakt, anses det att köparen förmodligen är mindre benägen än säljaren att göra det. Det beror på att köparens åtagande vanligen består i att betala ett visst pris för en vara eller en tjänst medan säljaren kan ha betydligt fler skäl än den pekuniära ersättningen att åberopa force majeure. Säljaren, som typiskt sett är den aktiva parten i avtalsförhållandet, kan till exempel med anledning av hindret ha svårigheter att anskaffa arbetskraft, skaffa insatsvaror, göra relationsspecifika investeringar etcetera.

En annan lösning på oförutsedda händelser som ändrar möjligheterna att genomföra ett kontrakt är att ett företag helt ger upp kontraktet. Marknadsutträde är den slutgiltiga utvägen för en leverantör om det inte finns några möjligheter att på ett ekonomiskt lönsamt sätt bedriva till exempel en busstrafik. På den svenska kollektivtrafikmarknaden har vi noterat tre huvudsakliga typer av utträden, men flera varianter kan förekomma: 1) konkurs för ett dotterbolag till det vinnande transportföretaget, 2) förhandlat kontraktsavbrott, med eller utan kompensation och utan framtvingad konkurs, och 3) det privata transportföretaget går i konkurs för att inte riskera att tvingas betala kompensation för det avbrutna kontraktet. Även om det kan finnas möjligheter för en upphandlande myndighet att hantera risken för att en leverantör går i konkurs, till exempel att ett moderbolag borgar för ett dotterbolags kreditvärdighet, kan en omförhandling te sig som ett bättre alternativ än att behöva hantera ett eventuellt stillestånd eller en ny upphandling.

## 2.2 Inkompleta kontrakt och behovet av omförhandling

Den fundamentala osäkerheten om framtiden förklarar varför parterna i nästan alla långsiktiga kontraktsöverenskommelser beslutar att inte i detalj reglera alla upptänkliga komplikationer som kan inträffa när kontraktet genomförs. Det här betyder att kontrakten är inkompleta, vilket kan resultera i konsekvenser som inte behandlas i kontrakten.<sup>10</sup>

Ett kontrakt måste balansera å ena sidan sökandet efter ekonomisk effektivitet och å andra sidan hålla sig till rättsligt bindande regler och regleringar. Ett inkomplett kontrakt kan med detta synsätt anses vara ett medvetet effektivitetssökande beslut av parterna, beroende på att begränsad rationalitet hos aktörerna och transaktionskostnader förhindrar att framtida aspekter i affärsöverenskommelsen kan inkluderas i kontraktet i förväg.<sup>11</sup> Alternativt kan det vara så att det finns alltför många möjliga framtida ekonomiska utfall av kontraktet att de inte kan beskrivas i tillräcklig detalj.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Eric Maskin och Jean Tirole, "Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts", *The Review of Economic Studies* 66, nr. 1 (1999): 83–114.

<sup>11</sup> Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, (New York: Free Press, 1975).

<sup>12</sup> Ilya Segal, "Complexity and Renegotiation: A Foundation for Incomplete Contracts", *The Review of Economic Studies* 66, nr. 1 (1999): 57–82.

I den teoretiska litteraturen om kontrakt finns det åtminstone två angreppssätt vilka kan användas för att analysera hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna proaktivt i utformningen av kontrakten kan inkludera risken för en stor oförutsedd omständighet. I det första angreppssättet är utgångspunkten att man skriver kontrakt som antas kunna hantera alla typer av omvärldsförändringar efter att kontraktet börjar gälla. I det andra angreppssättet utgår man i stället från att ibland inträffar det oväntade förändringar vilka gör det nödvändigt att ändra kontraktsvillkoren.

## 2.2.1 Inkompleta kontrakt med enkla beslutsregler

Teoribildning om inkompleta kontrakt antar att aktörerna på en marknad har ofullständig kunskap om andra aktörers kunskap och intentioner och osäkerhet om den framtida utvecklingen. Det mest kompletta kontraktet som vi kan föreställa oss på en sådan marknad är det *optimala kontraktet* som specificerar utfall vilka baseras på all relevant information som är observerbar av en rättslig instans.<sup>13</sup>

Ekonomisk forskning om kontrakt har identifierat enkla beslutsregler för att styra genomförandet av kontrakt när det föreligger transaktionskostnader och osäkerhet om framtida förhållanden. Maskin och Tirole menar att transaktionskostnader inte behöver störa ett optimalt genomförande av ett kontrakt.<sup>14</sup> De hävdar att parterna i förväg kan undvika problemen med att formulera utförliga kontrakt om parterna har symmetrisk verifierbar information och kan enas om att specificera den framtida avkastningen (*payoff*) från ett kontrakt.<sup>15</sup> Vad som krävs för att upprätta ett sådant så kallat *avkastningskontrakt* är att det inte får finnas någon osäkerhet om intäkter och kostnader och att parterna inte har möjlighet att agera opportunistiskt.<sup>16</sup> Om parternas tillgång på information är olika, måste den ena av parterna konsekvent vara sanningsenlig för att göra det möjligt att finna en effektiv gemensam maximering av vinsten.<sup>17</sup>

Vi konstaterar att två typer av inkompleta kontrakt i den teoretiska litteraturen – optimala kontrakt och avkastningskontrakt – försöker imitera ett teoretiskt komplett kontrakt genom att introducera en enkel beslutsregel som täcker alla icke-reglerade aspekter i kontraktet. Dessa två modeller för inkompleta kontrakt utgår från några grundläggande antaganden, som identifierar den mekanism som kommer att styra utfallet i kontraktet mot ett tänkt stabilt kontrakt. I den optimala kontraktmodellen antas det att genom att koppla utbetalningarna i kontraktet till en förmodad stabil referensmarknad går det att undvika riskerna med att omförhandla innehållet i kontraktet. Denna kontraktmodell utgår från funktions sättet för standardiserade råvarumarknader.<sup>18</sup> I avkastningsmodellen antas det i stället att genom en klausul om delning av vinster och förluster under kontraktperioden kan parterna undvika eventuella problem med transaktionskostnader och oförutsedda händelser.

---

<sup>13</sup> Segal, "Complexity and Renegotiation", 57–82.

<sup>14</sup> Maskin och Tirole, "Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts", 83–114.

<sup>15</sup> Oliver Hart och John Moore, "Incomplete Contracts and Ownership: Some New thoughts", *American Economic Review* 97, nr. 2 (2007): 182–186.

<sup>16</sup> Williamson, *Markets and Hierarchies*.

<sup>17</sup> Williamson, *Markets and Hierarchies*.

<sup>18</sup> Kol- och naturgaskontrakt specificerar ofta volymer och priser över flera årtionden genom att referera till internationella priser för liknande produkter och verifierbara mätningar av säljarens kostnader. Se till exempel Paul L. Joskow, "Price Adjustment in Long-Term Contracts: The Case of Coal", *The Journal of Law and Economics*, 31, nr. 1 (1988): 47–83.

## 2.2.2 Inkompleta kontrakt med flexibilitet

I en del inkompleta kontrakt enas parterna om att senarelägga en del aspekter i kontraktet till när kontraktet genomförs. De kan besluta att välja denna lösning antingen därför att de känner en osäkerhet inför framtida händelser eller på grund av osäkerhet om hur begränsad rationalitet och transaktionskostnader kan komma att påverka förverkligandet av intentionerna med kontraktet.

Upphandlade kontrakt i offentlig sektor tillåter inte att det görs alltför stora förändringar i kontraktsvillkoren efter att kontraktets löptid startar. Detta villkor används för att få till stånd en fungerande konkurrens under upphandlingen. Om man kan anta att det kommer att ske stora förändringar i framtiden, vilka kommer kunna påverka genomförandet av ett kontrakt, kan det motivera att det byggs in en flexibilitet i kontraktet. Ett sätt att göra kontraktet mer flexibelt är att acceptera stora förändringar i vad som ska utföras och vilka ersättningar som ska utbetalas. En sådan kontraktsumformning kan dock göra det omöjligt att upphandla kontraktet i konkurrens, eftersom det inte går att ange under upphandlingen vad som ska utföras och till vilket pris. Ett annat sätt att hantera osäkerhet om hur ett kontrakt kan utvecklas är att i förväg redovisa när utfallet av ett kontrakt avviker så pass mycket från det planerade att det ska göras en omförhandling.

Enligt Tadelis kan det vara ekonomiskt ofördelaktigt för en upphandlande myndighet att använda upphandling i konkurrens om varan eller tjänsten som ska införskaffas är komplex och det finns en hög grad av osäkerhet om kontraktets genomförande.<sup>19</sup> Han föreslår att den offentliga sektorn kan lära sig av hur den privata sektorn agerar när den upphandlar komplexa projekt. Då använder privata företag sig ofta av direkta förhandlingar med etablerade och välkända företag.<sup>20</sup> Motivet till att man gör på detta sätt är att både köpare och säljare delar en osäkerhet om hur stora förändringar som kommer göras i projektet efter att kontraktet är undertecknat.<sup>21</sup> Dessa förändringar kan ha sitt ursprung i felaktig design, oväntade händelser eller förändringar i regelverk. Kollektivtrafik kan inte sägas vara en komplex tjänst men ofta kan det finnas en osäkerhet om trafiken kommer utvecklas på det sätt som aktörerna antog när kontraktet inleddes. Detta har motiverat forskare att förorda att den upphandlande myndigheten ersätter upphandling i konkurrens med förhandlingar med utvalda företag inom den upphandlade kollektivtrafiken.<sup>22</sup> På vissa marknader och geografiska områden är detta dock i praktiken inte möjligt så som regelverket ser ut.

En annan ansats för att hantera framtida ekonomisk osäkerhet i en kontraktsoverenskommelse är att det i kontraktet stipuleras återkommande omförhandlingar av villkoren i kontraktet under kontraktperioden. Behovet av omförhandling förklaras av Hart och Moore med att de ekonomiska effekterna av ett kontrakt behöver observeras av parterna efter att kontraktet börjat gälla och är omöjliga att beskrivas i förväg.<sup>23</sup> Förmodligen omöjliggör även

---

<sup>19</sup> Steven Tadelis, "Public procurement design: Lessons from the private sector", *International Journal of Industrial Organization* 30, nr. 3 (2012): 297–302.

<sup>20</sup> Tadelis, "Public procurement design", 297–302.

<sup>21</sup> Patrick Bajari och Steven Tadelis. (2001) "Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts", *The Rand Journal of Economics* 32, nr. 3 (2001): 387–407.

<sup>22</sup> David A. Hensher och John Stanley, "Transacting under a performance-based contract: The role of negotiation and competitive tendering", *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 42, nr. 9 (2008): 1143–1151.

<sup>23</sup> Oliver Hart och John Moore, "Incomplete Contracts and Renegotiation", *Econometrica* 56, nr. 4 (1988): 755–785.

denna kontraktmodell upphandling i konkurrens eftersom den flyttar stora delar av innehållet i kontraktet till framtida förhandlingar. Segal påpekar att behandlingen av begränsad rationalitet i avkastningsmodellen som beskrivits ovan och omförhandlingsmodellen är problematisk, eftersom utformningen av den begränsade rationaliteten i modellernas förenklade verklighetsbeskrivningar beskriver beslutsfattarna såsom varande antingen helt korkade eller perfekt rationella. I en komplex miljö med många möjliga affärsmässiga utfall är det inte möjligt att identifiera ett optimalt kontrakt eller förklara varför parterna beslutar att antingen skriva ett omförhandlingsbart imperfekt kontrakt eller ett icke-omförhandlingsbart kontrakt.<sup>24</sup>

Ett tillvägagångssätt som innebär att man inte behöver ersätta upphandling i konkurrens med förhandlingar består i att fastslå brytpunkter (*threat points* eller *default points*) för när kontrakt ska omförhandlas.<sup>25</sup> Detta är ett annorlunda förhållningssätt till omförhandlingar än hos Hart och Moore, vilka utgick från att framtiden var så osäker att man skulle omförhandla oavsett hur ett kontrakt utvecklades. I forskningen om brytpunkter används hotet om omförhandling som ett sätt att disciplinera parterna i ett kontrakt och att begränsa risken att parterna blir inlåsta i ett kontrakt som kan vara snedvridet till fördel för en av parterna.

---

<sup>24</sup> Segal, "Complexity and Renegotiation", 57–82.

<sup>25</sup> Se till exempel Philippe Aghion, Mathias Dewatripont och Patrick Rey, "Renegotiation Design with Unverifiable Information", *Econometrica* 62, nr. 2 (1994): 257–282 och Georg Nöldeke och Klaus M. Schmidt, "Sequential Investments and Options to Own", *The Rand Journal of Economics* 29, nr. 4 (1998): 633–653.

## 3. Upphandlingslagstiftning och kontrakt i den svenska kollektivtrafiken

### 3.1 Lagstiftning och rättspraxis

Lagen om offentlig upphandling, LOU, baserad på EU-direktiv 2014/24/EU,<sup>26</sup> och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF, baserad på EU-direktiv 2014/25/EU,<sup>27</sup> ger ett rättsligt ramverk för offentliga organisationer att använda konkurrens vid upphandling, där framför allt den senare tillämpas för kollektivtrafiktjänster. Generellt gäller att kontrakt upprättade efter en offentlig upphandling inte kan ändras utan att det genomförs en ny upphandling. Det beror på att sådana förändringar, om de hade varit kända under budgivningen, kunde ha påverkat antalet företag som lade ett anbud och som en konsekvens av detta vilket företag som vann upphandlingen. Trots detta medger båda lagarna undantag för situationer då det kan göras förändringar utan att det behöver genomföras en ny upphandling. Samtidigt anger lagarna att förändringarna inte får vara så omfattande att de ändrar kontraktets karaktär. Detta villkor måste vara uppfyllt även om undantagen medger förändringar.

Ett av undantagen är om kontraktet inkluderar klausuler om förändringar och dessa var kända under upphandlingsprocessen.<sup>28</sup> Denna typ av klausuler behöver vara väldigt specifika och exakt definiera omständigheterna när de ska användas. Förändringar i trafikvolymerna under kontraktets löptid, och klausuler om force majeure, är några exempel på definierade undantag.

Ett annat undantag är inträffandet av oförutsebara omständigheter.<sup>29</sup> En förändring kan vara nödvändig att göra beroende på omständigheter som den upphandlande enheten varken förutsåg eller kunde ha förutsett när det tilldelade ett företag ett kontrakt. Som vi redan har påpekat gjorde EU-kommissionen bedömningen under 2020 att Covid-19 var en oförutsebar omständighet.

Förändringar kan också göras om de inte bedöms vara väsentliga.<sup>30</sup> Det är emellertid inte fallet om de innebär att det introduceras nya villkor som kunde ha medfört att andra eller fler budgivare hade deltagit i upphandlingen, eller om villkoren i kontraktet förändras till fördel för det kontrakterade företaget.

---

<sup>26</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, *Europeiska unionens officiella tidning* L 94, 28.3.2014, 65–242.

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, *Europeiska unionens officiella tidning* L 94, 28.3.2014, 243–374.

<sup>28</sup> 17 kap. 10 § LOU och 16 kap. 10 § LUF.

<sup>29</sup> 17 kap. 12 § LOU och 16 kap. 12 § LUF.

<sup>30</sup> 17 kap. 14 § LOU och 16 kap. 14 § LUF.



Med *oförutsebara omständigheter* avses i upphandlingsdirektiven "omständigheter som inte hade kunnat förutses trots att den upphandlande myndigheten har visat skäligen omsorg i förberedelserna av den ursprungliga kontraktstilldelningen med hänsyn till tillgängliga medel, det berörda projektets beskaffenhet och egenskaper, god praxis på det berörda området samt behovet av att säkerställa ett lämpligt förhållande mellan de resurser som ägnas åt att förbereda kontraktstilldelningen och dess förutsebara värde".<sup>31</sup> Det finns sålunda ett krav på objektiv oförutsebarhet av händelserna och att den upphandlande myndigheten har förfarit omsorgsfullt i förberedelserna.

Vad gäller frågan om den *övergripande karaktären* av kontraktet förändrats med anledning av ändringen exemplifieras i direktivet att de varor eller tjänster som upphandlats ersätts med något annat eller genom att typen av upphandling förändras i grunden. Karaktärsändringen följer av att det i en sådan situation kunde antas att resultatet av upphandlingen skulle ha påverkats.<sup>32</sup>

I ett avgörande från kammarrätten i Stockholm, *ABC Labs*,<sup>33</sup> som förvisso inte handlade om kollektivtrafik men likafullt rättsfrågan om ändring av kontrakt, noterade domstolen att det i förarbetena till 17 kap. 12 § LOU framhölls att vad som avses med ett kontrakt eller ramavtals övergripande karaktär ytterst är en fråga för rättstillämpningen att avgöra. Av LOU-direktivet följer även att en ändring inte är tillåten om ändringen leder till att den övergripande upphandlingen får en annan karaktär, och då med hänsyn till att man annars kan anta att resultatet skulle ha påverkats om det ursprungliga avtalet ersätts med något annat, eller genom att typen av upphandling förändras i grunden.<sup>34</sup> I det aktuella fallet ansåg domstolen att en tilläggstjänst (provtagningsskit för egenprovtagning och analys för Covid-19) hade ett så nära samband med det som omfattades av det upphandlade vårdavtalet att dess övergripande karaktär inte ändrades. I kontraktet fanns även en ändringsklausul som hade kunnat åberopas – vilket även gjordes gällande av myndigheten – men såväl förvaltningsrätten som kammarrätten fann att det inte var visat att ändringen av avtalet hade skett med stöd av den aktuella ändringsklausulen.

Avgörandet ger förvisso liten ytterligare vägledning i frågan om vad som ska anses ändra kontraktets karaktär och förarbetena ger endast generell vägledning. I förarbetena görs en jämförelse med reglerna om gränserna för väsentliga ändringar av kontrakt, där omfattningen av och innehållet i parternas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, inbegripet fördelningen av immateriella rättigheter, bör betraktas som karaktärsändrande. Detta eftersom sådana ändringar kan visa att parterna har för avsikt att omförhandla viktiga kontraktsvillkor och om de ändrade villkoren skulle ha påverkat resultatet av upphandlingen. Karaktärsändringar kan även anses föreligga när myndigheten väljer att frånfalla ett väsentligt villkor som ställts i samband med upphandlingen (exempelvis kontraktsviten). Likaså ändras karaktären om varor köps av leverantören när dessa i stället enligt kontraktet ska hyras. Härutöver kan även dramatiska och oproportionella eller oöverblickbara förändringar gällande parternas följdförpliktelser härrörande från kontraktet ge upphov till att kontraktets karaktär ändras.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, skäl 109.

<sup>32</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, skäl 109 och artikel 72. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU, skäl 115 och artikel 89.

<sup>33</sup> Kammarrätten i Stockholm, *Mål 1536-22, ABC Labs AB mot Region Stockholm*, 2022-10-31.

<sup>34</sup> Se Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, 850, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, skäl 109, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU, skäl 115.

<sup>35</sup> Se Prop. 2015/16:195, 849 f.

Om kontrakten trots de oförutsedda händelserna bibehåller de för parterna väsentliga villkoren och omfattningen av kontraktet, men likafullt ändras i andra hänseenden, kan detta alltså vara förenligt med upphandlingsrätten. De ändringar som analyserats har heller inte – såvitt kunnat utredas – föranlett några rättsprövningar.

## 3.2 Kollektivtrafikkontraktens utformning

Ett upphandlat kontrakt i den svenska kollektivtrafiken kan, aningen förenklat, sägas ha två alternativa utformningar. Den första typen är ett *bruttokostnadskontrakt*, i vilket det utförande företaget betalas för de kostnader som uppstår för att utföra tjänsten. Därutöver ges företaget en ersättning. I branschen benämns kontrakt av denna typ *produktionsavtal*. Ofta inkluderar de vissa kvalitetsincitament, men antalet resande påverkar inte ersättningen till företaget.<sup>36</sup> Den andra kontraktstypen innehåller inslag av *resandeincitament*, det vill säga antalet resenärer påverkar ersättningen antingen delvis eller helt och hållet.<sup>37</sup> Om det kontrakterade företagets ersättning är direkt och till fullo beroende på antalet resenärer och om den regionala kollektivtrafikmyndigheten enbart betalar ett förutbestämt belopp per resenär, kan kontraktet sägas vara ett *nettokostnadskontrakt*. Ofta innehåller även denna typ av kontrakt bestämmelser om kvalitetsincitament.

I regel inkluderar båda dessa typer av kontrakt klausuler om hur man ska hantera förändringar och störningar. Ersättningen som betalas ut till bussföretaget förändras varje år beroende både på förändringar i kostnadsnivåer och på bussföretagets prestation. Förändringar i kostnader är kopplade till ett index som beräknas genom att ta hänsyn till förändringar i normaliserade lönekostnader, bränslen, fordon, räntenivåer och genomsnittlig inflation.<sup>38</sup> Ersättningen till bussföretaget beror också på busstrafikens kvalitet. Om trafiken utförs på ett dåligt sätt får bussföretaget betala kontraktsviten och om kvaliteten anses vara bättre än en stipulerad norm kan bussföretaget erhålla en bonus. Både viten och bonusar är indexerade på samma sätt som det tidigare beskrivna indexet som används för att beräkna den årliga ersättningen.

Kontrakten kan förändras, omförhandlas eller avslutas av en rad olika skäl beroende på vilka klausuler som inkluderas i kontrakten: 1) Den regionala kollektivtrafikmyndigheten kan öka antalet bussavgångar med upp till 20 procent under kontraktperioden, 2) Båda parter kan avbryta kontraktet om de finner att den andra parten substantiellt bryter mot kontraktet och inte åtgärdar bristerna inom 30 dagar från ett skriftligt klagomål, 3) En kontraktspart kan också begära en omförhandling av kontraktet om det uppkommer förändringar i lagar, avgifter, skatter, lokala miljökrav eller i affärsbetingelser, vilka påverkar möjligheterna att genomföra kontraktet. Kontrakten innehåller också ofta en allmän force majeure-klausul, som identifierar alla större händelser bortom en kontraktsparts kontroll – det kan handla om krig, naturkatastrofer, bränder, strejker eller beslut av myndigheter – vilka konstituerar en anledning att undvika ett fullföljande av villkoren i kontraktet. En strejk eller annan arbetsmarknadskonflikt som orsakas av bussföretaget anses dock aldrig utgöra force majeure.

---

<sup>36</sup> Vi använder i denna rapport flera olika benämningar på det kontrakterade företaget, till exempel bussoperatör eller bussföretag. I branschen används ofta begreppet *trafikutövare*.

<sup>37</sup> Den ökade användningen av kontrakt med resandeincitament i den svenska kollektivtrafiken, liksom intentioner och faktisk påverkan, diskuteras av Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén och Juan J. Jardón, "Hybrid markets in public transport – contract design, performance and conflicts", *Research in Transportation Economics* 83 (2020) och Andreas Vigrén och Roger Pyddoke, "The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport", *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 135 (2020): 144–159.

<sup>38</sup> Indexrådet, *Allmänna grunder för index gällande busstrafik*, Rev. nr. 6, 2016.

Alla de angivna skälen för att göra förändringar i hur kontraktet ska slutföras ska vara kända av företagen som deltar i upphandlingen, eftersom de antingen följer av gällande rätt eller är hänvisade till i anbudsunderlaget. Trots denna transparens finns det ändå ett visst mått av osäkerhet, eftersom det förmodligen är omöjligt för parterna att korrekt värdera alla faktiska förändringar som kommer att inträffa under ett kontrakts löptid.

## 4. Metod och empiri

Vår fallstudie baseras på flera olika typer av empiriskt material. För det första har vi samlat in statistik om hur resandet med den regionala busstrafiken såg ut under perioden före, under och efter Covid-19. Vi har också gått igenom den offentliga information som regionala kollektivtrafikmyndigheter publicerat, bl.a. i årsredovisningar och via sina webbplatser. Liknande information har också samlats in från några busstrafikföretag. Därtill har också relevanta lagar studerats, liksom de åtgärder som riktades mot kollektivtrafiken under pandemin.

För det andra har vi samlat in mer specifik information från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna via en skriftlig enkät (återgiven i bilaga 1), där svaren sedan anonymiserades. Enkäten besvarades ursprungligen av 15 (71 procent) av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Genom riktade, mer begränsade frågor och komplettering med andra källor, har fallstudien kunnat inkludera svar från 19 kollektivtrafikmyndigheter (90 procent) för åtminstone en del av frågorna. Ingen av de större regionala kollektivtrafikmyndigheterna saknas i studien. Från några kollektivtrafikmyndigheter har vi också samlat in ett urval faktiska buss- trafikkontrakt och tilläggskontrakt.

För det tredje har vi också genomfört intervjuer med representanter för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sveriges Bussföretag.

## 5. Resultat

### 5.1 Förändringar i regelverk under Covid-krisen

När Covid-19 slog till mot Sverige våren 2020 valde regeringen att inte genomföra någon hård nedstängning av samhället, men diverse mjuka och hårda åtgärder medförde ändå avsevärda begränsningar i rörligheten och vardagslivet. En del lagar och förordningar, liksom Folkhälsomyndighetens föreskrifter, råd och rekommendationer, hade också en direkt eller indirekt påverkan på såväl utbud som efterfrågan i kollektivtrafiken.

I början av pandemin var det framför allt smittskyddslagen<sup>39</sup> och den tillhörande smittskyddsförordningen<sup>40</sup> som försåg regeringen och Folkhälsomyndigheten med de mandat och befogenheter som behövdes för åtgärder mot Covid-19. I smittskyddslagen definieras och listas vissa sjukdomar som allmänfarliga och ett fåtal av dessa dessutom som samhällsfarliga. En allmänfarlig sjukdom är en smittsam sjukdom som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser. En samhällsfarlig sjukdom är en allmänfarlig sjukdom som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära åtgärder.

En av de första åtgärderna i kampen mot Covid-19 som genomfördes i Sverige var att regeringen (på rekommendation från Folkhälsomyndigheten) den 1 februari 2020 beslöt att klassificera Covid-19 som både en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. Det innebar i praktiken möjligheter för smittskyddsläkare och Folkhälsomyndigheten att tillämpa extraordinära tvångsåtgärder gentemot individer respektive grupper av människor, som beslut om karantän och avspärning av större områden.

Folkhälsomyndigheten kunde med stöd i smittskyddslagen och smittskyddsförordningen ta fram såväl föreskrifter som allmänna råd för att motverka spridningen av Covid-19. Föreskrifterna är bindande regler med samma status som lagar. Ett allmänt råd är inte bindande på samma sätt som en lag eller föreskrift och det finns inga definierade sanktioner att ta till mot dem som inte följer råden. De kan likväl ha en styrande påverkan, inte minst i offentligt drivna verksamheter.

Den 13 mars 2020 kom Folkhälsomyndigheten med ett av de första nationella råden till allmänheten: att stanna hemma vid förkylningsliknande symptom. Det följdes av råd om att personer över 70 skulle begränsa sina sociala kontakter (16 mars), en uppmaning till lärosäten och gymnasieskolor att ordna distansundervisning (17 mars) och råd om att inte genomföra längre helgresor i onödan (19 mars). Den 1 april 2020 kom myndigheten med nya allmänna råd om att hålla avstånd och ta personligt ansvar. Arbetsgivare skulle se till att anställda arbetade hemifrån om det var möjligt, samt att anställda undvek onödiga resor (vid den här tiden hade många större arbetsgivare redan på eget initiativ infört detta i sin verksamhet). I kollektivtrafiken och allmänna färdmedel rekommenderades att antalet resenärer begränsades och att antalet turer anpassades så att trängsel kunde undvikas för de människor som av olika skäl var tvungna att resa med kollektivtrafiken.

---

<sup>39</sup> SFS 2004:168, *Smittskyddslag*.

<sup>40</sup> SFS 2004:255, *Smittskyddsförordning*.

Den 18 april 2020 fick regeringen genom ett riksdagsbeslut nya tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av Covid-19.<sup>41</sup> Dessa förändringar gav regeringen ännu mer långtgående befogenheter att via särskilda föreskrifter ta till drastiska åtgärder för att minska smittspridningen – åtgärder som riksdagen kunde få godkänna först i efterhand. Exempelvis gavs möjlighet att ta beslut om stängning av restauranger, köpcentrum, hamnar, flygplatser och järnvägsstationer och andra begränsningar av transporter.

Under sommaren och tidiga hösten 2020 minskade smittspridningen, vilket ledde till lättnader i rekommendationer och råd, men med en ökad smittspridning kom Folkhälsomyndigheten i oktober med nya skärpta allmänna råd, uppdelade på olika regioner. Rekommendationen om distansundervisning, som upphört 15 juni 2020, återinfördes 3 december 2020. I december kom Folkhälsomyndigheten också med nya råd om munskydd i kollektivtrafiken i rusningstrafik, vilka trädde i kraft 7 januari 2021.

Under hösten 2020 intensifierade regeringen arbetet med att ta fram en ny lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (den så kallade covid-19-lagen).<sup>42</sup> Den nya lagen trädde i kraft den 10 januari 2021, tillsammans med en förordning – den så kallade begränsningsförordningen.<sup>43</sup> Begränsningsförordningen utökades den 14 februari 2021 med ett särskilt kapitel om kollektivtrafik. Detta innebar att i all kollektivtrafik med en linjesträckning över 150 km skulle beläggningen begränsas till endast 50 procent av platserna. Dessa regler kom att gälla i fem månader, fram till 15 juli 2021.

Under hösten 2021 lättades återigen flera restriktioner, till exempel upphörde rådet om hemarbete den 29 september. När smittspridningen (med nya virusvarianter) tog fart igen mot slutet av året fick Folkhälsomyndigheten ta fram nya rekommendationer. Från den 8 december 2021 rekommenderades alla vuxna att om möjligt undvika trängsel i kollektivtrafiken genom att välja att resa andra tider än i rusningstrafik eller använda andra färdsätt, som till exempel att gå, cykla eller åka bil, samt att använda munskydd i kollektivtrafiken om det inte skulle gå att undvika trängsel. Den som bedrev kollektivtrafik rekommenderades att bibehålla en full turtäthet och arbetsgivare skulle göra det möjligt för anställda att i viss utsträckning arbeta hemifrån när arbetet så tillät.

Den 23 december kom nya skärpta föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer från Folkhälsomyndigheten. Alla människor skulle undvika miljöer med trängsel och arbeta hemifrån när arbetet så tillät. Dagen efter, 24 december 2021, återinfördes det särskilda kapitlet om kollektivtrafik i begränsningsförordningen, med nya krav på passagerarbegränsningar i den långväga kollektivtrafiken och undvikande av trängsel. Den 28 december kompletterades förordningen med en föreskrift från Folkhälsomyndigheten. För inrikes resor med långväga kollektivtrafik skulle den som bedriver trafiken säkerställa att varje passagerare hade tillgång till sittplats, det vill säga stående passagerare skulle inte tillåtas.

Covid-19-lagen hade förlängts i flera omgångar under 2021, men det hade blivit allt svårare för regeringen att få igenom dessa förlängningar i riksdagen. Med hänvisning till ökad vaccinationsgrad och lägre smittspridning upphörde alla Folkhälsomyndighetens råd avseende kollektivtrafik, munskydd och hemarbete den 9 februari 2022. Covid-19-lagen upphörde att gälla den 31 mars 2022 och från den 1 april klassades inte längre Covid-19 som en allmän- och samhällsfarlig sjukdom.

---

<sup>41</sup> Prop. 2019/20:155, *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*.

<sup>42</sup> SFS 2021:4, *Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*.

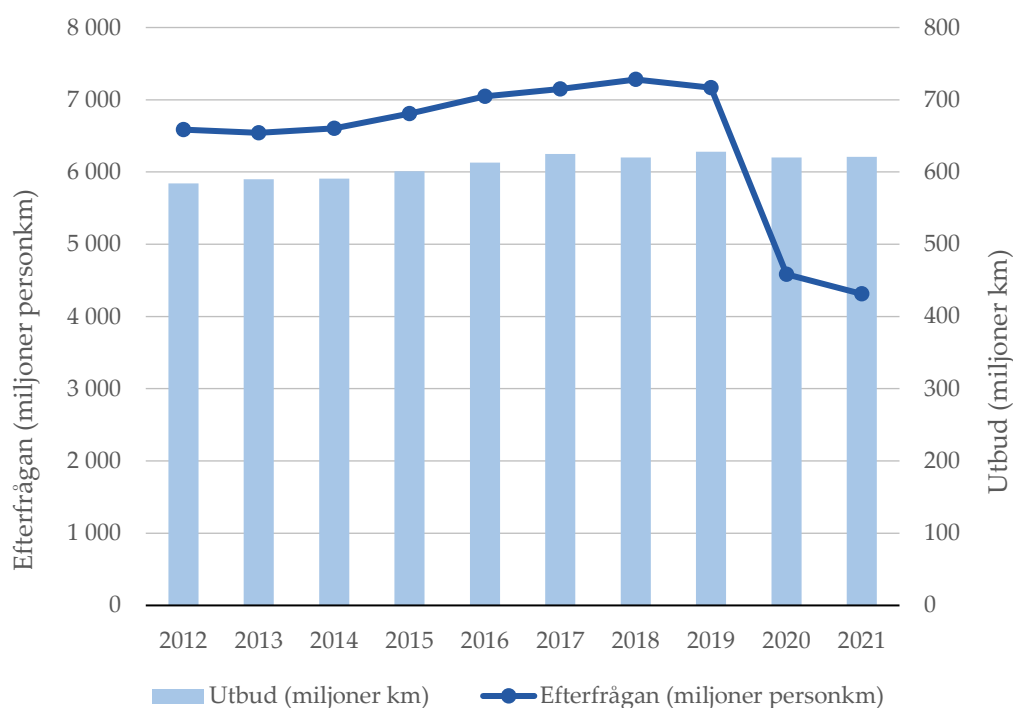
<sup>43</sup> SFS 2021:8, *Förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*.

## 5.2 Kollektivtrafiken under Covid-krisen

De förändringar i lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, råd och rekommendationer som beskrivits ovan, i kombination med förändrade rutiner som många företag också genomförde på eget initiativ, liksom inte minst andra, frivilliga försiktighetsåtgärder som vanliga människor valde att göra, fick stora effekter på förutsättningarna att bedriva kollektivtrafik och bidrog till ett kraftigt minskat resande under pandemin.

Figur 1 redovisar uppgifter om både utbud (mätt som tillgängliga trafik kilometer med buss) och efterfrågan (mätt som person km med buss) i Sverige för perioden 2012–2021. Som framgår av diagrammet förblev utbudet mer eller mindre konstant, med en nedgång på endast 1 procent mellan 2019 och 2020. I skarp kontrast till detta minskade samtidigt efterfrågan med 36 procent och den nedåtgående trenden fortsatte även under 2021. Enligt Trafikanalys (2022) minskade resandet med regional kollektivtrafik mer än det regionala resandet med bil och cykel under pandemin.<sup>44</sup>

**Figur 1. Utbud och efterfrågan på upphandlad kollektiv busstrafik**



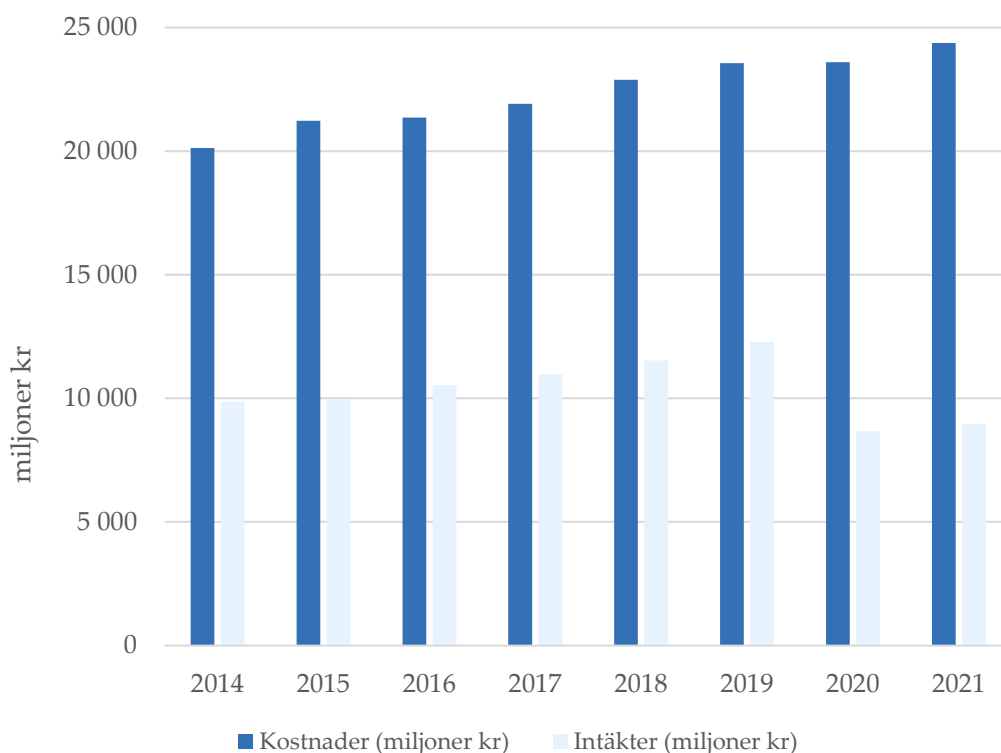
Källa: Statistik om lokal och regional kollektivtrafik från Trafikanalys.

I syfte att skydda bussförarna från Covid-19 installerades plexiglas och framdörrarna låstes, vilket innebar att resenärerna blev tvungna att enbart gå på och av vid mitt- eller bakdörrar. I många fall fick detta negativa effekter på möjligheten att kontrollera färdbevis, vilket innebar att intäkterna inte bara påverkades av minskat resande utan också av fler icke-betalande resenärer. Trots detta minskade biljettintäkterna något mindre än resandet 2020 – med 29 procent – och stabiliserades 2021 (Figur 2). Detta indikerar att människor som köpt periodkort inte använde dem lika ofta, och en del regionala kollektivtrafikmyndigheter rapportera-

<sup>44</sup> Trafikanalys, *Resmönster under coronapandemin 2020–2021*, Rapport 2022:5.

de också en högre andel sålda enkelbiljetter. Sådana biljetter genererar typiskt sett högre intäkter per resa. Vad som också framgår tydligt i Figur 2 är att kostnaderna för busstrafiken inte minskade, utan i stället fortsatte att öka under pandemin.

**Figur 2. Kostnader och intäkter för upphandlad busstrafik**



Källa: Statistik om lokal och regional kollektivtrafik från Trafikanalys

Sammantaget blev de ekonomiska konsekvenserna för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna mycket kännbara, med minskade intäkter från busstrafiken på 3,6 miljarder kr 2020 jämfört med 2019. 2021 förbättrades visserligen intäkterna med 287 miljoner kr men jämfört med 2019 var intäkterna fortfarande 3,3 miljarder kr lägre. Samtidigt ökade kostnaderna för busstrafiken med 45 miljoner kr 2020 och med 823 miljoner kr 2021.

Regering och riksdag fattade beslut om att stödja de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med ökade statliga anslag, uppgående till 3 miljarder kr 2020 och med ett liknande belopp 2021. Ett villkor för att få ta del av anslaget 2021 var att nivån på kollektivtrafiken upprätthölls. Även om detta är mycket pengar är det viktigt att komma ihåg att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna också förlorade intäkter från den upphandlade tågtrafiken, med cirka 2 miljarder kr såväl 2020 som 2021. Följaktligen blev regionerna fortfarande tvungna att täcka en stor del av underskotten på egen hand.

Även om det framför allt var ett problem för operatörer verksamma i den kommersiella långväga busstrafiken eller charterbusstrafiken, blev även kontrakterade operatörer (särskilt om omförhandlingarna inte var lyckosamma) tvungna att minska personalstyrkan som ett



sätt att hantera effekterna av pandemin. Nobina utgör ett sällsynt exempel på en bussoperatör som i vissa avseenden gynnades av Covid-krisen. Dotterbolaget Samtrans anlätades snabbt för att köra Covid-19-patienter och etablerade också 300 mobila teststationer över hela landet.<sup>45</sup>

### 5.3 Omförhandlingar och tilläggskontrakt

I de flesta regioner ledde pandemin och dess påverkan på kollektivtrafiken omedelbart till en diskussion om kontrakten och deras utförande.

Tabell 1 går igenom 1) de typer av kontrakt som användes av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) i Sverige när Covid-19 drabbade kollektivtrafiken, 2) om det skedde omförhandlingar av eller gjordes tillägg i kontrakten, och 3) vilken kontraktspart som tog initiativ till förändringar i kontrakten.

**Tabell 1. Omförhandlingar av busstrafikkontrakt under Covid-19**

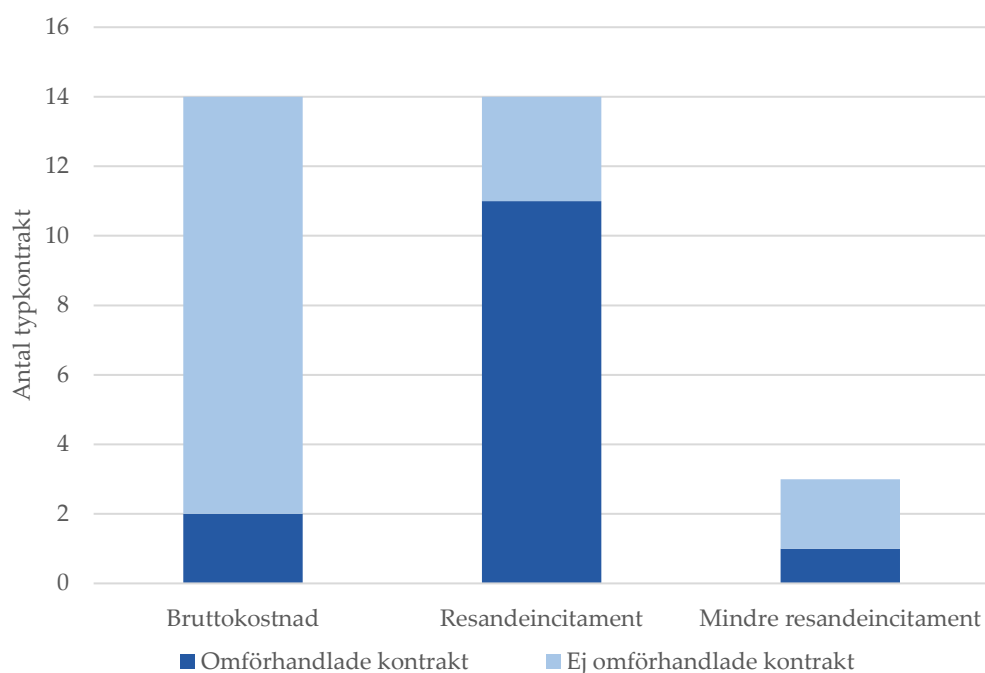
RKM nr	Typ av kontrakt	Omförhandlingar eller tillägg	Initierande part
1	Resandeincitament	Ja	Båda
	Bruttokostnad	Ja	Båda
2	Resandeincitament	Ja	Operatör
	Bruttokostnad	Nej	-
3	Mindre resandeincitament	Nej	-
	Bruttokostnad	Nej	-
4	Resandeincitament	Ja	Myndighet
	Bruttokostnad	Nej	-
5	Resandeincitament	Ja	Operatör
	Bruttokostnad	Nej	-
6	Bruttokostnad	Nej	-
7	Bruttokostnad	Nej	-
8	Mindre resandeincitament	Nej	-
9	Resandeincitament	Nej	Operatör (utan framgång)
10	Resandeincitament	Ja	Operatör
	Bruttokostnad	Nej	-
11	Mindre resandeincitament	Ja/Nej	Operatör
12	Bruttokostnad	Ja	Operatör
	Dotterbolag (inget kontrakt)	-	-
13	Dotterbolag (inget kontrakt)	-	-
14	Resandeincitament	Ja	Myndighet
	Bruttokostnad	Nej	-
15	Resandeincitament	Ja	Operatör
16	Resandeincitament	Ja	Båda
	Bruttokostnad	Nej	-
17	Resandeincitament	Ja	Operatör
	Bruttokostnad	Nej	-
18	Resandeincitament	Ja	Operatör
	Bruttokostnad	Nej	-
19	Resandeincitament	Ja/Nej	Operatör (utan framgång)
	Bruttokostnad	Nej	-

<sup>45</sup> Nobina, Års- och hållbarhetsredovisning 2020/2021, Nobina AB, 2021.

Av tabellen framgår att flera regionala kollektivtrafikmyndigheter använde både bruttokostnadskontrakt och kontrakt med resandeincitament. En hög andel av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hade helt eller delvis gått över till incitamentskontrakt där bussföretagets inkomster i olika utsträckning berodde på antalet resenärer. Tabellen visar också att pandemin utlöste en rad omförhandlingar av ingångna avtal. Föga förvånande har nästan alla incitamentskontrakt blivit omförhandlade eller förändrade med tilläggsavtal av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och bussföretagen. Det motsatta gäller för bruttokostnadskontrakten som i regel inte har påverkats. Detta illustreras i det sammanfattande diagrammet i Figur 3. I nästan samtliga fall av förändringar av kontrakten är det bussföretaget som initierat processen.

Att komma ihåg är att i flera regioner finns många kontrakt av samma typ. Svaren från de regionala trafikmyndigheterna har antagits gälla gemensamt för alla kontrakt av en viss typ såvida de inte redovisat en skillnad i hanteringen mellan kontrakten. Vissa regionala trafikmyndigheter har poängterat att de svarat utifrån förändringen i det första kontraktet och att övriga kontrakt därefter justerades på samma sätt.

**Figur 3. Omförhandlade och ej omförhandlade kontrakt, med och utan resandeincitament**



I endast några få fall har den regionala kollektivtrafikmyndigheten vägrat att omförhandla eller förändra kontraktets utformning, med hänvisning till grundprincipen *pacta sunt servanda* (ett ingånget avtal ska hållas), eller bara gått med på att göra mindre justeringar i några kontrakt men lämnat andra kontrakt oförändrade (indikerat som Ja/Nej i tabellen). En större regional kollektivtrafikmyndighet lämnade till och med utformningen av resandeincitamentskontraktet oförändrad i de upphandlingar som inleddes under själva pandemin. Trots att de var mycket kritiska till denna modell, deltog de största bussföretagen ändå i dessa upphandlingar, kanske beroende på att de inte ville missa möjligheten att vinna ett kontrakt. Resultatet av dessa upphandlingar var en ovanligt stor spridning i budnivåerna.

Det förtjänar att påpekas att några regionala kollektivtrafikmyndigheter inte behövde göra en översyn av sina kontrakt därför att de ombesörjde busstrafiken i egen regi, till exempel via ett helägt dotterbolag.

I omförhandlingarna och de påföljande kontraktsförändringarna, hanterades resandeincitamenten på olika sätt beroende på skrivningarna i det ursprungliga kontraktet. I några fall gavs bussföretaget en monetär kompensation för förlorade intäkter. I en del av dessa fall användes de extraordinära statsanslagen för att täcka dessa kostnader. En vanligare lösning var att justera jämförelsemåttet för beräkningen av ersättningen till bussföretaget eller genom att sätta ett golv för det minsta belopp som skulle ges i ett resandeincitamentskontrakt. I exemplet med förändrade jämförelsemått kunde till exempel nivån för referensvärdet sänkas från 100 procent till 85 procent av resandet för referensåret. En regional kollektivtrafikmyndighet begärde omförhandling av avtalet eftersom kontraktet föreskrev att jämförelseperioden för att beräkna resandeincitamentet skulle vara perioden juli 2020 till juni 2021. I några fall transformerades kontrakten med resandeincitament helt och hållet till att bli bruttokostnadskontrakt. I de få fall när ett bruttokostnadskontrakt förändrades, berodde det på att bussföretagen komparerades för en ovanligt hög sjukfrånvaro bland bussförarna eller att man tog bort en del arbetsuppgifter som inte längre behövdes, som till exempel validering av biljetter.

Flera omförhandlingar var avslutade under hösten 2020, men några var inte klara förrän under 2021. Åtminstone en regional kollektivtrafikmyndighet var fortfarande involverad i omförhandlingar i maj månad 2022. Flera av de omförhandlade kontrakten gällde en begränsad period för åren 2020, 2021 och 2022, men i en del fall har justeringar och tillägg i kontrakten ännu inte tagits bort. Med undantag för en större kollektivtrafikmyndighet så senarelades inte nya upphandlingar av kontrakt som var på väg att ta slut. Vi kan också notera att våra data inte inkluderar något exempel där omförhandlingarna medförde kontraktsavbrott och utträde av en bussoperatör.

Några av åtgärderna för att förhindra spridningen av viruset, till exempel monterandet av skydd i plexiglas, medförde också diskussioner mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och bussoperatörerna. I en del fall tog kollektivtrafikmyndigheten de tillkommande kostnaderna och i andra fall delades kostnaderna mellan kollektivtrafikmyndigheten och bussoperatören.

Via samarbetsorganisationerna Svensk Kollektivtrafik och SKR fördes också en kontinuerlig dialog mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna om läget och olika typer av åtgärder. I augusti 2020 presenterades en gemensam branschvägledning om hanteringen av Covid-19 i kollektivtrafiken inför hösten.<sup>46</sup> Det dokumentet behandlade dock inte kontrakten med operatörerna.

---

<sup>46</sup> Svensk Kollektivtrafik & Sveriges Kommuner och Regioner, *Branschvägledning för hanteringen av höstens utmaningar i den offentligt upphandlade icke platsbokade kollektivtrafiken med anledning av covid-19*, 2020.

Inför framtiden förutser såväl kollektivtrafikmyndigheter som bussoperatörer att efter Covid-19 kommer det ske långsiktiga förändringar i hur upphandlingarna genomförs och hur avtalen utformas. Beroende på att den långsiktiga påverkan av pandemin på kollektivtrafikresandet är osäker, är det i skrivande stund (våren 2023) alltför tidigt att göra förutsägelser om det framtida bussresandet. Det framstår som uppenbart att framtida kontrakt måste innehålla explicita klausuler om hur man ska agera vid pandemier. Framtiden för resandeincitamentskontrakt har blivit mer osäker på grund av Covid-19. För tillfället verkar flera kollektivtrafikmyndigheter ha övergivit denna typ av kontrakt. En del aktörer hävdar att andra typer av incitament i stället kommer få ökad betydelse. Det är också möjligt att kontrakt som huvudsakligen utgår från resandeincitament kommer att bli mindre vanliga. En återkommande idé är att nyupphandlade kontrakt kan starta som bruttokostnadskontrakt för att efter en kortare eller längre tid utvärderas och därefter övergå till att inkludera resandeincitament för den resterande kontraktperioden.

## 6. Diskussion och slutsatser

Regelverket som styr offentlig upphandling utgår från att anbudsupphandlade kontrakt inte ska omförhandlas utan att det i stället ska genomföras en ny upphandling. Emellertid innehåller lagstiftningen specifikationer som anger när kontrakt kan förändras – detta för att ta hänsyn till oförutsebara omständigheter och andra förändrade förhållanden. Därutöver finns det i den kollektiva busstrafikens typkontrakt flera angivna orsaker till att kontrakt kan förändras, omförhandlas eller avbrytas.

Om vi analyserar utformningen av kontrakten på den svenska kollektiva busstrafikmarknaden kan vi notera att beslutsfattarna har utvecklat lösningar som påminner om förslag som lyfts fram i den teoretiska litteraturen om optimala kontrakt, avkastningskontrakt och omförhandlade kontrakt. Indexering är inte olik användandet av en referensmarknad för att bestämma framtida ersättningar i den optimala marknadsmodellen. Kontraktsviten och bonusutbetalningar specificerade vid en avtalsstart är tänkta att styra verkställandet av kontraktet i riktning mot måluppfyllelse. Detta representerar ett tillvägagångssätt att dela positiva och negativa avkastningar från ett kontrakt, vilket påminner om slutsatserna i forskningen om avkastningskontrakt. Slutligen ger omförhandlingsklausulen i ett typkontrakt båda parter möjligheter att använda information om hur ett kontrakt fungerar i praktiken till att förbättra sin situation ex post – en motsatt princip till den ex ante-stipulerade omförhandlingen i omförhandlingsmodellen. I stället för att enbart fokusera på ekonomiska effekter i termer av monetära strömmar, ger kontrakten i den svenska kollektivtrafikbranschen många fler möjliga orsaker till omförhandlingar. Det bör emellertid framhållas att kollektivtrafikmyndigheterna kan åberopa många fler skäl till omförhandlingar och förändringar i kontrakten än vad bussoperatörerna kan göra. Kontrakten i den svenska kollektiva busstrafiken medger också en betydande flexibilitet vad gäller ökning av den utförda trafiken. Men flexibiliteten inkluderar inte regler för vad som ska hända om trafiken ska skäras ned eller om trafiken ökar mer än 20 procent.

Covid-krisen var en extern chock som resulterade i oväntade förändringar i samhällsekonomin. Kollektivtrafiken i Sverige drabbades hårt, speciellt vad gällde resandevolymen och biljettintäkter, samtidigt som möjligheterna att minska kostnaderna för busstrafiken var ytterst begränsade. Därför är det inte förvånande att de flesta omförhandlingarna initierades av bussföretagen som utförde busstrafik i avtal med resandeincitament. I slutändan blev resultatet i de flesta fall att det under pandemin gjordes förändringar i kontrakten som begränsade eller helt tog bort komponenten med resandeincitament i beräkningen av ersättningen till bussföretagen. Bruttokostnadskontrakten omförhandlades knappt alls. De fungerade bättre än kontrakten med resandeincitament under Covid-krisens första år eftersom de inte orsakade en snedvridning i avtalsförhållandet. Bussföretagen fick genom bruttokostnadskontrakten oförändrade intäkter om de fortsatte att utföra trafiken enligt avtalet.

Vi vet ännu inte hur omförhandlingarna av kontrakten och förändringarna i kontraktens utformning kommer att påverka de framtida upphandlingarna av busskontrakt. Det är dock rimligt att anta att resandeincitamentskontrakt kommer att spela en mindre betydande roll, med möjliga effekter för hur konkurrensen fungerar på den upphandlade marknaden för kollektiva busstransporter. Det verkar som att huvudsakligen stora bussföretag har varit

villiga och haft kapacitet att delta i upphandlingar där resandeincitament har spelat en stor roll. Vigren och Pyddoke har hävdad att det är dyrare och mer riskfyllt att delta i upphandlingar med resandeincitament.<sup>47</sup> Små och medelstora företag kan därför föredra att delta i upphandlingar med bruttokostnadskontrakt eller kontrakt med bara en liten komponent av resandeincitament. Följaktligen är det sannolikt att deltagande i upphandlingar påverkas av vilken kontraktsform som en upphandlande enhet använder. Vi kan också notera att de regionala kollektivtrafikmyndigheter som bedrev trafiken i egen regi, till exempel via ett dotterbolag, kunde undvika en stor del av turbulensen med framtvungade omförhandlingar av busskontrakten. På sätt och vis var dessa regionala marknader, som var stängda för konkurrens, lättare att hantera under Covid-krisen. Koglin och Paulsson har diskuterat om Covid-krisen skulle kunna leda till ett mer genomgripande ifrågasättande av hela modellen med upphandlingskonkurrens i kollektivtrafiken.<sup>48</sup> De konstaterar dock att modellen som norm tycks vara fortsatt livskraftig, men att relaterade tekniker (som vilken typ av avtal som används) fick omvärderas under krisen.

För att parafrasera Segal,<sup>49</sup> kan vi säga att beslutsfattarna var antingen perfekt rationella eller fullständigt korkade när de beroende på Covid-krisen beslutade att omförhandla ett under-tecknat kontrakt? Det är intressant att notera att endast ett litet antal regionala kollektivtrafikmyndigheter valde att behålla resandeincitamentskontrakten, medan majoriteten valde att omförhandla eller förändra dem. I efterhand gör vi bedömningen att om branschens aktörer inte hade omförhandlat denna typ av kontrakt hade det lett till finansiella problem för bussföretagen och forcerade utträden. En sådan situation hade tvingat kollektivtrafikmyndigheterna att genomföra tillfälliga direktupphandlingar eller nya upphandlingar av kontrakten. Ett sådant förhållningssätt hade riskerat störningar i busstrafiken i övergången från de uppsagda till de nya kontrakten. Med största sannolikhet hade kollektivtrafikmyndigheterna inte heller kunnat behålla resandeincitament i de nya kontrakten. I denna verkliga kontext bedömer vi därför att de begränsat rationella beslutsfattarna var pragmatiskt rationella i förhållningssättet till att lösa den turbulens som Covid-19 orsakade kollektivtrafiken.<sup>50</sup>

Medan omförhandlingarna följlaktligen kan betraktas som ett rationellt sätt att hantera krisen, är det inte säkert att de alltid var rättsligt korrekta. Som vi påpekade i kapitel 3, stipulerar LOU och LUF att förändringar i ett kontrakt inte får vara så långtgående att de ändrar kontraktets övergripande karaktär. En upphandling som inte inkluderat resandeincitament hade kunnat locka fler eller andra typer av bussföretag som budgivare. Det verkar också rimligt med hänsyn till att huvudsakligen stora bussföretag har lagt bud i kontrakt med starka inslag av resandeincitament. Det går att argumentera för att det har skett en förändring av kontraktets övergripande karaktär när ett kontrakt som till stor del använde resandeincitament förändras till ett kontrakt utan den typen av incitament. I sådana fall är det sannolikt inte i överensstämmelse med lagen att omförhandla kontraktet utan det måste upphandlas på nytt. Vi menar att enbart detta förhållande motiverar ny forskning om vad omförhandlade och modifierade kontrakt kan innebära för framtida offentlig upphandling och utvecklingen av både kontrakt och det juridiska ramverket i framtiden.

---

<sup>47</sup> Vigren och Pyddoke, "The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport", 144–159.

<sup>48</sup> Koglin och Paulsson, *Marknad i kris?* och Alexander Paulsson och Till Koglin, "Marketization in Crisis: The Political Economy of COVID-19 and the Unmaking of Public Transport in Stockholm", *Critical Sociology* 49, nr. 2 (2022): 278–303.

<sup>49</sup> Segal, "Complexity and Renegotiation", 57–82.

<sup>50</sup> Herbert A. Simon, "Bounded rationality in social science: Today and tomorrow", *Mind & Society* 1, nr.1 (2000): 25–39.

Så vitt vi vet har ingen aktör ifrågasatt att det genomförts omförhandlingar eller slutits tilläggsavtal under Covid-krisen, vilket förmodligen kan förklaras med att de flesta bussföretagen hade likartat intresse av att kontrakten omförhandlades. Följaktligen har förfarandet inte blivit rättsligt prövat och det saknas rättsfall från andra sektorer vilka skulle kunna ge vägledning i denna fråga. Det fåtal regionala kollektivtrafikmyndigheter som valde att inte omförhandla ansåg dock att avtalen fortsatt skulle gälla eller hade andra skäl till att undvika omförhandling. SKR och Svensk Kollektivtrafik inkluderade inte någon rekommendation i den branschvägledning om hanteringen av Covid-19 som togs fram 2020. För att bringa mer klarhet i sakfrågan och ge stöd åt de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hade det varit önskvärt med ett agerande från Upphandlingsmyndigheten. En pragmatisk lösning inför framtida upphandlingar för att hantera problematiken och skapa större flexibilitet kan vara att ange särskilda brytpunkter som utlöser en omförhandling av ett kontrakt.

Det verkar rimligt att anta att förändringarna i resandeincitamentskontrakten också kommer att försvåra för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att bedöma de samlade effekterna av incitamentskontrakt. Det finns redan sedan tidigare forskning som visar att resandeincitament inte ökar resandet i någon betydande utsträckning,<sup>51</sup> men med de modifierade avtalen blir det helt omöjligt att göra mer omfattande utvärderingar. Om det skulle vara så att resandeincitament ökar resandet har regionerna också försämrat möjligheterna att snabbt vinna tillbaka resenärer med hjälp av sådana incitament när avtalen omvandlats till bruttokostnadskontrakt. En ytterligare aspekt i sammanhanget är att frånvaron av en enhetlig behandling från de regionala kollektivtrafikmyndigheternas sida av resandeincitamentskontrakten under krisen gör att det skapas en osäkerhet inför framtiden om hur regionerna kommer att agera i nya kriser. Detta kommer också kunna påverka konkurrensen. Bussföretag kan till exempel sannolikt förhålla sig annorlunda till regioner som omvandlat resandeincitamentskontrakt till bruttokostnadskontrakt jämfört med regioner som enbart ändrat referensår eller referenstal.

Sammanfattningsvis finner vi att Covid-krisen påverkade den upphandlade busstrafiken mer än någon annan tidigare extern chock. Jämfört med mer normala force majeure-situationer vid vilka det antas att svårigheten för leverantören att uppfylla kontraktsvillkoren ska ta slut efter en tid, påverkar Covid-19 fortfarande busstrafiken tre år senare. Krisen orsakade 1) ett större omedelbart tapp i resandet än tidigare chocker, 2) att bussresandet ligger kvar på en lägre nivå under längre tid än efter tidigare chocker, 3) stora störningar i sättet att organisera och genomföra upphandling i konkurrens, 4) att regionerna tvingades balansera motstridiga krav från olika typer av lagstiftning och regelverk, och 5) att staten fick ge stora extraordinära stöd till den regionala kollektivtrafiken.

Covid-krisen aktualiserar också behovet av att ta i beaktande andra faktorer i omgivningen vilka kan tänkas påverka den framtida kollektivtrafiken. De dominerande modellerna och teorierna om inkompleta kontrakt förutsätter att det går att hantera okunskapen om andra aktörers intentioner och vår osäkerhet om framtiden genom att använda enkla beslutsregler: dela på framtida avkastning, genomföra återkommande omförhandlingar, finna stabila referensmarknader eller omförhandla kontrakt om utfallet avviker väsentligt från det planerade. Men det är möjligt att även mindre kraftfulla chocker än Covid-19 kan skapa oreda i organisationen av den kollektiva busstrafiken. Sådana chocker kan vara mindre dramatiska och omedelbara än Covid-19 – som exempelvis elektrifiering av bilparken och mer arbete hemifrån – men de kan gradvis förskjuta det faktiska utfallet långt från vad som förväntades när

---

<sup>51</sup> Se till exempel Vigren och Pyddoke, "The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport", 144–159, och Alexandersson, Hultén och Jardón, "Hybrid markets in public transport".

kontraktet undertecknades. Även om bruttokostnadskontrakt liksom trafik i egen regi tycks ha kunnat hantera vissa aspekter av Covid-krisen relativt väl, är det inte alls säkert att dessa modeller har förmåga att hantera andra chocker på ett bra sätt. Segal menar att det räcker med att antalet möjliga affärsmässiga utfall blir oändligt många för att det ska bli omöjligt att finna enkla fungerande beslutsregler och stabila kontrakt.<sup>52</sup> I dag skulle förmodligen ingen hävda att ett referenspris på den europeiska marknaden för naturgas är en bra utgångspunkt för att räkna ut priset på andra marknader – men det var faktiskt en av de viktigaste slutsatserna i den empiriska forskningen om optimala kontrakt.

---

<sup>52</sup> Segal, "Complexity and Renegotiation", 57–82.



## 7. Referenser

Aghion, Phillipe, Mathias Dewatripont och Patrick Rey. "Renegotiation Design with Unverifiable Information". *Econometrica* 62, nr. 2 (1994): 257–282.

Alexandersson, Gunnar, Staffan Hultén och Juan J. Jardón. "Hybrid markets in public transport – contract design, performance and conflicts". *Research in Transportation Economics* 83 (2020).

Bajari, Patrick och Steven Tadelis. "Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts". *The Rand Journal of Economics* 32, nr. 3 (2001): 387–407.

Decarolis, Francesco och Giuliana Palumbo. "Renegotiation of public contracts: An empirical analysis". *Economics Letters* 132 (2015): 77–81.

Estache, Antonio, Jose-Luis Guasch, Atsushi Limi och Lourdes Trujillo. "Multidimensionality and Renegotiation: Evidence from Transport-Sector Public-Private-Partnership Transactions in Latin America". *Review of Industrial Organization* 35, nr. 1/2 (2009): 41–71.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. *Europeiska unionens officiella tidning* L 94 (28.3.2014): 65–242.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG. *Europeiska unionens officiella tidning* L 94 (28.3.2014): 243–374.

Europeiska kommissionen. Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen. *Europeiska unionens officiella tidning* C 108 I (11.4.2020): 1–5.

Gifford, Jonathan, Lisardo Bolaños och Nobuhiko Daito. *Renegotiation of transportation public-private partnerships: The US experience*. OECD, 2014.

Gkiotsalitis, Konstantinos och Oded Cats. "Public transport planning adaption under the COVID-19 pandemic crisis: literature review of research needs and directions". *Transport Reviews* 41, nr. 3 (2021): 374–392.

Hart, Oliver och John Moore. "Incomplete Contracts and Renegotiation". *Econometrica* 56, nr. 4 (1988): 755–785.

Hart, Oliver och John Moore. "Incomplete Contracts and Ownership: Some New thoughts". *American Economic Review* 97, nr. 2 (2007): 182–186.

Hensher, David A. och John Stanley. "Transacting under a performance-based contract: The role of negotiation and competitive tendering". *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 42, nr. 9 (2008): 1143–1151.

Indexrådet. *Allmänna grunder för index gällande busstrafik*. Rev. nr. 6, 2016.  
<https://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/partnersamverkan/dokument/index/index>

rekommendationer/indexradet--allman-na-grunder-for-busstrafik-160511.pdf, hämtad 25 juni 2022.

Joskow, Paul L. "Price Adjustment in Long-Term Contracts: The Case of Coal". *The Journal of Law and Economics* 31, nr. 1 (1988): 47–83.

Kammarrätten i Stockholm. *Mål 1536-22. ABC Labs AB mot Region Stockholm*. 2022-10-31.

Koglin, Till och Alexander Paulsson. *Marknad i kris? Kollektivtrafikens syn på avtalsmodeller under pandemin*. K2 Working Paper 2021:8.

Maskin, Eric och Jean Tirole. "Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts". *The Review of Economic Studies* 66, nr. 1 (1999): 83–114.

Nobina. *Års- och hållbarhetsredovisning 2020/2021*. Nobina AB, 2021  
[https://www.nobina.com/siteassets/dokument/rapporter/2021/nobina\\_swe\\_ars2020.pdf](https://www.nobina.com/siteassets/dokument/rapporter/2021/nobina_swe_ars2020.pdf), hämtad 28 april 2022.

Nöldeke, Georg och Klaus M. Schmidt. "Sequential Investments and Options to Own". *The Rand Journal of Economics* 29, nr. 4 (1998): 633–653.

Paulsson, Alexander och Till Koglin. "Marketization in Crisis: The Political Economy of COVID-19 and the Unmaking of Public Transport in Stockholm". *Critical Sociology* 49, nr. 2 (2022): 287-303.

Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*.

Prop. 2019/20:155, *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*.

Sanchez-Graells, Albert. "Procurement in the time of COVID-19". *Northern Ireland Legal Quarterly* 71, nr. 1 (2020): 81–87.

Segal, Ilya. "Complexity and Renegotiation: A Foundation for Incomplete Contracts". *The Review of Economic Studies* 66, nr. 1 (1999): 57–82.

SFS 2004:168 *Smittskyddslag*.

SFS 2004:255 *Smittskyddsförordning*.

SFS 2016:1145 *Lag om offentlig upphandling*.

SFS 2016:1146 *Lag om upphandling inom försörjningssektorerna*.

SFS 2021:4 *Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*.

SFS 2021:8 *Förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*.

Simon, Herbert A. "Bounded rationality in social science: Today and tomorrow". *Mind & Society* 1, nr. 1 (2000): 25–39.

Svensk Kollektivtrafik & Sveriges Kommuner och Regioner. *Branschvägledning för hanteringen av höstens utmaningar i den offentligt upphandlade icke platsbokade kollektivtrafiken med anledning av covid-19*. 2020. <https://via.tt.se/data/attachments/00798/1f41769e-52a8-43d9-afec-3e025aa53ed9.pdf>, hämtad 25 juni 2022.

Tadelis, Steven. "Public procurement design: Lessons from the private sector". *International Journal of Industrial Organization* 30, nr. 3 (2012): 297–302.

Trafikanalys. *Resmönster under coronapandemin 2020-2021*. Rapport 2022:5.

Roger, Vickerman. "Will COVID-19 put the public back in public transport? A UK perspective". *Transport Policy* 103 (2021): 95–102.

Vigren, Andreas och Roger Pyddoke. The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 135 (2020): 144–159.

Williamson, Oliver E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press, 1975.

## 8. Bilaga 1. Enkätfrågor

1. Vilken typ av trafikavtal med busstrafikoperatörer dominerar i regionen?
  - A. Produktionsavtal helt utan resandeincitament
  - B. Avtal där resandeincitament spelar en mindre roll för ersättningen
  - C. Avtal där resandeincitament spelar en betydande roll för ersättningen
  - D. Eventuella andra typer av avtal – beskriv gärna kortfattat
2. Har Covidkrisen lett till en omförhandling av villkoren eller förhandling om tilläggsavtal i något av de avtal om busstrafik som finns i regionen?
3. Om inte – vad är förklaringen till detta?
4. Var det något annat – utöver Covidkrisen – som föranledde diskussionen om en omförhandling eller tilläggsavtal?
5. Vem/vilka (t.ex. utförande operatörer eller beställare) tog initiativ till att inleda en dialog/process som ledde till en omförhandling eller tilläggsavtal?
6. När påbörjades processen med att omförhandla avtalen eller träffa tilläggsavtal?
7. När var processen genomförd (åtminstone med någon operatör)?
8. På vilket sätt påverkades avtalen med resandeincitament? Beskriv åtminstone huvuddragen.
9. På vilket sätt påverkades avtalen *utan* resandeincitament?
10. Gjordes förändringar i utbudet, t.ex. indragna turer eller andra volymförändringar?
11. Diskuterades åtgärder eller utformning vad gäller omförhandlade avtal eller tilläggsavtal med någon extern part, t.ex. samarbetsorganisationer som Svensk Kollektivtrafik eller Sveriges Kommuner och Regioner?
12. Hur länge gällde/gäller de omförhandlade avtalen eller tilläggsavtalen?
13. Baserat på den kunskap som finns i dag av resultatet av de omförhandlade avtalen eller tilläggsavtalen – hur påverkades kostnaderna för trafiken?
14. Har någon planerad upphandling av busstrafik senarelagts p.g.a. Covidkrisen?
15. Är det troligt att Covidkrisen kommer att leda till (mer långsiktiga) förändringar i framtida upphandlade trafikavtal?
16. Precisera gärna vilken typ av förändringar som i så fall är eller kan bli aktuella, t.ex. vad gäller användande av resandeincitament och villkor för omförhandling eller tilläggsavtal.
17. Finns det något annat du vill berätta om hur Covidkrisen har påverkat kollektivtrafiken i regionen?



*Adress* 103 85 Stockholm  
*Telefon* 08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)