



# SÄRKRAVENS BETYDELSE FÖR BUSSTRAFIKENS KOSTNADER

UNITED  
BY OUR  
DIFFERENCE



## INNEHÅLL

Inledning och syfte.....	3
Sammanfattning.....	4
Metod och avgränsning.....	5
Kollektivtrafiken kommer spela en allt viktigare roll.....	6
Kostnaden för kollektivtrafiken.....	8
Vad görs för harmonisering och hur går det?.....	10
Vilka är särkraven och varför ställs de?.....	12
Särkravens kostar 375 miljoner kronor om året.....	14
Särkravens potentiellt konkurrenshämmande effekter.....	16
Vad har man fått ut av särkraven?.....	18
Det finns exempel på bra upphandlingar.....	20
Vad man kan göra för 375 miljoner istället.....	21
Referenser.....	22

Titel: Särkravens betydelse för busstrafikens kostnader

Konsult: WSP Analys & Strategi i Stockholm

Utgivningsort: Stockholm

År: 2014

## INLEDNING OCH SYFTE

Kostnaderna för att bedriva kollektivtrafik ökar. Samtidigt ökar förväntningarna på, och vikten av, en fungerande trafik. Något som av bussbranschen identifierats som en förklaringsfaktor till kostnadsökningen är de särkrav som ställs på bussarna i upphandlingar. Särkrav är krav på bussar som ställs av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) som sträcker sig utöver de gemensamt framtagna rekommendationerna.

Syftet med uppdraget har varit att undersöka hur de särkrav som ställs på bussarna i upphandlingar påverkar kostnaderna för trafiken och hur en ökad harmonisering av bussarna kan påverka kostnaderna. Utöver detta har en viktig del av uppdraget varit att identifiera vilka särkrav som är kostnadsdrivande och huruvida man fått det man avsåg med kravställandet eller inte.

*Särkravens betydelse för busstrafikens kostnader* har genomförts av WSP Analys och Strategi på uppdrag av *BIL Sweden, Sveriges Bussföretag, Volvo, Scania, MAN* och *Mercedes* under perioden mars till juni 2014. Inblandade i uppdraget från WSP:s sida har varit: Anders Bondemark, Janne Henningsson, Björn Hugosson, Staffan Hultén och Lotta Schmidt.



## SAMMANFATTNING

Kollektivtrafiken kommer sannolikt att spela en allt viktigare roll framöver. Detta har främst sin förklaring i den tilltagande urbaniseringen. Eftersom kollektivtrafiken konkurrerar om sin finansiering med andra skattefinansierade verksamheter är det viktigt att vara vaksam på kostnaderna. En stor del av kollektivtrafiken är busstrafik och en stor del av busstrafikens kostnader är kostnader för inköp av fordonen.

4

Idag ställer olika RKM olika särkrav på bussarna vilket kraftigt begränsar operatörernas möjligheter att flytta bussar mellan avtalsområden. Då avtalen mellan operatörer och RKM vanligtvis är 8 år, men den tekniska livslängden på bussarna är betydligt längre medför detta att trafikföretagen tvingas skriva av bussarna snabbare än vad som är tekniskt nödvändigt. Detta påverkar i sin tur upphandlingskostnaden som möter RKM och ytterst skattebetalare och resenärer.

De särkrav man ställer på bussarna påverkar också konkurrensen, och därför sannolikt även priset. Detta dels genom att vissa operatörer avstår från att lämna anbud på avtal där de inte kan säkra andrahandsvärdet på sina bussar, dels genom att vissa busstillverkare avstår från att tillverka bussar med för mycket särkrav.

Vissa typer av särkrav har dock använts för att främja en teknikutveckling som inte säkert hade uppnåtts annars. Denna teknikutveckling kan emellertid påstås varit alltför ensidig och frågan är om man inte hade kunnat uppnå ett bättre resultat genom en mer koordinerad styrning eller olika typer av incitament.

Vissa RKM har emellertid varit framgångsrika när de gjort upphandlingar och har då mötts av ett lägre pris. Om man genom en ökad betoning på funktionskrav hade kunnat trygga en andrahandsmarknad för operatörerna hade man potentiellt kunnat göra stora besparingar.

## METOD OCH AVGRÄNSNING

### Metod

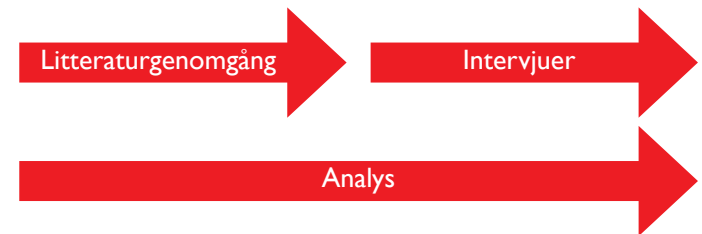
Projektet har genomförts i tre delar. Först gjordes en genomgång av tidigare genomförda utredningar och forskningsprojekt för att få en överblick över kunskapsläget. Därefter genomfördes en intervjustudie där olika aktörers bild av situationen samlades in. Under hela processen har en kontinuerlig analys av den insamlade informationen genomförts.

De aktörer som intervjuades utgörs av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM), operatörer, fordonstillverkare samt branschorganisationer. RKM representeras av *SLL*, *Västtrafik*, *Skånetrafiken* samt *Västernorrlands Din Tur*. Operatörerna representerades av *Nobina*, *Keolis*, samt *Byberg & Nordin*. Fordonstillverkarna representeras av *Volvo*, *Scania*, *MAN* samt *Mercedes*. De branschorganisationer som deltagit är *Sveriges Bussföretag* och *Svensk kollektivtrafik*.

Intervjustudien har, tillsammans med tillgänglig statistik och tidigare forskning, legat till grund för analysen. Analysen har haft som mål att skapa en klarare bild över vilka typer av särkrav som är vanliga, vad särkraven kostar samt vad resenärerna fått för pengarna.

### Avgränsning

Studien omfattar endast stadsbusstrafikens fordonskostnader. Det innebär att det uteslutande är fordonskostnadernas bidrag till busstrafikens kostnader som studerats, alltså inte komponenterna löner och administration. Dock har drivmedelskostnaderna berörts översiktligt. Att det är stadsbusstrafikens kostnader som studerats innebär att det uteslutande rör sig om bussar av klass I och klass II. Anledningen till detta är att stadsbussar har mer begränsad sekundäranvändning som t.ex. turistbussar än bussar av klass III. Behovet och vinsterna av att harmonisera är därför större.

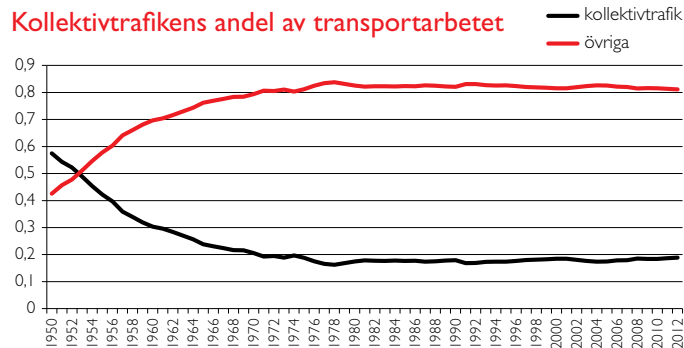


## KOLLEKTIVTRAFIKEN KOMMER SPELA EN ALLT VIKTIGARE ROLL

Kollektivtrafiken hade en betydligt mer framträdande ställning för än vad den har idag. År 1950 utfördes cirka 57 procent av det totala persontransportarbetet med kollektivtrafiken, år 2012 var motsvarande andel drygt 19 procent. Emellertid kan det av flera skäl vara rimligt att tro att kollektivtrafiken kan komma att spela en allt viktigare roll för hur vi förflyttar oss framöver.

De två främsta skälen till att kollektivtrafiken antas komma att spela en allt viktigare roll framöver är för det första att vi bosätter oss i allt större och tätare städer. De större och tätare städerna gör att fler har bättre tillgång till fler arbetsplatser och aktiviteter. Detta är en förutsättning för en god tillväxt och ett fungerande samhälle. För att invånarna ska få tillgång till dessa krävs det att de kan ta sig till dessa arbetsplatser och aktiviteter. Detta medför att det blir allt trängre på städernas gator. Stora svenska städer har redan idag framkomlighetsproblem under vissa delar av dygnet och här utgör kollektivtrafiken en potentiellt viktig del av lösningen tack vare dess yteffektivitet.

Det andra skälet till att kollektivtrafiken antas komma att öka och spela en viktigare roll än idag är de miljöördelar som den har. Miljöördelarna hänger i stor utstäckning ihop med framkomlighetsördelarna; färre fordon tar både mindre plats, släpper ut mindre och låter mindre än fler fordon. Minskade utsläpp leder till en bättre miljö på lokal nivå samtidigt som de på global nivå utgör en viktig del i att hantera de klimatproblem vi gemensamt står inför.



Bergvik IKE

3154

ADG 081

TA BÄTTUSSEN O



## KOSTNADEN FÖR KOLLEKTIVTRAFIKEN

Då kollektivtrafiken även i framtiden kommer att spela en så viktig roll kan, eller åtminstone bör, den inte tillåtas kosta hur mycket som helst. Om resenärerna ska kunna mötas av ett konkurrenskraftigt pris som får dem att välja kollektivtrafik måste kostnaden för att producera tjänsten hållas nere. Samhället kan ju inte dra nytta av de fördelar med kollektivtrafiken som tidigare beskrivits, om ingen väljer att resa med den. Men den kanske främsta anledningen till att hålla nere kollektivtrafikens kostnader är att den är kraftigt skattesubventionerad.

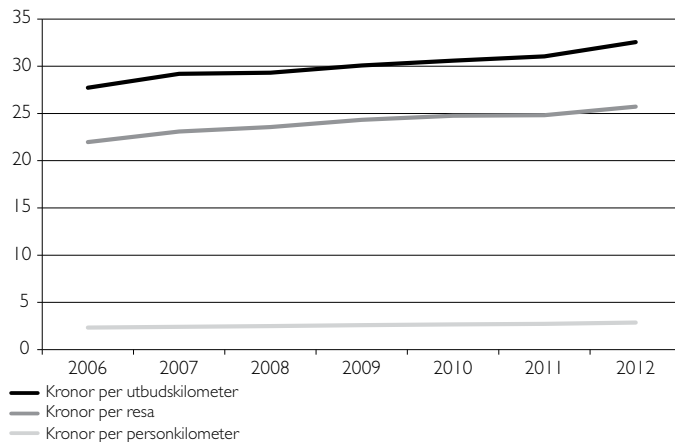
8

Att den är skattesubventionerad innebär att den konkurrerar om samhällets pengar med till exempel sjukvård, skola och omsorg. Det ligger därför i allas intresse att de skattepengar som används till kollektivtrafiken används på ett ansvarsfullt sätt, på samma sätt som alla skattepengar bör användas. Men för att förstå om den gör det eller inte är det viktigt att förstå både kollektivtrafikens kostnadsutveckling och dess kostnadssammansättning.

Om man ska resonera kring kostnaderna för att bedriva kollektivtrafik kan en lämplig tidpunkt att börja på vara den avreglering av kollektivtrafiken som skedde på 1980-talet. Då gavs de dåvarande kollektivtrafikhuvudmännen möjlighet

att upphandla kollektivtrafiken i konkurrens. I slutet av 1980-talet upphandlades en ganska liten del men i mitten av 1990-talet upphandlades mer än hälften. Effekten detta fick på kostnaderna för busstrafiken studerades av Alexandersson, Fölster och Hultén (1996) som fann att kostnaderna minskade som en effekt av upphandlingarna. Senare studier (Pyddoke 2003) fann dock att kostnaderna efter en tid återigen började stiga. Detta är något man även kan se de senaste åren. I diagrammet *Kostnad för busstrafik* kan man se att kostnaden

### Kostnad för busstrafik<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Trafa (2013)



för busstrafik i reella priser stigit under perioden 2006–2012, oavsett om man mäter i utbudskilometer, personkilometer eller resor. Värt att notera är att det i ett antal studier visat sig att det svenska sättet att upphandla är ett mycket effektivt sätt (Abrahamsson & Lidestam 2010).

Vad består då denna kostnadsökning av? För att svara på det krävs att man har förståelse för hur kostnaderna är uppbyggda. Enligt en studie av SKL (2014) består busstrafikens kostnader till 55 procent av lönekostnader, 20 procent drivmedelskostnader, 10 procent fordonskostnader och 15 procent övriga kostnader. Denna bild bekräftas i stort av de representanter för branschen som intervjuats inom ramen för detta projekt, dock uppges fordonskostnaderna vara större på bekostnad av lönekostnader och övriga kostnader. Den kostnadssammansättning som används i denna studie illustreras i figuren *Kostnadssammansättning stadsbusstrafik*.

Olika delar av kostnaden för att bedriva kollektivtrafik utvecklas uppenbarligen olika då de beror av olika fenomen. Till exempel beror kanske de övriga kostnaderna på hur bra samspelet mellan RKM och operatör är i upphandlingarna medan lönekostnaden t.ex. beror på ålderssammansättningen

bland bussförarna. Denna studie fokuserar främst på fordonskostnaderna som i stort beror av fyra komponenter: inköpspriset för bussen, avskrivningstiden, räntan och underhållskostnaden, men mer om det senare.

#### Kostnadssammansättning stadsbusstrafik

Övrigt	15%
Löner	50%
Drivmedelskostnad	15%
Underhållskostnad	10%
Kapitalkostnad	10%

## VAD GÖRS FÖR HARMONISERING OCH HUR GÅR DET?

Bussbranschen, bestående av både operatörer och busstillverkare, har identifierat en ökad harmonisering av krav på bussarna som en källa till kostnadsbesparingar med stor potential. De har därför tillsammans med RKM och dess föregångare arbetat för att harmonisera kraven på bussar över landet.

10 Det arbetet har idag sin utgångspunkt i dokumentet Buss2010 som är till för att användas som stöd i upphandlingar av busstrafik. I Buss2010 beskrivs de funktionskrav som man vill ställa utöver de lagstadgade kraven på de fordon som ska användas i den upphandlade trafiken. Tyvärr används inte detta dokument som det från början är avsett, utan det förekommer ofta krav utöver Buss2010. Detta i kombination med andra typer av krav, t.ex. ålderskrav eller så enkla saker som lackering, gör det mycket kostsamt och komplicerat att flytta bussar mellan olika avtalsområden. Denna slutsats, att den upphandlade trafiken i alltför hög grad detaljstyrs av RKM är något som även konstaterades i ESO-rapporten *Kollektivtrafik utan styrning* (Nilsson 2011).

Utöver arbetet med Buss2010 utför dock flera delar av branschen, ett mer eller mindre aktivt arbete för att ytterligare främja och underlätta harmonisering. Som ett exempel på ett aktivt arbete kan nämnas BusNordic14-projektet som är ett projekt där de nordiska huvudstäderna tillsammans beräknat

nyttorna av att harmonisera kraven på bussarna. Ett annat exempel är *Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik* där parterna gemensamt tagit fram modellavtal och gemensamma miljökrav.

Det sker även ett harmoniseringsarbete av andra anledningar än kostnadsminskning. Här finns två exempel, som delvis hänger ihop, nära till hands. Det första är då flera län går ihop och därefter bildar en gemensam kollektivtrafikorganisation t.ex. bildandet av Västtrafik. Effekten av ett sådant bildande är att det då sker en harmonisering av t.ex. biljettsystem mellan de tidigare upphandlande myndigheterna under den nya myndighetens paraply. Detta ställer ytterligare krav på att myndigheten kan genomföra bra upphandlingar då effekterna av dess agerande blir större. Den andra effekten är när man inom en organisation beslutar sig för att harmonisera vissa typer av avtal. Ett exempel på detta är Skånetrafikens harmonisering av sina stadsbussavtal som medför att det är samma typer av bussar i alla skånska stadsbussavtal. Här är det återigen så att det ställer desto större krav på att RKM har kompetensen att upphandla på ett bra sätt, även om bilden just nu är att det går åt rätt håll.



## VILKA ÄR SÄRKRAVEN OCH VARFÖR STÄLLS DE?

För att ha förstå relationen mellan särkraven och effekterna av dem är det viktigt att ha förståelse för varför de ställs, dvs. vad man ämnar uppnå när man ställer dem. Vad man vill uppnå med ett specifikt krav beror dessutom på var det härstammar ifrån. Det är därför av intresse att veta varifrån särkraven härstammar.

12 Till att börja med kan man konstatera att den samlade bilden över särkravens utveckling är att det har blivit bättre, dvs. det ställs färre särkrav idag än det gjordes tidigare. Om detta beror på det arbete som branschen lagt ner på att harmonisera kraven eller om det helt enkelt beror på att RKM har blivit bättre på att upphandla lämnas här osagt. Vad som har framkommit är att en stor del av harmoniseringen beror på den ökade koordineringen av tillgänglighetsåtgärder på nationell nivå, något som tidigare var en stor källa till olika särkrav. Det är dock inte en entydigt positiv utveckling, i vissa delar av de upphandlingar som görs har särkraven istället ökat.

Man kan i stort säga att det finns två källor till särkrav. Den ena är tjänstemännen på RKM som ställer krav för att försöka lösa sitt uppdrag. Den andra källan är regionala och lokala politiker som ställer direkta krav på hur de vill att bussarna

ska se ut och fungera. Dessa kravställare kan ha olika incitament och hoppas uppnå lite olika saker med sina krav.

Branschen har gemensamt gått ihop i *Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik* som arbetar mot målet att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel. Om det är därför man ställer särkraven är dock högst tveksamt. Intervjustudien visar snarare att det som driver tjänstemännens kravställande är kundnöjdhet och pålitlighet. Man vill att resenären ska få en bekväm resa och att bussen ska dyka upp i tid, detta genom att ställa krav på t.ex. extra mjuka säten. Här är det dock viktigt att hålla isär vad som driver kundnöjdhet och vad som driver en resandeökning, men det är alltså den förra som verkar motivera särkraven. Denna bild är förenlig med det vissa RKM upplever som sitt uppdrag, att försvara resenärens intressen och främja kollektivtrafikens varumärke.

Det är självklart viktigt att kollektivtrafikens varumärke stärks, speciellt om man vill se en överflyttning från t.ex. bilen, men om särkrav är det bästa sättet att bygga varumärket på är tveksammare. Ipsos (2014) finner snarare att kollektivtrafikens användbarhet och andra produktfördelar som att t.ex. slippa leta efter parkeringsplats och möjligheten att göra annat under resans gång är viktigare.

De krav som kommer från regionala och kommunala politiker är av en annan karaktär än tjänstemännens. Den samlade bilden är att det vanligaste särkravet från politiskt håll är krav på specifika drivlinor, där gas varit det vanligaste kravet. Detta krav verkar ha tre huvudsakliga anledningar. Den första är de luftkvalitévinster som tidigare i stort sätt endast var möjlig med gasbussar. Den andra är en vilja att utveckla den egna regionen till en biogasregion och då använda kollektivtrafiken som ett medel för att driva på den utvecklingen. Det tredje och det sista sättet verkar vara en vilja från lokala och regionala politiker att göra avtryck och stärka kollektivtrafikens varumärke.

### Exempel på särkrav och varför de ställs

Särkrav	Motiv
Låggolv	Tillgänglighet
Extra tjocka säten	Komfort/Varumärke
Målning	Profilering/Varumärke
Gasdrift	Luftkvalité/Klimat
Möblering	Tillgänglighet/Varumärke



## SÄRKRAVENS KOSTAR 375 MILJONER KRONOR OM ÅRET

Så hur mycket kostar särkraven då? För att kunna besvara frågan måste man ha förståelse för vilken effekt det är som gör att kostnaden ökar. Den direkta kostnaden för särkraven är i sammanhanget inte så stora, drygt 10 procent av inköpspriset på bussen (Sv. Bussbranschens Riksförbund, 2008). Om vi antar att en buss kostar drygt två och en halv miljoner kronor så ger särkraven då upphov till en direkt kostnad på 250 000 kronor. Särkraven får dock effekten att alla bussar ser olika ut i alla avtal vilket innebär att man inte kan flytta bussarna mellan olika avtal eller föra över dem i kommande avtal.

14

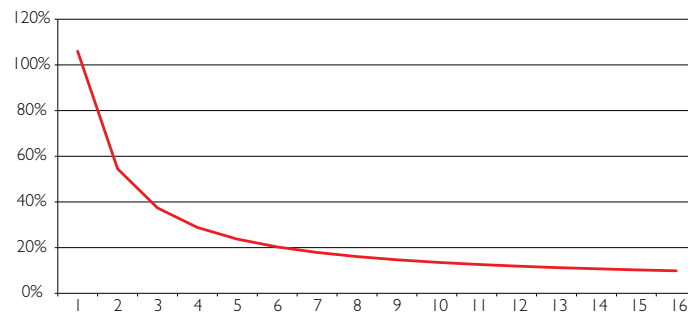
Särkraven skapar alltså inläsnings effekter för bussarna. Att bussarna i stort sett endast kan användas i ett avtal får effekter på avskrivningstiden. Avskrivningstidens effekt på kostnaderna illustreras i figuren intill. Eftersom avtalen är på drygt 8 år har i stort sett alla operatörer sina bussar genom operationell leasing dvs. att de skriver ner bussarna till 17 procent på 8 år och därefter köps de antingen loss av operatören eller går tillbaka till tillverkaren. Detta ska ställas i relation till en buss tekniska livslängd på upp emot 16 år. Det är således inte specifika särkrav som kostar utan det faktum att särkraven, genom att vara just särkrav förkortar livslängden på bussarna.

Om man då jämför en buss i operationell lease med en som skrivs av på 14 år och istället blir renoverad för en halv miljon

efter 8 år, så är den årliga kostnaden för den senare bussen endast 72 procent av den tidigare. Med tanke på att det finns 9823 stycken klass I och II bussar i trafik idag så ger inläsnings effekten och den extra inköpskostnaden upphov till en kostnad på drygt 375 miljoner kronor årligen.

Ett särkrav som bussbranschen framhåller som vanligt är tekniskspecifika krav vad gäller drivlina, t.ex. gas. Denna typ av krav får också effekter på kostnaderna. En gasbuss t.ex. är förutom att den är dyrare att köpa in också dyrare att underhålla och driva än en dieselbuss. I intervjustudien antyds att anskaffningskostnaden är 200 000 - 400 000 kronor högre för en gasbuss och att underhållskostnaden är påtagligt högre.

### Årlig kaptialkostnad som funktion av avskrivningstiden

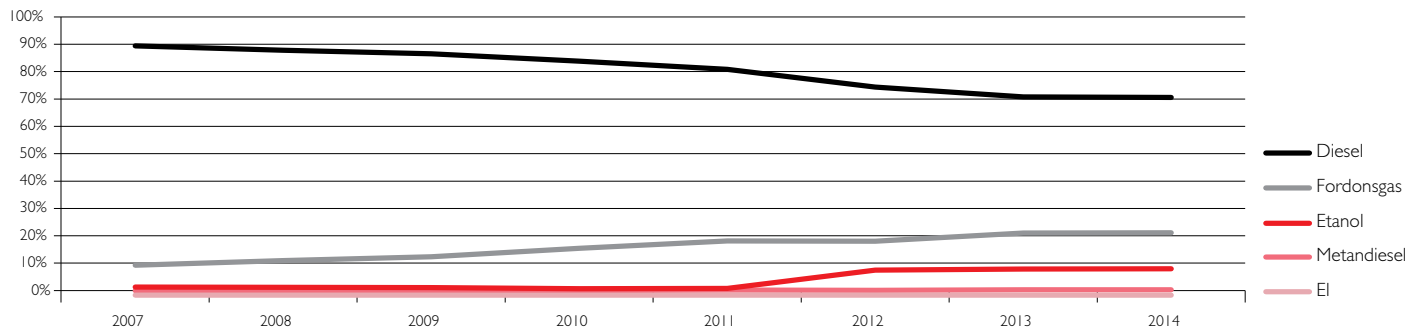


Utöver detta så är verkningsgraden i en gasmotor sämre och bränslet dyrare, detta uppvägs delvis av att fordonsgasen är något energiintensivare.

Om man summerar ihop alla effekter gasbussarna har på kapitalkostnaden, underhållet och bränslet är en trafik med gasbuss i operationell lease ungefär 14 procent dyrare

än motsvarande dieslbuss i operationell lease. Andelen gasbussar har de senaste åren ökat och idag utgörs 21 procent av klass I och II bussarna i Sverige av gasbussar. Det ger det upphov till en extra kostnad på 235-390 miljoner kronor årligen jämfört med om alla vore dieslbussar. Med detta inte sagt att en annan jämförbar teknik hade varit varken billigare eller dyrare.

## Fördelning av olika drivlinor



## SÄRKRAVENS POTENTIellt KONKURRENSHÄMMANDE EFFEKTER

Utöver de kostnader som lyfts fram tidigare finns det en rad effekter som är svårare att kvantifiera. Dessa hänger delvis ihop med de kostnader som uppkommer till följd av kortare avskrivningstider men berör kanske främst samspelet mellan kapitalet och konkurrensen.

I intervjustudien lyfts det flera gånger fram att olika operatörer väljer att nischa sig på olika sätt. Vissa väljer att endast köra stadstrafik och vissa väljer att inte köra på vissa drivmedel. Den effekt detta får är att då RKM i sina upphandlingar ställer vissa särkrav väljer vissa operatörer att helt enkelt inte lämna anbud. Det blir alltså färre anbudsgivare, detta är en bild som bekräftas av RKM. Flera studier och vedertagen teori visar enligt Pyddoke (2003) att färre anbudsgivare leder till högre priser på utförandet av trafiken.

I intervjustudien anges också att anledningen till att operatörer väljer att nischa sig är att de då ökar sina möjligheter att trygga sitt kapital. Genom att specialisera sig på en typ av trafik ökar möjligheten att det finns en plats för deras bussar även efter avtalstidens slut. Detta för oss in på nästa del, vilka avvägningar som lett fram till den situation vi har.

Fördelaktigt ur ett konkurrensperspektiv vore att upphandla trafiken ofta. Detta kan medföra problem bland annat eftersom att det för att utföra trafiken krävs en hel del kapital dvs. bussar. Det blir således en avvägning mellan att upphandla ofta och på så sätt främja konkurrensen, och att upphandla sällan för att trygga kapitalets livslängd och trafikförsörjningen. I Sverige är den vanligaste upphandlingsperioden 8 år. En medelväg för att främja konkurrensen på bekostnad av kapitalets trygghet. Hade man här fått till stånd en fungerande andrahandsmarknad så hade det varit gynnsamt ur båda aspekterna, olika sätt att göra detta diskuteras senare. Något som dock är ett problem i dessa sammanhang är de ålderskrav som ställs från vissa RKM. Det är ett mycket effektivt sätt att helt och hållet ta död på möjligheterna till en andrahandsmarknad då det i stort sett innebär att man inte accepterar begagnade bussar.

Men de indirekta effekterna slutar inte där. På samma sätt som operatörerna inte lämnar anbud på upphandlingar för att det inte passar deras affärsmodell vilket hämmar konkurrensen i det ledet uppstår motsvarande effekt i relationen mellan busstillverkare och operatörer. Den effekt särkraven har för

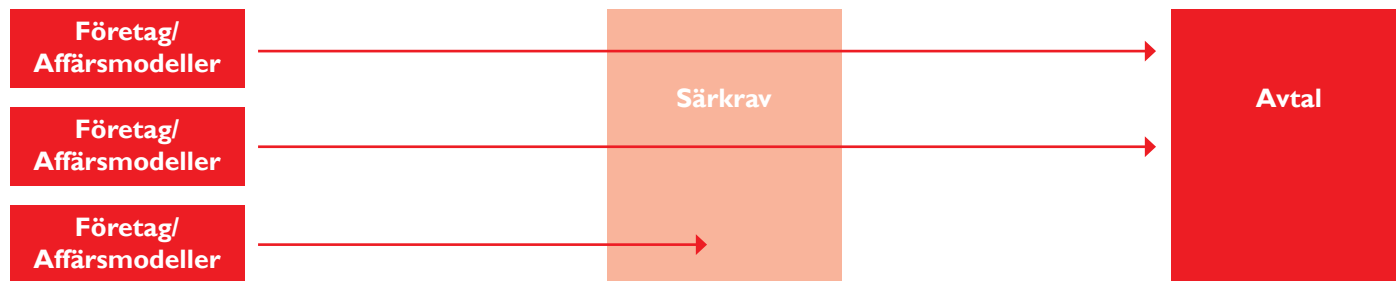


busstillverkarna är att vissa tillverkare inte är intresserade av att tillverka vissa lösningar eller korta serier. Det medför att det blir färre aktörer i det ledet och att priserna stiger även där.

Särkravens effekter på antalet aktörer i relationen mellan operatör och busstillverkare är ännu svårare för upphandlarna dvs. RKM att se, än effekterna i relationen mellan dem och operatörerna. Det gör att RKM får svårare att se kopplingen mellan särkravsställandet och priset för trafiken. Det faktum att kopplingen är svår att se gör det också svårt att komma till rätta med problemet, men det bör inte på något sätt vara en omöjlighet.

17

### Särkraven begränsar antalet anbudsgivare



## VAD HAR MAN FÅTT UT AV SÄRKRAVEN?

Något som är viktigt att ha i åtanke när man resonerar kring särkraven är att ställa kostnaden för dem mot vad man fått för dem och om man hade kunnat uppnå samma, eller motsvarande på ett annat sätt. Här är det högst relevant att ha en uppfattning om vilket mål man har när man ställer särkraven, om det till exempel är kundnöjdhet, ökat resande eller minskade utsläpp från trafiken.

Vad gäller t.ex. kundnöjdhet, något som motiverar mycket av särkraven så är det bästa sättet att göra det kanske inte att öka komforten i bussarna. Resenärerna kanske blir nöjdare av en besparing som möjliggör lägre biljettpris där de känner att de får en prisvärd produkt. Det kanske dessutom ligger i linje med andra mål om ökat resande etc.

Vad gäller andra mål är det kanske tveksammare om man hade uppnått samma typ av effekter med strikta funktionskrav. Om man t.ex. betraktar kraven på gasbussar som motiverats med deras positiva miljöpåverkan. Hade man endast ställt krav på utsläpp hade troligen industrin valt att, i första hand utveckla befintlig teknik. I det här fallet dieselmotorer eftersom det kommer vara det kortsiktigt kostnadseffektivaste. Detta hade emellertid riskerat medföra att man efter en tid hade låst in sig i den tekniken och att ytterligare effektivisering varit omöjlig.

Att därför ställa tekniskspecifika krav i upphandlingar kan vara ett sätt att skapa en marknad för en ny teknik och på så sätt möjliggöra en teknikutveckling (Azar & Sandén 2005), något som funktionskrav, t.ex. utsläppskrav kan sägas vara dåliga på. I fallet med gas har den typen av styrning faktiskt lett till en teknikutveckling. De uppgifter som kommit fram i intervjustudien har visat att det både skett en utveckling mot högre verkningsgrad i motorerna och en prisminskning relativt vad industrin angav 2011 (WSP 2011). Här är det dock viktigt att ha i åtanke att det inte nödvändigtvis är gas som är framtidens drivmedel. Mot bakgrund av detta kan man argumentera för att styrningen mot gasbussar har varit för ensidig, samtidigt som det inte finns infrastruktur redo för t.ex. elbussar. Detta är något man bör finna sätt att komma runt om man vill se nya tekniker träda fram. Det är dock viktigt när man diskuterar kollektivtrafikens kostnader att ha förståelse för att den kan bära mycket av kostnaden för utvecklingen av nya tekniker.

Mycket av den förnyring av bussflottan som skett under de senaste åren har också varit en effekt av en introduktion av nyare EURO-klasser. Från branschens sida tror man dock att nya klasser inte är att vänta. Dock öppnar den nya kollektivtrafiklagstiftningen (Näringsdepartementet 2010) med ökat

fokus på resenärernas behov upp för nya särkrav. Detta är avhängigt på vad man tolkar som resenärernas behov och vem som anser sig företräda dem bäst.

### För- och nackdelar med olika sätt att ställa krav

	Funktionskrav	Särkrav
<b>Fördelar</b>	<p>Kan driva teknisk utveckling</p> <p>Kan ge längre serier</p> <p>Kan ge billigare trafik</p>	<p>Kan driva teknisk utveckling</p> <p>Kan vara morgondagens funktionskrav</p> <p>Ger det offentliga ökad kontroll över trafiken</p>
<b>Nackdelar</b>	<p>Ger utrymme för tolkning och missförstånd i relationen RKM-Operatör</p> <p>Kan vara svårt för RKM att bygga varumärke</p> <p>Kan vara svårt att driva tillräcklig teknisk utveckling</p>	<p>Ger kortare produktionsserier</p> <p>Kan kräva dyr teknikutveckling</p> <p>Kan begränsa konkurrensen i anbudsupphandlingar</p>



## DET FINNS EXEMPEL PÅ BRA UPPHANDLINGAR

Det finns emellertid RKM som gör upphandlingar där de behandlar kapitalet på ett ansvarsfullt sätt. Ett i branschen mycket uppmärksammat exempel är Din Turs (RKM Väster- norrlands län) senaste upphandling av stadsbusstrafiken som blev väldigt lyckad.

20 När Din Tur gjorde sin upphandling följde de branschens rekommendationer. De följde i mycket hög utsträckning Buss2010 med ett fåtal justeringar. De gav dessutom mycket stor frihet till operatörerna att själva optimera storleken på bussarna. Detta är viktigt både ur kostnads- och miljösynpunkt, där det finns stora potentiella besparingar att göra (Abrahamsson & Lidestam 2010).

Vad gäller miljökrav använde de sig strikt av Buss2010s miljöbilaga med dess krav på energieffektivitet. Detta har lett till att man fått en blandning av tekniker som alla uppfyller miljökraven. Denna blandning av tekniker kommer vara nödvändig för att möta framtidens transportbehov då bristen på teknikmognad gör det svårt att veta vilket eller vilket drivmedel som är lämpligast (Utredningen om fossilfri fordonstrafik 2013). RKM i Väster- norrland har dessutom ett system för att sporra uppgraderingen av bussarna där

operatören har möjlighet att få medfinansiering för att uppgradera bussarna till laddhybrider. Detta är ytterligare ett sätt att främja en teknikutveckling.

Den kanske främsta framgångsfaktorn i upphandlingen har dock antagligen varit de milda ålderskraven på bussarna, något som är otroligt fundamentalt för att minska kapitalkostnaderna och ge operatörerna incitament att investera i sina bussar. Bland annat har detta lett till att Väster- norrland fått en nominellt billigare kollektivtrafik än i den förra upphandlingen. Detta trots den stora utmaningen att behålla upphandlingskompetensen när det är så långt mellan upphandlingarna.

## VAD MAN KAN GÖRA FÖR 375 MILJONER ISTÄLLET

Om man på ett effektivare sätt använt kapitalet hade man kunnat utveckla kollektivtrafiken på ett potentiellt kostnadseffektivare sätt. Detta hade kunnat omsättas i ett ökat kollektivtrafikutbud, sänkta taxor eller minskad subventionsgrad, och därigenom gynna andra skattefinansierade verksamheter.

Särkraven kan sägas ge upphov till en direkt kostnad på ungefär 375 miljoner kronor årligen, varav hälften är skattemedel. Det motsvarar ungefär 11,5 miljoner utbudskilometer, 14,6 miljoner bussresor<sup>2</sup>, 735 sjuksköterskor eller 472 000 månadskort på SL vilket i sin tur motsvarar ungefär en månads försäljning.

Det finns dessutom två enkelt identifierade sätt, med olika fördelar och nackdelar, att tillgodose sig den potentiella besparingen. Det ena sättet skulle vara att helt och hållet standardisera bussarnas utseende i hela Sverige. Detta vore sannolikt en komplicerad och kostsam process vars utfall är långtifrån säkert.

Det andra sättet skulle vara att förbättra andrahandsmarknaden för bussarna. Det kan göras genom att öka toleransen för olika typer av, och olika åldrar på, bussar. Att helt enkelt använda sig av funktionskrav istället för särkrav. Här skulle man istället kunna tillgodose sig ny teknik och öka kundnöjdheten på ett mer kostnadseffektivt sätt genom intelligentare incitamentsstrukturer.

<sup>2</sup> Genom bearbetning av Trafä (2013) och SL (2013)



Foto: AB SL Jan E Svensson

## REFERENSER

**Abrahamsson, M. och Lidestam, H. (2010).** Optimerad offentlig upphandling av busstjänster – miljökonsekvenser av dagens detaljerade upphandling av busstrafik. Linköping: LIU Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling (Rapport)

**Alexandersson, G., Fölster, S., och Hultén, S. (1996).** Den lokala busstrafiken – en lyckad avreglering?. Ekonomisk Debatt, 24(2), ss. 109–117.

**Azar, C. Sandén, B-A. (2005).** Near-term technology policies for long-term climate targets – economy wide versus technology specific approaches. Energy Policy, 33, ss. 1557-1576.

22

**Bussbranschens riksförbund & Svensk kollektivtrafik (2012).** Buss 2010 – Branschgemensamma funktionskrav på bussar. Stockholm: X2

**Ipsos (2014).** Årsrapport 2013 – Kollektivtrafikbarometern. Stockholm: Ipsos

**Nilsson, J-E. (2011).** Kollektivtrafik utan Styrning. Stockholm: Finansdepartementet (ESO 2011:6)

**Näringsdepartementet (2010).** Ny kollektivtrafiklag (Regeringens proposition 2009/10:200). Stockholm: Regeringskansliet

**Pyddoke, R. (2003).** Erfarenheter av upphandling i transportsektorn och tänkbara rekommendationer – Översikt av effekter på kostnader, kvalitet samt utveckling av ny teknik. VTI [opublicerat manuskript].

**SKL (2014).** Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning?. Stockholm: SKL

**SL (2013).** Årsberättelse 2013. Tillgänglig: <http://www.sl.se/Global/Verksamhet/Kollektivtrafik/%C3%85rsber%C3%A4ttelser%20f%C3%B6r%20SL/%C3%85rsber%C3%A4ttelse-2013-SL.pdf> [2014-04-09]

**Svenska Bussbranschens Riksförbund (2008).** Mer Kollektivtrafik för samma pengar. Stockholm: Svenska Bussbranschens Riksförbund

**Trafa (2013).** Lokal och regional kollektivtrafik 2012. Stockholm: Trafikanalys

**Utredningen om fossilfri fordonstrafik (2013).** Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84). Stockholm: Näringsdepartementet

**WSP (2011).** Buss, BRT och spårväg – en jämförelse. Stockholm: WSP Analys och Strategi (WSP rapport 2011:1)

WSP är ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag. Vi erbjuder tjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & Infrastruktur och Miljö & Energi. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Tillsammans har vi 15 000 medarbetare på över 300 kontor i 35 länder. I Sverige har vi omkring 2 500 medarbetare.

**WSP Sverige AB**

Arenavägen 7  
121 88 Stockholm-Globen  
Tfn: 010-722 50 00  
Fax: 010-722 87 93  
[www.wspgroup.se](http://www.wspgroup.se)

UNITED  
BY OUR  
DIFFERENCE

