CIRIO

Behov av förändringar i järnvägsbranschens spelregler

Samarbete och hantering av intressemotsättningar för att nå ökat resande

Cirio Advokatbyrå
på uppdrag av Tågföretagen och Svensk Kollektivtrafik

JANUARI 2023

Innehåll

1 Inledning 3

2 Sammanfattning 4

3 Beställarnas och trafikutövarnas upplevda utmaningar 5

Samarbete och friktion 6
Låga prisnivåer och marginaler 6
Suboptimal riskfördelning 7
Önskan om flexibilitet och oro för att bli utnyttjad 7
Utmaningar avseende fordonsunderhåll 8
Kulturskillnader mellan beställare och trafikutövare 8
Trafikverkets påverkan 9

4 Tillit och kompatibilitet i branschen 10

5 Dilemman och avvägningar i valet av styrnings- och ersättningsmodell 13

Ersättningsmodellsperspektiv 14
Styrningsmodellsperspektiv 16
Skälighet och flexibilitet 18

6 Vested-modellen 20

7 Analys utifrån Vesteds fem regler 23

Regel 1 – Fokus på resultat, inte transaktioner 23
Regel 2 – Fokus på vad, inte på hur 26
Regel 3 – Tydligt definierade och mätbara mål och prestationer 27
Regel 4 – Prismodell för att skapa rätt incitament 28
Regel 5 – Styrning för att skapa insikt, inte för att övervaka 32

8 Sammanfattande analys 35

Sammanfattade resultat från kontraktsanalysen 36
Insikter från CaT-analysen 37
Samlad bedömning 39

9 Rekommendationer framåt 40

Besluta om mest lämpad sourcingmodell 40
Öka fokus och flexibilitet med ett samarbetsinriktat perspektiv 41
Inta ett systemperspektiv 41
Se över reglerna avseende fordonsunderhåll 42
Skapa större ömsesidig förståelse för varandras verksamheter 42
Se över utvärderingsmodeller 42
Etablera system för bättre lärande över tid 43

1 Inledning

Kollektivtrafikbranschens aktörer har satt som **gemensamt mål att 4 av 10 motoriserade resor ska vara kollektiva år 2030**. Kollektivtrafiken i Sverige bidrar årligen med omfattande samhällsnytta, exempelvis i form av minskade klimatutsläpp, vidgande av människors arbetsmarknader, ökad sysselsättning, ett rättvisare samhälle, ökad jämställdhet, bättre hälsa, ökad trafiksäkerhet och attraktivare städer.[1]

En väsentlig del av kollektivtrafiken sker inom ramen för offentligt upphandlade kontrakt mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter och trafikutövare av bussar och tåg. Att relationerna mellan beställare och trafikutövare fungerar väl är viktigt för en fungerande kollektivtrafik och uppnåendet av målen med ökat kollektivt resande.

Denna rapport fokuserar på kontrakten och relationerna mellan beställare och tågtrafikutövare. Dessa aktörer upplever utmaningar. Detta är delvis ett resultat av effekterna av Covid-19-pandemin. Men pandemin blottlade också underliggande utmaningar som fanns innan pandemin, vilka skulle behöva hanteras.

Rapporten är framtagen av Cirio advokatbyrå på uppdrag av Tågföretagen och Svensk Kollektivtrafik. Rapporten har författats av advokaterna David Frydlinger och Erik Linnarsson, vars analys, slutsatser och rekommendationer är de som uttrycks. **Den syftar till att skapa en bättre förståelse för branschens utmaningar och att komma med konkreta rekommendationer framåt, med fokus på de kontraktuella relationerna mellan beställare och trafikutövare**. Rapporten baseras på intervjuer, enkätsvar och kontraktsanalys.

I uppdraget har legat att tillämpa den s.k. Vested-modellen som ramverk för analysen. Vested är en modell och metod för upprättande av långsiktigt framgångsrika partnerskap, baserad på forskning vid University of Tennessee.[2] Modellen kombinerar ett relationsbaserat kontrakt[3] med en resultatbaserad affärsmodell och har framgångsrikt använts av flera organisationer i Norden och världen i övrigt.

Rapporten inleds med en kort beskrivning av den upphandlade persontågstrafiken i Sverige. Därefter redovisas resultat från intervjuer genomförda med beställare och trafikutövare, varefter resultat från en genomförd kompatibilitets- och tillitsanalys redovisas. Därefter redogörs närmare för det ramverk för analys som Vested-modellen erbjuder, varefter en övergripande analys av ett antal av de upphandlade kontrakten i branschen görs. Rapporten avslutas med en sammanfattande analys och konkreta rekommendationer.

---

[1] Svensk Kollektivtrafik, https://www.svenskkollektivtrafik.se/fakta/kollektivtrafikens-samhallsnytta/.

[2] Se t.ex. Vitasek, Ledyard och Manrodt, Vested Outsourcing – Five Rules That Will Transform Outsourcing, 2 uppl., Palgrave Macmillan, 2013. Vitasek, Manrodt och Kling, Vested – How P&G, McDonald's and Microsoft are redefining winning in business relationships, Palgrave Macmillan, 2012. Frydlinger, What's In It For We? – Inköp, outsourcing och strategiska partnerskap med Vested, Liber 2015 (finns tillgänglig som e-bok på www.cirio.se) samt Frydlinger, Hart och Vitasek, A New Approach to Contracts - How to build better long-term strategic partnerships, Harvard Business Review, September-October 2019.

[3] Om relationsbaserade kontrakt: se bl.a. Frydlinger, Vitasek, Bergman och Cummins, Contracting in the New Economy – Using Relational Contracts to Boost Trust and Collaboration in Strategic Business Relationships, Palgrave Macmillan, 2021.

2 Sammanfattning

- **Branschens aktörer har inte samstämmiga upplevelser** av sina kontraktuella relationer. Vissa upplever att de har fungerande samarbeten; andra upplever det motsatta.
- Överlag synes **branschen präglas av för hög grad av intressemotsättningar** och **upplevd orättvisa**.
- Några återkommande teman i genomförda intervjuer är att **branschens pris- och marginalnivåer är låga**, att **för mycket risk är allokerat till trafikutövarna**, att många **önskar en högre flexibilitet** i avtalen men samtidigt känner en **oro att de ska bli utnyttjade**, att det finns **brister avseende systemet för tågunderhåll** och att **Trafikverkets påverkan** är mycket stor.
- En genomförd tillits- och kompatibilitetsanalys indikerar att det finns **utmaningar i branschen** inom områdena **fokus, laganda** och **innovation** (flexibilitet).
- För att skapa samstämmiga intressen krävs **välavvägda ersättnings- och styrningsmodeller** som också **beaktar människors känsla för skälighet**.
- En analys på basis av Vested-modellen av några av branschens kontrakt indikerar **brister** avseende bl.a. **fokus och tydlighet**, **brist på vägledande principer**, **ersättningsmodeller där det är svårt att bedöma om incitamenten styr rätt**, **suboptimal riskallokering** samt **avsaknad av tydliga strukturer** och processer för att **styra relationerna**.
- De analyserade bristerna i kontrakten kan väl förklara de intressemotsättningar och upplevelser av orättvisa som finns i branschen. **Branschens problem framstår dock inte främst som ett riskfördelningsproblem utan som ett samarbetsproblem.**
- För att åstadkomma bättre resultat i branschen skulle dess aktörer bl.a. behöva
    - göra ett tydligare val av lämplig sourcingmodell,
    - öka fokus och flexibilitet i kontrakten med en samarbetsinriktad inställning,
    - inta ett systemperspektiv på kontrakt och relationer,
    - förbättra regelverken avseende fordonsunderhåll,
    - skapa större förståelse för varandras verksamheter,
    - se över använda utvärderingsmodeller, samt
    - inrätta ett gemensamt system för lärande över tid.

3 Beställarnas och trafikutövarnas upplevda utmaningar

Den upphandlade tågtrafiken som behandlas i denna rapport utgörs av följande 11 tågsystem:

Tågsystem	Beställare	Nuvarande trafikutövare
SL Pendeltåg	Region Stockholm	MTR
Västtågen	Västtrafik AB	SJ
Öresundståg	Blekinge, Halland, Kronoberg, Skåne, Kalmar län samt Västtrafik AB	Transdev
Tåg i Bergslagen	Region Dalarna, Västmanland, Gävleborg och Örebro	SJ
Värmlandstrafik	Region Värmland	VY tåg
Pågatågen	Region Skåne i samarbete med Region Blekinge, Kronoberg och Halland.	VR Sverige
Norrtåg	Region Norrbotten, Västernorrland, Västerbotten, Jämtland och Härjedalen	Vy tåg
X-tåg	Region Gävleborg	Vy tåg
Östgötapendeln	Region Östergötland	VR Sverige
Krösatågen	Region Jönköping i samarbete med Region Kalmar, Halland, Blekinge, Kronoberg och Skåne	SJ
Mälartåg	Region Stockholm, Uppsala, Sörmland, Västmanland, Örebro och Östergötland.	MTR

I denna rapport har vi analyserat de nu gällande kontrakten avseende SL Pendeltåg, Västtågen samt Pågatågen. Våra intervjuer har dock även omfattat trafikutövare som är part till andra kontrakt än dessa. Vi har gjort intervjuer med anställda hos Trafikförvaltningen/Region Stockholm, Västtrafik och Skånetrafiken/Region Skåne samt trafikutövarna SJ, MTR, VR, Vy och Transdev. Våra intervjuer har varit inriktade på att förstå upplevda utmaningar i de upphandlade kontrakten ur det olika aktörernas perspektiv, hur man ser på orsakerna till dessa utmaningar samt hur man önskar att det skulle se ut framgent. Varje intervju har varat mellan 60-90 minuter.

I intervjuerna framträder en rik variation av perspektiv och erfarenheter. I vissa delar verkar beställare ha samsyn sinsemellan och så även trafikutövarna. I andra delar verkar samsyn råda mellan beställare och trafikutövare och i ytterligare andra delar verkar inte full samsyn råda mellan beställarna och inte heller mellan trafikutövarna. I det följande har ett antal teman valts ut vilka har återkommit i de olika intervjuer som har genomförts.

Samarbete och friktion

Tillitsnivån mellan beställare och trafikutövare verkar variera mycket i branschen. Detta tar sig bl.a. i uttryck i att det i intervjuerna har framkommit olika bilder av graden av samarbete respektive friktion i de olika relationerna.

Vissa trafikutövare vittnar om ett väl fungerande samarbete med förhållandevis låg friktionsgrad i relationen med beställare. Här har hanteringen av pandemins effekter nämnts som ett exempel där beställare har uppvisat stort tillmötesgående och hög flexibilitet. Andra trafikutövare har dock berättat om relationer med hög friktionsgrad och avslutade samarbeten.

Motsvarande bild vittnar naturligtvis också beställarna om. Den varierande tillits- och friktionsgraden i relationerna har hängt nära samman med flera av de teman som beskrivs närmare nedan.

Låga prisnivåer och marginaler

I några av intervjuerna – både med beställare och trafikutövare – har lyfts att det generellt sett råder låga prisnivåer på marknaden. Detta påstås vara resultatet av bl.a. tidigare aktörers försök att genom priskonkurrens ta marknadsandelar på den svenska marknaden. En intervjuad beställare menade på att det i viss mån råder en ”osund konkurrens” på marknaden.

Vi har inte gjort någon närmare analys av lönsamheten i de upphandlade järnvägskontrakten. Vi har dock noterat i offentliga årsredovisningar från trafikutövare att dessa under senare år verkar ha haft negativ till endast svagt positiv marginal, även före pandemin. Detta pekar på att uppfattningen om låga priser och låga marginaler sannolikt stämmer.

Suboptimal riskfördelning

I samtliga intervjuer med både beställare och trafikutövare diskuterades riskfördelningen mellan beställarna och trafikutövarna. Det verkar råda en övergripande samsyn mellan de som har intervjuats att

- risker borde allokeras till den part som har bäst möjlighet att undvika eller begränsa effekterna av den, samt att
- riskerna i de dag gällande kontrakten inte alltid är allokerade enligt idealbilden utan att ”för mycket” risk ligger på trafikutövarna.

Den typ av skev riskallokering som främst har lyfts handlar om s.k. resande- eller påstigandeincitament, där pandemin riskerade att drabba trafikutövarna mycket hårt på grund av det kraftigt reducerade resandet (vilket flera beställare också vidtog åtgärder för att hantera). Det finns dock en stor mängd andra risker i såväl ersättningsmodeller som i kontrakten i stort där mycket risk verkar ligga på trafikutövarna, t.ex. avseende punktlighet.

Frågan om riskfördelningen i de upphandlade kontrakten behandlas vidare nedan.

Önskan om flexibilitet och oro för att bli utnyttjad

Ett tema i intervjuerna som angränsar till frågan om riskfördelningen handlade om en balansgång mellan behov av ökad flexibilitet och oro för att bli utnyttjad av den andra parten.

I trafikutövarnas önskan om en, från deras perspektiv, bättre riskfördelningen ligger inte bara en fråga om omfördelning av risk, utan också en önskan om större flexibilitet i avtalen för hantering av oförutsedda situationer. Pandemin har här naturligtvis nämnts som exempel men också exempelvis hantering av olyckor och därmed kopplade längre trafikavbrott. Synpunkten framfördes att det i vissa fall knappt varit möjligt att få till ett möte med beställare för att diskutera sådana frågor och när sådant möte blivit av så har beställaren haft en mycket strikt inställning i frågan.

Men andra trafikutövare har också berättat om beställare som intar en flexibel och dialoginriktad inställning, där uppkomna situationer har kunnat hanteras på ett sätt som båda parter har blivit nöjdare med.

Detta senare perspektiv har också framkommit i intervjuer med beställare, baserat på en upplevelse av att ett samarbete med flexibelt givande och tagande över tid har varit gynnsamt. Men i intervjuerna har också den icke-flexibla inställning som vissa trafikutövare vittnar om också framkommit. Denna inställning har då ofta varit kopplad till en oro för att trafikutövarna ska söka efter möjlighet att förhandla till sig högre ersättning, vilket då har setts som ett mer eller mindre medvetet sätt att kompensera sig för de också rapporterat upplevda låga prisnivåerna.

Utmaningar avseende fordonsunderhåll

I intervjuerna med såväl beställare som trafikutövare framkom att kontraktens regleringar avseende fordonsunderhåll ofta är otillräckliga. En underliggande faktor är att fordonen inte ägs av trafikutövarna utan antingen direkt av beställarna eller av det av beställarna gemensamt ägda bolaget Transitio AB.

Några trafikutövare menade att det är problematiskt att det inte finns några enhetliga standarder avseende fordonsunderhåll eller revisioner av dessa. Trafikutövare har upplevt att de, om de har vunnit upphandlingar, fått ta över fordon som inte har haft förväntat skick, d.v.s. burit på en underhållsskuld. Detta har i sin tur lett till friktion mellan trafikutövare och beställare, eftersom kontrakten inte har varit tillräckligt tydliga kring vem som ska bära risken för sådan underhållsskuld.

Även beställare har pekat på problematiken med underhållsskulden. En intervjuad beställare såg här en koppling mellan de ovan nämnda låga prisnivåerna samt riskfördelningen i kontrakten. Denne menade att när en trafikutövare åsamkas merkostnader p.g.a. risker som denne inte har tagit höjd för i sitt anbud så uppstår en möjlighet att kompensera sig genom att skjuta på underhållsåtgärder, d.v.s. bygga upp en underhållsskuld. Detta, menade denne beställare, kan leda till att beställarna kommer att se över ansvarsfördelningen avseende underhållet. Inte på så sätt att beställarna skulle ta över underhållet utan att de skulle öka sin kontroll avseende underhållets utförande.

Kulturskillnader mellan beställare och trafikutövare

Ett återkommande tema var att det sannolikt finns viktiga kulturella skillnader mellan å ena sidan beställarna och å andra sidan trafikutövarna som handlar om att beställarna är offentliga aktörer som också agerar i en politisk miljö medan trafikutövarna är vinstdrivande företag. I ett antal intervjuer framfördes att bristande förståelse för ’den andres kultur’ skapar utmaningar i de upphandlade kontrakten.

Beställarna representerar det allmänna, vilket medför en mängd konsekvenser. Ersättningen som erläggs till trafikutövarna är offentligt finansierad genom skatter och avgifter, vilket skapar krav på hur dessa medel används. Beställarna agerar i en miljö som i hög grad styrs av politiska perspektiv, vilka växlar över tid. Deras verksamhet styrs av lagregler, inte minst regelverken om offentlig upphandling, vilka innebär höga krav på förutsebarhet och likabehandling samt begränsningar i möjligheten att göra mer omfattande justeringar av upphandlade kontrakt över tid.

Till detta kommer att beställarnas ageranden är föremål för olika former av insyn. Upphandlingar av nya kontrakt och även förändringar av kontrakt under kontraktstiden kan överprövas av konkurrerande trafikutövare. Mediabevakningen av branschen är hög eftersom kollektivtrafiken berör så många människor. Riksrevisionen gör granskningar, inte minst för att tillse att de allmänna medlen används på rätt sätt. Till

detta kommer att upphandlingar av järnvägskontrakt sker förhållandevis sällan, till skillnad från t.ex. busskontrakt, vilket kan skapa utmaningar i att dra lärdomar och erfarenheter mellan upphandlingar.

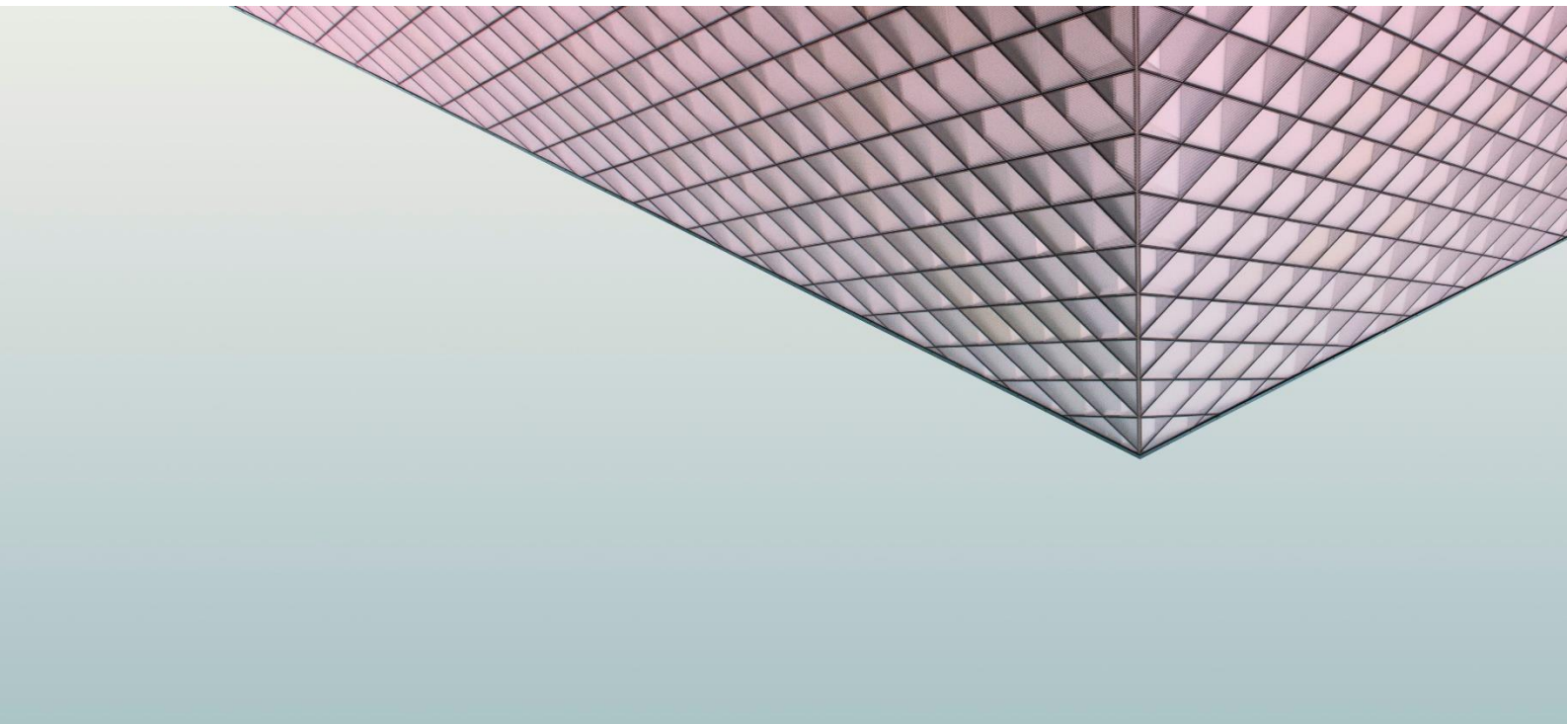
Det faktum att beställarna representerar det allmänna innebär också att det är lätt för dess representanter att uppfatta de privat ägda trafikutövarnas drivkrafter – det egna (och inte allmänna) vinstintresset – som någonting ”fult”.

För trafikutövarna är förstås just vinstdrivande företag, vilket bl.a. innebär en förväntan på att årligen leverera avkastning till aktieägarna. Det innebär också att dessa företag är organiserade för att maximera sina intäkter och att optimera sina kostnader och risker och att deras incitamentsstrukturer för sina anställda ofta är anpassade för att uppnå dessa mål. Detta innebär inte att trafikutövarna inte skulle ha beställarnas eller resenärernas intressen för ögonen – av intervjuerna framkommer ofta ett tydligt kundfokus – men naturligtvis har det grundläggande vinstintresset betydelse.

Trafikverkets påverkan

I intervjuerna med både beställare och trafikutövare lyftes Trafikverkets stora påverkan på förutsättningarna att utföra tjänster enligt de upphandlade kontrakten. När intervjuerna genomfördes bevakade media det försenade införandet av Trafikverkets nya planeringssystem, så denna fråga var förstås aktuell i intervjuerna. Även problematiken kring planering och genomförande av spårunderhåll diskuterades, och då också bristerna i själva spårunderhållet. Att Trafikverkets arbete har en avgörande betydelse för relationen mellan beställare och trafikutövare var så självklart att det knappt behövde nämnas i intervjuerna.

Av intervjuerna framkom också att beställarna synes ha något olika förhållningssätt till Trafikverket och inte minst samverkan med myndigheten. Vissa beställare verkar förlägga mycket av relationen med Trafikverket till trafikutövaren, även om det är beställaren och Trafikverket som har avtal. Andra beställare verkar hantera relationen med Trafikverket självständigt, om än ofta tillsammans med trafikutövaren.



4 Tillit och kompatibilitet i branschen

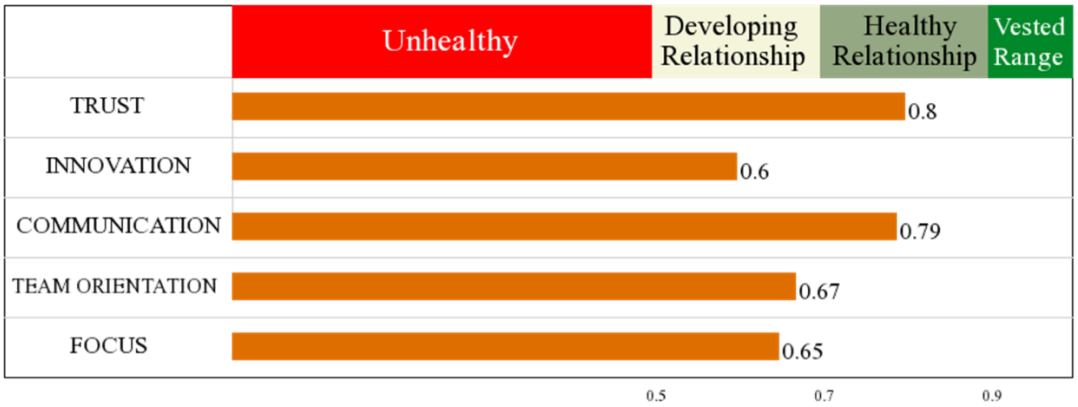
Utöver genomförande av intervjuer har även en enkätstudie gjorts, där en s.k. tillits- och kompatibilitetsmätning (Compatibility and Trust Assessment – fortsättningsvis benämnt CaT-analys) i branschen genomförts. CaT-analysen är ett verktyg framtagen av amerikanska forskare.[4] Verktyget är framtaget för att besvaras av representanter för en kund/köpare och en säljare/leverantör. I enkäten besvarar respondenterna frågor om sig själva och sin motpart, vilket totalt ger fyra olika perspektiv. Genom svaren på frågorna ”mäts” kvaliteten i relationen i följande fem dimensioner:

Fokus	Förmågan att skapa ett gemensamt och klart syfte och riktning och tydliga mål för alla inblandade.
Kommunikation	Förmågan att kommunicera i tal och agerande, att öppet och i rätt tid dela med sig av information.
Laganda	Förmågan att fokusera och dirigera individuella mål och intressen mot helhetens bästa.
Innovation	Förmågan att flexibelt hantera förändringar och tolerans för att pröva nya idéer och lösningar, att dela risk m.m.
Tillit	Förmågan att konsekvent uppfylla sina löften och åtaganden.

[4] Se Vitasek, Manrodt och Ledlow, Ways to Build Trust with Your Suppliers, Harvard Business Review, November 2022.

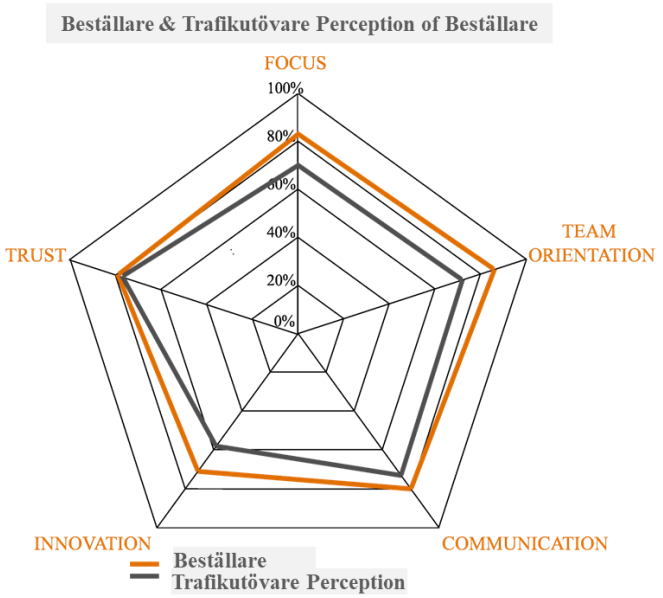
Även om CaT-analysen är tänkt att användas inom ramen för en kontraktuell relation, användes den här för att låta representanter för samtliga åtta beställare och trafikutövare besvara frågorna. De fick då instruktionen att svara som om de svarade om sin motpart i det kontrakt de verkar inom. De aggregerade svaren skapar en intressant bild över graden av tillit och kompatibilitet i branschen i stort. Försiktighet bör dock vidtas i att göra alltför vidlyftiga tolkningar, givet hur verktyget nu har använts.

CaT-analysen uppvisar till att börja med följande övergripande resultat, där alla fyra perspektiven vägs samman i ett index för vart och en av de fem dimensionerna.



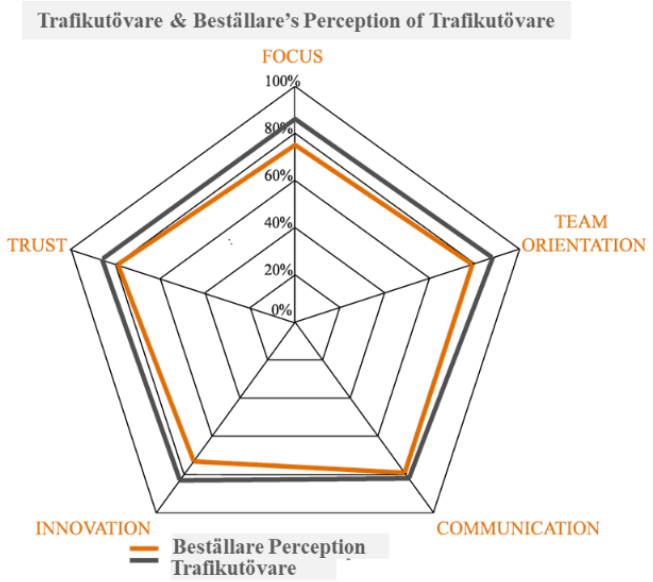
Som framgår ovan indikerar enkätsvaren att det finns mycket positivt att bygga på vad gäller tillit och kommunikation medan det däremot finns utmaningar vad gäller fokus, flexibilitet (innovation) och laganda. Detta innebär att bilden är högst splittrad, vilket sannolikt beror på att olika typer av relationer råder i olika beställare-trafikutövarrelationer.

I nästa steg är det intressant att se hur respektive ”sida” har bedömt sig själv och blivit bedömda av den andra sidan. Grafen nedan visar hur **beställarna har bedömt sig själva och hur de har blivit bedömda av trafikutövarna.**



Som framgår ovan finns här ett antal tydliga perceptionsskillnader, framförallt avseende innovation (flexibilitet), fokus och laganda, där beställarna ger sig själva bättre omdömen än vad trafikutövarna ger beställarna.

Grafen nedan visar hur **trafikutövarna har bedömt sig själva och hur de har blivit bedömda av beställarna.**



Här är perceptionsgapen lägre, med de finns där, framförallt avseende tillit, fokus och innovation (flexibilitet). Inom dessa områden har trafikutövarna gett sig själva bättre omdömen än vad beställarna har gett trafikutövarna.

Innebörden av dessa resultat behöver tolkas i dialog med branschens parter. Resultaten från CaT-analysen behandlas emellertid närmare nedan, exempelvis i avsnitt 8.

5 Dilemman och avvägningar i valet av styrnings- och ersättningsmodell

Utifrån intervjuer och resultaten av tillits- och kompatibilitetsanalysen framträder en bild som på övergripande nivå är samstämmig – det behöver bli bättre. Svaren på frågan *vad* det är som behöver bli bättre varierar, inte bara mellan beställare och trafikutövare utan också mellan olika beställare och olika trafikutövare. På en övergripande nivå är det sannolikt korrekt att säga att det finns för mycket friktion i relationerna på grund av att det **finns för mycket intressemotsättningar** och **upplevelser av orättvisor** i branschen i stort och i de enskilda upphandlade kontrakten.

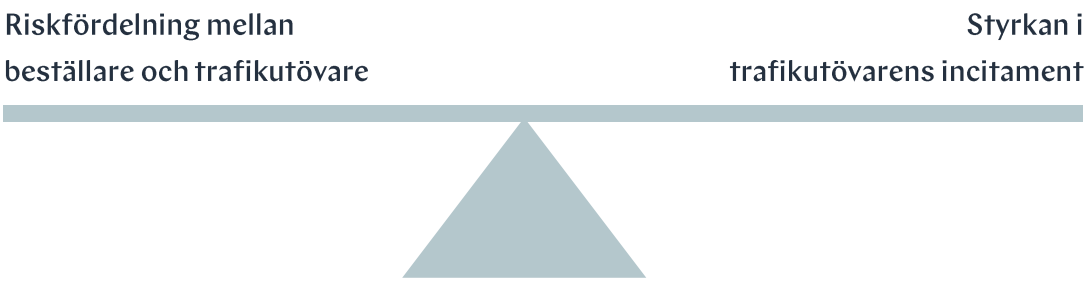
Vested-modellen har, rätt tillämpad, potential att lösa ett antal dilemman och problem som kunder och leverantörer i många branscher står inför, inklusive järnvägsbranschen. Dilemman som handlar om att hitta rätt avvägningar mellan incitament, fördelning av risker, fördelning av beslutanderätter, hantering av upplevelser av oskälighet m.m. Om graden av intressemotsättningar och friktion p.g.a. upplevd orättvisa är för hög i en kontraktuell relation beror det typiskt sett på att man inte har lyckats hitta rätt i dessa avvägningar. Förenklat kan det sägas beror på en av två orsaker:

1. En styrnings- och/eller ersättningsmodell har valts som inte passar för den aktuella affären eller
2. Relationen och kontraktet har inte, under kontraktstiden, hanterats i enlighet med de valda modellerna.

I syfte att skapa förståelse för Vested-modellen som ramverk för analys och vilka problem som modellen kan sägas försöka lösa kommer ett antal utmaningar och problem som behöver lösas vid upphandling av järnvägskontrakt att nedan beskrivas i närmare detalj. Detta görs utifrån tre perspektiv, ett **ersättningsmodellsperspektiv**, ett **styrningsmodellsperspektiv** och slutligen ur ett **skälighets- och flexibilitetsperspektiv**. Tillsammans ger dessa perspektiv en mångsidig bild av problematik och utmaningar.

Ersättningsmodellsperspektiv

Ur ett ersättningsmodellsperspektiv[5] kan frågan ställas: Hur skapa en ersättningsmodell som ger beställaren och trafikutövaren samstämmiga ekonomiska intressen för att uppnå de mål som parterna har med affären? Trafikutövaren måste ges ekonomiska incitament att ådra sig de kostnader som krävs för att driva trafik med önskad kvalitet. Här uppstår en första utmaning där det gäller att hitta rätt avvägning mellan å ena sidan **fördelning av risk mellan beställare och trafikutövare** och å andra sidan **styrkan i trafikutövarens incitament** att leverera i enlighet med beställarens önskemål. En felaktig avvägning skapar grogrund för intressemotsättningar.



Beställaren skulle kunna ge trafikutövaren ersättning för alla trafikutövarens olika aktiviteter. Detta skulle dock kräva att beställaren har god möjlighet att kontrollera vad trafikutövaren gör. I affärer med den här typen av komplexitet skulle det vara för dyrt för beställaren att inrätta ett system inom vilket man får fullständig information om allt som trafikutövaren gör. Det är därför lämpligt att basera ersättningen på det som beställaren lättare kan observera, nämligen *utfallet* av trafikutövaren ageranden. Utfall i form av punktlighet, hur nöjda resenärerna säger sig vara osv.

Men denna modell är inte utan problem, vilket järnvägsbranschens aktörer väl känner till. Det grundläggande problemet är att utfallen aldrig bara är ett resultat av trafikutövarens handlingar utan av en mängd andra faktorer också. Det finns alltid ett ”brus” i den data som redovisar utfallen. Det finns därför en risk att trafikutövaren antingen belönas eller bestraffas för faktorer som denne inte har kunnat påverka. Exempelvis påverkas punktligheten av i vilken grad spåren är väl underhållna, vilket trafikutövaren saknar inflytande över.

Här finns en viktig avvägning mellan incitament och riskdelning, vilket visas genom ett mycket förenklat exempel, där ersättningsmodellen är helt och hållet knuten till graden av punktlighet i trafiken (d.v.s. ingen fast ersättning utgår och det finns endast en incitamentsparameter). Vid 100 % punktlighet utgår 1 miljon kronor i ersättning och ersättningen är för övrigt linjär (10 000 kronor per %-enhet punktlighet utgår). På grund av att punktlighet beror på en mängd faktorer som trafikutövaren inte kan kontrollera kanske denne gör bedömningen att det bara finns 70 % sannolikhet att nå 100 % punktlighet. Trafikutövaren anpassar då (åtminstone i teorin) sina ansträngningar och kostnadsnivå till denna sannolikhetsgrad, varför 100 % punktlighet inte nås. Här finns således en motsättning mellan trafikutövarens intresse att inte ådra sig högre kostnader än vad man får ersättning för och beställarens intresse av att ha 100 % punktlighet.

[5] Följande avsnitt baseras primärt på s.k. principal-agent-teori. Se t.ex. Se t.ex. Eisenhart, K, Agency Theory: An Assessment and Review, The Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1 (Ja. 1989) 57-74 för en bra, om än icke-fullständig, genomgång av denna teoribildning.

Ett sätt att lösa detta problem är att reducera risken för trafikutövaren, t.ex. genom att ge denne fast ersättning, som utgår oberoende av utfall. Men om trafikutövaren skulle få samtliga sina kostnader täckta, d.v.s. inte bära någon risk, så försvinner de rent ekonomiska incitamenten att nå hög punktlighet. Även för låg risk för trafikutövaren leder således till en intressemotsättning.

Utmaningen är således att hitta den optimala punkten i avvägningen mellan risk och incitament. **Både för mycket och för lite risk för trafikutövaren försvagar dennes intresse av att uppnå beställarens mål.**

Till detta kommer att beställaren inte bara vill att trafikutövaren ska vara punktlig; det finns flera mål att uppnå. Vanliga mål är kundnöjdhet, renhållning av tåg, icke utebliven trafik m.m. Vid någon punkt riskerar komplexiteten att bli så hög att tydliga prioriteringsproblem, och därmed en försvagad incitamentsstruktur totalt, uppstår.

Här blir utmaningen att hitta den optimala punkten mellan komplexitet i målbild och incitament. Både för hög och för låg komplexitet försvagar trafikutövarens intresse att uppnå beställarens mål.

Om trafikutövaren ges incitament att uppnå för många mål, blir bilden för komplex och styrkan i incitamenten sjunker. Om beställaren skulle minska komplexiteten finns dock en risk att trafikutövaren inte får några ekonomiska incitament att uppnå mål som likväl är viktiga för beställaren. I den här situationen är det komplexitet istället för riskfördelning som riskerar skapar en intressemotsättning.

I tillräckligt komplexa sammanhang kan det vara så att det blir effektivare att hitta andra sätt att skapa samstämmiga intressen mellan parterna än att arbeta med en utfallsbaserad ersättningsmodell, vilket aktualiserar styrningsmodellsperspektivet nedan.[6]

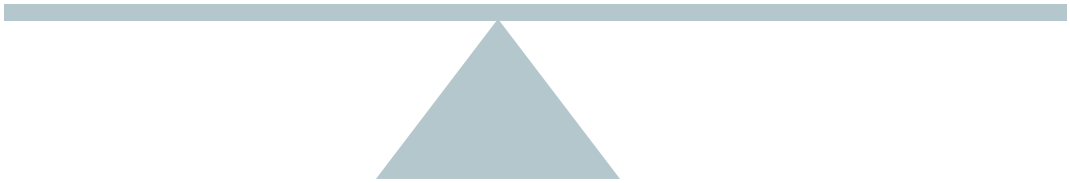
En närmare analys av några ersättningsmodeller i branschen görs i avsnitt 7 nedan. Redan nu bör dock noteras att det av våra intervjuer framkommer samstämmighet i att trafikutövarna i för hög grad får bära risker för faktorer som de inte kan påverka, eller i vart fall bara kan påverka i begränsad utsträckning. Vidare är ersättningsmodellerna komplexa i det att de innefattar en större mängd element – fast ersättning, förändringspriser, bonusar, viten, olika typer av möjligheter till ytterligare ersättningar etc – vilket kan skapa den sortens komplexa incitamentsstrukturer som kan leda till försvagade incitament. Det kan vara detta som speglas i CaT-analysen (se avsnitt 4) och den utmaning inom området fokus som där framkommer. Detta kan i sin tur leda till att

[6] I s.k. multitasking-modeller inom agentteorin analyseras de avvägningar och utmaningar som uppstår när principalen/beställaren vill att agenten/trafikutövaren ska arbeta mot flera mål samtidigt. Se t.ex. Holmström och Milgrom (1991) Multi-Task Principal Agent Analysis, Journal of Law, Economics and Organization 7, 24-52.

ersättningsmodellerna fungerar mindre väl för att skapa samstämmiga intressen mellan beställare och trafikutövare.

Styrningsmodellsperspektiv

Att skapa samstämmiga intressen handlar i hög grad om att linjera parternas incitament. Detta kan inte bara göras genom ersättningsmodellen, utan också genom fördelning av beslutande- och äganderätter.[7] Även här uppstår dock behov av avvägningar relaterade till intressemotsättningar mellan parterna. Här handlar avvägningen istället om å ena sidan **beställarens behov av att inte bli för beroende av trafikutövaren** och å andra sidan **trafikutövarens incitament att göra investeringar m.m. för att uppnå önskade resultat** i trafiken.



En lämplig utgångspunkt är att tänka sig en situation där en beställare inte använder privat utförare utan själv driver trafik och underhåll med anställda. Beställaren äger då all fast (exklusive spår) och lös egendom, IT-system m.m. som behövs för trafiken och har rätten att leda och fördela de anställdas arbete. Med de begränsningar som arbetsrätt m.m. ställer har beställaren alla beslutande- och äganderätter.

I andra änden av spektrumet är det istället en privat trafikutövare som äger all fast och lös egendom, IT-system m.m., egendom som nyttjas av trafikutövarens anställda. Trafikutövaren har här i princip alla beslutande- och äganderätter, inklusive rätten att besluta om biljettpriser m.m.

Alternativen handlar förstås om det vanliga ”make or buy”-beslutet, d.v.s. att producera själv eller att gå till marknaden. Det är två alternativa sätt att styra affären, därav beteckningen styrningsmodell.

I det första alternativet kommer de anställda att, ekonomiskt sett, ha låga intressen och incitament i de mål som beställaren vill uppnå – kundnöjdhet, många resande m.m. I det andra alternativet kommer trafikutövaren att ha mycket starka incitament och intressen i dessa mål – eftersom det är denne som uppbär alla intäkter och avkastning på den ägda egendomen.

[7] Styrningsmodeller brukar vanligen analyseras med de ramverk som upprättats av framförallt Oliver Williamsson. Det följande baseras istället i hög grad på kontraktsteori utvecklad av bl.a. Oliver Hart och samarbetspartners, bl.a. som svar på vad man bedömde som inkomplett i Williamssons teoribildning. Se t.ex. Grossman och Hart, 1986. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration, Journal of Political Economy 94(4): 691-719, Hart och Moore, 1988, Incomplete Contracts and Renegotiations, Econometrica, 56, 755-786 och Hart och Moore, 1990, Property Rights and the Nature of the Firm, Journal of Political Economy, 98, 1110-1158.

I det andra alternativet har beställaren dock ett problem, som uttrycks i det som ekonomer benämner ”the hold-up problem”.[8] Om en intressemotsättning uppkommer mellan beställaren och trafikutövaren under avtalstiden – t.ex. för att behov förändras, en pandemi uppstår, nya linjer ska byggas etc. – så kommer beställaren att ha svag förhandlingsmakt i en omförhandling. Detta eftersom trafikutövaren har i princip alla beslutande- och äganderätter avseende den egendom som används för att driva trafiken. Trafikutövaren kommer därför att kunna förhandla sig till i princip allt mervärde vid omförhandlingar, d.v.s. hålla beställaren som ”gisslan” (hold-up).

Ett viktigt moment i detta problem, som gäller generellt och inte bara i järnvägsbranschen, är att om en köpare och en säljare ser en risk att bli hållna som gisslan under avtalstiden så kommer de inte att göra investeringar i egendom, affärsutveckling m.m. som hade varit nyttiga för samarbetet. Detta av rädsla för att motparten ska tillskansa sig för mycket av värdet från investeringarna.

För att undvika detta kan beställaren bl.a. *ändra på ägande- och beslutanderätterna*. Exempelvis genom att se till att man själv äger fordon, depåer, stationer m.m.[9] Men här uppstår återigen behovet av avvägning. När beställaren börjar föra över rättigheter till sig själv så sjunker trafikutövarens incitament att investera resurser och att uppnå målen avseende antal kunder, kundnöjdhet etc. Detta eftersom, i takt med att beställarens makt ökar, så ökar dennes möjlighet att ta trafikutövaren som gisslan.

På liknande sätt som det inom ersättningsmodellsperspektivet gäller att hitta den optimala punkten i en avvägning mellan risk och incitament så gäller det att, inom styrningsmodellsperspektivet, **hitta den optimala avvägningen mellan fördelning av ägande/beslutsrätter och incitament till investeringar, vidareutveckling m.m.**

Samtliga kontrakt som här har analyserats kännetecknas av att ett stort ansvar för att driva trafik, utföra underhåll m.m. åläggs trafikutövaren. Äganderätten till fordon, depåer m.m. behålls dock av beställaren, med dessa hyrs ut till trafikutövaren under kontraktstiden. En representant för beställarsidan har liknat ansvarsfördelningen vid ett bemanningsavtal – beställarna behåller äganderätten över i princip all relevant egendom medan trafikutövarna tillhandahåller kompetent personal för att driva trafik med denna egendom. Även om liknelsen inte träffar hundra procent rätt, är den likväl träffande. Som utgångspunkt leder en sådan fördelning av ägande- och beslutsrätter till mycket låga incitament för trafikutövarna att investera i den egendom som är avgörande för att uppnå beställarnas mål, framförallt sådana investeringar som kan generera nytta efter kontraktstidens utgång. Det är t.ex. sannolikt att den problematik med tågunderhåll och underhållsskulder som framkom i

[8] Se t.ex. Grossman och Hart, 1986. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. Journal of Political Economy, 94(4), p. 691-719.

[9] I våra interjuver har, kopplat till tågunderhåll, framkommit att någon/några beställare upplever en sådan frustration rörande vissa trafikutövares upplevda taktik att skjuta på underhållsåtgärder för att förbättra sina marginaler, att de överväger att ”ta makten över underhållet”. Vi förstår detta som att man fortsatt avser att låta trafikutövaren eller dennes underleverantör/er utföra underhållet men kraftigt begränsa trafikutövarens autonomi i hur detta ska utföras. Strategin är förståelig, men förstås också suboptimal. Inom outsourcing benämns detta för ”outsourcing-paradoxen”, d.v.s. där en kund låter en leverantör utföra tjänster som denne – såsom expert – är bättre på att utföra samtidigt som kunden detaljstyr hur ”experten” ska utföra arbetet.

intervjuerna – en problematik som vissa betonade som den allvarligaste i branschen – åtminstone delvis har sin grund i denna fördelning av äganderätten.

Skälighet och flexibilitet

Utmaningarna som beskrivits ovan stannar dock inte här. Analyserna ovan utgår från traditionella antaganden om att människor och organisationer helt och hållet styrs av egenintresse. De ger inte utrymme för att problem skulle kunna uppstå p.g.a. upplevelser av att behandlas oskäligt etc.

Praktisk erfarenhet och en stor mängd forskning har dock otvetydigt bevisat att människor inte bara drivs av egenintresse utan att känslor av skälighet, reciprocitet m.m. också spelar mycket stor roll. När människor erbjuds möjlighet att fördela pengar mellan sig så behåller de inte allt själv, utan delar ofta lika.[10] För många människor är det viktigare att känna sig rättvist behandlade än att tjäna mer pengar. [11]

Denna forskning inom den s.k. beteendekonomin illustrerar en viktig utmaning för tågbranschens aktörer. För att hålla friktionen låg i kommersiella relationer och upprätthålla en vilja att samarbeta är det viktigt att parterna får det som de bedömer sig berättigade till enligt ingångna kontrakt.[12] Det kan skapa ett problem om ett kontrakt skulle vara flexibelt och skapa stort utrymme för omförhandlingar och därmed olika utfall under kontraktstiden. Orsaken är att människor då tenderar att bygga förväntningar och tolka kontraktet till sin egen fördel (s.k. self-serving bias) och känner sig orättvist behandlade av den andre, som gör en annan tolkning.[13] De blir då mindre samarbetsvilliga, kan börja sänka kvalitet i sina prestationer m.m.[14]

Detta talar för att man bör undvika flexibla och istället välja mer rigida kontrakt, som skapar mindre utrymme för denna typ av tolkningsmotsättningar.[15] Men även detta är problematiskt, av två skäl. För det första är flexibilitet fördelaktigt eftersom det skapar möjlighet för parterna att anpassa sitt kontrakt till nytta för båda parter allteftersom oförutsedda situationer uppstår under kontraktstiden. Ett mycket detaljerat kontrakt kan göra det mycket svårt att hitta ömsesidigt bra lösningar på nya situationer.

För det andra kan beställarens val av en rigid och ensidig kontraktsform lätt tolkas som en signal att beställaren inte vill samarbeta, vilket i sin tur gör att trafikutövaren känner

---

[10] I det s.k. Ultimatum's Game-experimentet får individ A en summa pengar, som denne sedan ska föreslå för individ B hur det ska fördelas. Om B accepterar förslaget fördelas pengarna enligt A:s förslag. Om B inte accepterar förslaget får varken individ A eller B någonting. Enligt ekonomisk teoris traditionella antaganden kommer individ A att föreslå t.ex. ett fördelning 99/1 och B kommer att acceptera eftersom detta är det ekonomiskt rationella att göra för båda två. Experimenten visar dock att människor inte agerar så i verkligheten. Istället föreslår individ A ofta en fördelning 50/50. Se t.ex. Thaler, R., The Winner's Curse – Paradoxes and Anomalies of Economic Life, Princeton University Press 1992, kapitel 3.

[11] Detta visas också bl.a. i the Ultimatum's Game, se föregående fotnot. När invidid A föreslår fördelningar som, för individ B, är sämre än t.ex. 70/30 så blir individ B upprörd och förkastar anbudet, och "lämnar pengar på bordet".

[12] Detta baseras på teorin om kontrakt som referenspunkt, först utvecklad i Hart och Moore. 2008. Contracts as Reference Points. Quarterly Journal of Economics, 123(1): 1–48, och sedan vidareutvecklad i en rad experiment och artiklar.

[13] Parternas kombinerade förväntningar på vad de ska erhålla enligt avtalet överstiger 100 %.

[14] Se t.ex. Fehr, Hart och Zehnder, Contracts as reference points – experimental evidence, American Economic Review 101 (April 2011): 493–525.

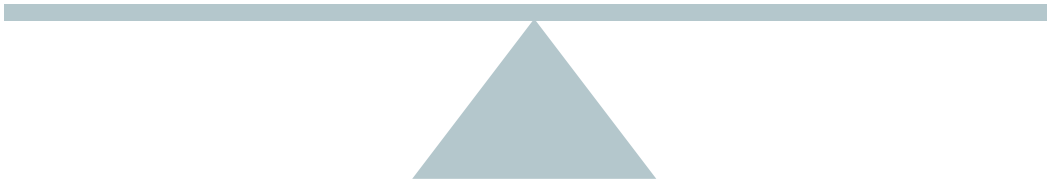
[15] Genomförda experiment visar faktiskt att mer rigida kontrakt inte sällan blir bättre än flexibla sådana, just på grund av att de minskar friktionen som kan uppstå vid motstridiga tolkningar. Se t.ex. Fehr, Hart och Zehnder, Contracts as reference points – experimental evidence, American Economic Review 101 (April 2011): 493–525. Se dock fotnot 17 nedan, där fri kommunikation gjorde de flexibla kontrakten mer lönsamma.

sig orättvist behandlad och vill ”straffa” beställaren genom att exempelvis sänka sin kvalitet. Genom att välja en rigid kontraktsform med en riskfördelning som trafikutövaren upplever som oskälig riskerar beställaren alltså att *framkalla* just det icke-kooperativa agerande som beställaren försöker undvika genom det rigida kontraktet. [16]

Möjlighet att hitta lösningar på nya situationer

Flexibilitet/rigiditet

Känslor av orättvisa och oskälighet



Dessa dilemman torde vara något som branschens aktörer känner igen sig i. Av intervjuerna framgick att trafikutövare är positivt inställda till beställare som har en flexibel inställning från början. Men där framgick också att beställare inte sällan har upplevt att trafikutövare i sina anbud har kalkylerat och därför räknar med möjlighet till senare omförhandlingar, vilket gör att beställarna upplever sig utnyttjade. Vilket i sin tur kan leda till att beställarna blir mindre villiga att använda sig av flexibla lösningar, att de börjar använda mer rigida kontrakt, vilket tolkas som oskäligt av trafikutövarna osv.

Detta skulle kunna vara det som återspeglas i CaT-analysen och de utmaningarna inom områdena innovation/flexibilitet och laganda som framkom där (se avsnitt 4). Många upplever en alltför rigid inställning hos den andra parten och dessutom att man inte ser tillräckligt mycket till varandras intressen.

[16] Se t.ex. Erlei och Reinhold, 2012. To Choose or Not to Choose: Contracts, Reference Points, Reciprocity, and Signaling, TUC Working Papers in Economics 0007, Abteilung für Volkswirtschaftslehre, Technische Universität Clausthal (Department of Economics, Technical University Clausthal). Att välja den rigida kontraktsformen leder också lätt till att säljare endast accepterar en högre prisnivå än om de erbjuds ett mer flexibelt kontrakt. Men de säljare som erbjuds ett flexibelt kontrakt kommer också att tolka detta som en signal från köparen om att man under kontraktstiden kommer att vara villig att omförhandla till högre ersättning och om köparen senare inte är det, så upplevelser sig säljaren återigen orättvist behandlad, sänker kvaliteten osv.

6 Vested-modellen

Beskrivningen ovan ger bilden av att beställarna, och därmed också trafikutövarna, står inför ett antal olösliga dilemman. Det är inte möjligt att hitta en ersättningsmodell som perfekt linjerar parternas intressen. Friktion riskerar alltid att uppstå i områden där någon av parterna får bära risken för omständigheter som de inte kan påverka. Det är inte heller möjligt att fördela besluts- och äganderätter på ett sätt som eliminerar alla intressemotsättningar och åtföljande friktion. Hur mycket beställarna än försöker kommer kontrakten att vara inkompletta. Beställare som accepterar detta och medvetet försöker skriva mer flexibla kontrakt, riskerar att hamna i senare dispyter där båda parter tolkar kontraktet till sin egen fördel och upplever sig orättvist behandlade av varandra. Beställare som inte accepterar detta utan försöker skriva ännu mer rigida kontrakt riskerar att uppfattas som icke-samarbetsvilliga (brist på laganda), vilket driver upp priserna och ger vinnande anbudsgivare en önskan att under kontraktsperioden straffa beställaren för dennes upplevt oskäliga agerande.

En central insikt från beteendeekonomin är dock att inte bara är människor beredda att straffa varandra om de upplever sig orättvist behandlade; **de är också beredda att samarbeta om de upplever sig rättvist behandlade.** Människor drivs inte bara av det som på engelska benämns ”self-regarding behavior” (ungefär självfokuserat beteende) utan också i hög grad av ”other regarding behavior” (ungefär beteende fokuserat på andra). Alla människor har både egoistiska och ”altruistiska” drag. Olika människor verkar vara i olika hög grad egoistiska respektive altruistiska och – vilket är viktigt – det är i hög grad den omgivande miljön som påverkar om det är de egoistiska respektive altruistiska aspekterna som dominerar.[17] Det senare betyder att **det går att designa miljöer och affärer så att de samarbetsinriktade, altruistiska tendenserna dominerar**.

Exempelvis har det visat sig i experiment att den friktion som kan uppstå i flexibla kontrakt kraftigt begränsas om parterna kommunicerar fritt med varandra.[18] Annan forskning visar också att affärer och andra sociala sammanhang som kännetecknas av

[17] Se t.ex. Fehr och Schmidt, A Theory of Fairness, Compeition and Cooperation, The Quarterly Journal of Economics, augusti 1999.

[18] Se bl.a. Brandt, Charness och Ellman, Let’s talk: How Communication Affects Contract Design, Journal of the European Economic Association, vol. 14, no. 4, 2016, pp. 943–74.

hög tillit, transparens, ärlighet, lojalitet och låg grad av maktutövning överpresterar.[19] Vilket är fullkomligt logiskt. Ineffektiviteterna och avvägningarna mellan risk, incitament etc. uppkommer när parterna enbart ser till sitt eget bästa. Om parterna istället ser till bådas bästa ökar effektiviteten.

Utmaningen, men också lösningen på problemet, blir då att skapa en relation som från början kännetecknas av låg friktion, hög lojalitet, hög skälighet, hög tillit m.m. och att inom ramen för den relationen hitta en ersättningsmodell och fördelning av ägande- och beslutanderätter som minimerar risken för intressemotsättningar. Notera här att relationen kommer först, och incitamentsstrukturen därefter. Utgångspunkten är en relation som präglas av att parterna beaktar varandras intressen. Som *stöd* för en sådan relation skapas en incitamentsstruktur som ytterligare linjerar dessa intressen.

Vested-modellen handlar om att möta just denna utmaning. Det ska betonas att modellen inte är teoretiskt utan istället helt baserat på studier av hur företag och organisationer framgångsrikt har lyckats upprätta långsiktiga partnerskap. Icke-desto mindre har modellen en stark förankring i teori. Modellen kombinerar ett relationsbaserat kontrakt med en resultatbaserad ersättningsmodell. I den *relationsbaserade kontraktsmodellen* ligger större fokus på relationen än på affären, vilken är föränderlig över tid och som behöver hanteras inom ramen för relationen. I modellen skapas ett partnerskap istället för den typ av relation på armlängds avstånd som etableras genom det traditionella, transaktionsbaserade kontraktet. Risker hanteras inte primärt genom möjligheten att genomdriva kontraktet i domstol utan genom att skapa en relation där parterna har kontinuerligt samstämmiga intressen och förväntningar. Grundläggande sociala normer som ärlighet, lojalitet och skälighet inkorporeras i och läggs till grund för tolkning av kontraktet. Eftersom alla kontrakt är inkompletta eftersträvas slutligen att skapa mer av ett flexibelt ramverk än en rigid regelbok.[20]

Genom det relationsbaserade kontraktet läggs grunden för en relation präglad av stark samsyn kring vilka mål som ska uppnås och hur måluppfyllelse ska mätas, av tillit, lojalitet och positiv reciprocitet och strukturer och processer för relationsstyrning som skapar förutsättningar för effektiv, tillitsfull kommunikation. I Vested-modellen kombineras detta kontrakt med en *resultatbaserad ersättningsmodell*, varigenom skapas en bas för samstämmiga ekonomiska intressen mellan parterna, där leverantören ges incitament att uppnå gemensamt uppsatta strategiska mål.

En Vested-affär struktureras enligt fem s.k. regler.

---

[19] Se t.ex. Dyer och Singh, The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage, The Academy of Management Review, Vol. 23. Nor 4 (Oct 1998), 660-679. Henke, Stallkamp och Yeniyurt, Lost supplier trust - how Chrysler missed out on $24 billion in profits over the past 12 years, Supply Chain Management Review, May/June 2014. Vitasek, Manrodt och Kling, Vested – How P&G, McDonald's and Microsoft are redefining winning in business relationships, Palgrave Macmillan, 2012.

[20] Den relationsbaserade kontraktsmodellen beskrivs ingående i bl.a. Frydlinger, Vitasek, Bergman och Cummins, Contracting in the New Economy – Using Relational Contracts to Boost Trust and Collaboration in Strategic Business Relationships, Palgrave Macmillan, 2021.

CIRIO

1. Fokus på resultat, inte på transaktioner
2. Fokus på vad, inte på hur
3. Tydligt mätbara resultat och prestationer
4. Prismodell med incitament
5. Styrning för att skapa insikt, inte för att övervaka

När dessa regler inrättas i relationen bildar de ett system som beaktar både styrningsmodells- och ersättningsmodellsperspektivet samt även människors och organisationers känsla för skälighet och rättvis behandling. Reglerna bygger på styrkorna från alla perspektiven och hanterar bristerna i respektive perspektiv.

Med denna bakgrund är det relevant att analysera några av branschens kontrakt och se om resultat från intervjuer och enkäter skulle kunna tänkas vara ett resultat av att man *inte* har lyckats hantera de utmaningar och avvägningar kopplat till intressemotsättningar som uppkommer i ersättnings- respektive styrningsmodellsperspektivet eller utmaningarna med upplevd rättvisa och skälighet.

7 Analys utifrån Vesteds fem regler

Med Vested-modellen som ramverk har tre vid analystillfället gällande upphandlade kontrakt analyserats. Dessa tre kontrakt är förstås inte identiska, men de uppvisar många liknande drag. Nedan går vi inte igenom skillnader i detalj, annat än där de är särskilt viktiga att lyfta fram.

Regel 1 – Fokus på resultat, inte transaktioner

Vesteds första regel är *Fokus på resultat, inte transaktioner*. Skillnaden mellan resultatfokus och transaktionsfokus är viktig, och påverkar i hög grad resten av affären och parternas relation. I **transaktionsbaserade** modeller ligger mycket fokus på leverantörens aktiviteter och övervakning och uppföljning av dessa. Som framgått i avsnittet om ersättningsmodeller ovan är det för dyrt för beställaren att ha en sådan övervakning, varför det kan vara lämpligare att fokusera på utfallen av trafikutövarens aktiviteter. Här är det möjligt att först ta steget och fokusera på trafikutövarens **prestationer**, d.v.s. det direkta utfallet av de aktiviteter som trafikutövaren utför och kontrollerar. Men det går också att ta ett steg till och fokusera på **resultat**, d.v.s. på utfall som påverkas av aktiviteter från både beställaren och trafikutövaren och även andra, exempelvis punktlighet, kundnöjdhet m.m.

Med en prestationsbaserad modell kan det räcka för beställaren att inta en övervakande funktion. Detta fungerar dock sämre i en resultatbaserad modell, just eftersom resultaten inte enbart handlar om vad trafikutövaren gör och inte gör. I en

resultatbaserad modell behöver båda parter, i samarbete, fokusera på och verka för att uppnå de uppsatta resultaten.

Vesteds första regel handlar om att fokusera på just resultat, inte på transaktioner eller enbart på prestationer. Regeln innefattar två enskilda element: dokumentation av sourcingmodell samt gemensam vision och vägledande principer.

Sourcingmodell

En sourcingmodell är en kombination av styrningsmodell och ersättningsmodell.[21] I valet av **ersättningsmodell** handlar det som sagt om att välja mellan ett transaktionsbaserat, ett prestationsbaserat eller resultatbaserat fokus. I valet av **styrningsmodell** handlar det om ett val mellan att styra genom ägande eller genom kontrakt, där alternativen står mellan den transaktionsbaserade och den relationsbaserade kontraktsmodellen.[22] Det är i kombinationen av styrnings- och ersättningsmodell som den övergripande incitamentsstrukturen i relationen sätts, vilket framgått av avsnitt 5.

I Vesteds första regel ingår att dokumentera valet av sourcingmodell, där Vested som sagt kombinerar det relationsbaserade kontraktet med en resultatbaserad ersättningsmodell. Men även om en annan sourcingmodell väljs bör den dokumenteras, eftersom valet av sourcingmodell bör genomsyra hur relationen och affären struktureras.

Inte i något av de analyserade kontrakten finns någon dokumenterad sourcingmodell. Kontrakten baseras dock, *rent faktiskt*, på en primärt **resultatbaserad ersättningsmodell**. Leverantörens ersättning är i hög utsträckning baserad på utfall som påverkas av aktiviteter från både beställaren och trafikutövaren som, exempelvis punktlighet, kundnöjdhet m.m.

Kontrakten baseras vidare på en **transaktionsbaserad kontraktsmodell**. Det rör sig om traditionella kontrakt med tydligt fokus på affären, där en relation på armlängds avstånd upprättas, där risk hanteras genom klausuler som kan genomdrivas i domstol, avsaknad av inkorporerade vägledande principer och med en ambition att vara så kompletta som möjligt, med begränsad flexibilitet.

Att kombinera en resultatbaserad ersättningsmodell med ett transaktionsbaserat kontrakt blir inte sällan utmanande. Den avvägning mellan risk och incitament som beskrivits i avsnitt 5 (se sid. 14ff) och de intressemotsättningar och upplevelser av brist på rättvisa (se sid. 18) som lätt uppkommer i en sådan ersättningsmodell måste typiskt sett hanteras genom de mekanismer för ömsesidigt samarbete som det relationsbaserade kontraktet lägger grunden för.

I tillägg till detta är kontrakten i någon mån inkonsekventa. Man har valt en resultatbaserad ersättningsmodell, där utfallen beror på både beställare, trafikutövare och andra parter. Men **kontrakten är, såvitt avser uppföljning, styrning av relationen m.m., skrivna *som om* de är baserade på en prestationsbaserad modell, d.v.s. som om måluppfyllelse och ersättningen i princip endast är kopplad till faktorer som trafikutövaren kontrollerar**. Det saknas således uppföljning avseende andra parters

[21] Se Keith, Vitasek, Manrodt och Kling, Strategic Sourcing in the New Economy, Palgrave Macmillan 2015.

[22] För en jämförelse mellan transaktionsbaserade och relationsbaserade kontrakt, se Frydlinger, Vitasek, Bergman och Cummins, Contracting in the New Economy – Using Relational Contracts to Boost Trust and Collaboration in Strategic Business Relationships, Palgrave Macmillan, 2021, kapitel 7.

bidrag eller bristande bidrag till uppnående av de uppsatta resultatmålen. Denna underliggande struktur framkommer genomgående i kontrakten, vilket framgår närmare nedan.

Gemensam vision och vägledande principer

Utmaningarna med att nå samstämmiga intressen med en resultatbaserad modell beskrivs i avsnitt 5 (se sid. 14ff). Lösningen är som sagt delvis att etablera ett samarbete med hög tydlighet (och inte för splittrat fokus), baserat på en hög grad av skälighet och rättvisa.

Det första ledet i att uppnå detta är skapandet av en **gemensam vision**. Syftet med den gemensamma visionen är att skapa en övergripande samstämmighet mellan parterna kring vad de ska uppnå tillsammans, d.v.s. fokus. I ett järnvägskontrakt skulle detta exempelvis kunna handla om att bidra till ett hållbart samhälle genom att med kollektivtrafik underlätta människors vardag genom att hjälpa dem att förflytta sig när dom behöver det.

Inget av de kontrakt vi har analyserat innehåller en gemensam vision. Ett av kontrakten innehåller information om *beställarens* egen vision, dock enbart som bakgrundsinformation.

En viktig del i ett Vested-avtal är s.k. **vägledande principer**, vilket är en uppsättning sociala normer som inkorporeras i kontraktet och kontraktsrelationen och som tillser att parternas relation präglas av låg friktion och hög intressegemenskap.[23] Detta är en central del i lösningen på de dilemman och avvägningar som beskrivs i avsnitt 5 ovan. De sex vägledande principerna är **reciprocitet, autonomi, ärlighet, lojalitet, skälighet** och **integritet**. De vägledande principerna är inte bara kontraktuella principer som ska byggas in i kontraktet och läggas till grund för tolkning av kontraktet samt styra förändringar i kontraktet. De utgör också handlingsnormer som ska följas i parternas vardagliga samarbete.

Inget av de kontrakt vi har analyserat innehåller vägledande principer i den mening som här avses. I ett av kontrakten finns en särskild bilaga med s.k. samverkansformer och där finns också ett avsnitt om gemensam värdegrund. Denna värdegrund utgörs dock inte av sociala normer i den bemärkelse som här avses. I ett annat av kontrakten anges att samverkan mellan beställaren och trafikutövaren ska vara bl.a. affärsmässig och lojal. I ytterligare ett annat kontrakt anges, i ett särskilt upprättat samverkansavtal[24], att trafikutövaren alltid ska agera enligt beställarens värderingar i alla möten.

Även om värderingar och normer således nämns i kontrakten utgör de ingen integrerad del av dessa. Här ska noteras att det spänningsförhållande mellan risk och incitament som beskrivs i avsnitt 5 (se sid. 14ff) ovan förstås är större i resultat- än i prestationsbaserade modeller. I en resultatbaserad modell ligger nämligen ännu mer risk på trafikutövaren för aktiviteter som denne inte kan påverka eller kontrollera. Därför ökar vikten av att inkorporera grundläggande samarbetsprinciper som en

[23] För en genomgång av var och en av de vägledande principerna, se t.ex. Frydlinger, Vitasek, Bergman och Cummins, Contracting in the New Economy – Using Relational Contracts to Boost Trust and Collaboration in Strategic Business Relationships, Palgrave Macmillan, 2021, kapitel 14.

[24] Det synes för övrigt vara ett återkommande element i de upphandlade kontrakten, att samverkan och samverkansformer beskrivs i separata bilagor, som något som ligger vid sidan av den egentliga affären.

integrerad del av relationen. Det faktum att så inte har gjorts i de analyserade kontrakten, trots deras delvis resultatorienterade fokus, innebär att **en viktig mekanism för att hantera modellens inbyggda intressemotsättningar och rättvisekonflikter saknas**.

I detta sammanhang bör utmaningen inom området laganda i CaT-analysen nämnas, se avsnitt 4. Resultaten kan tolkas som att åtminstone vissa upplever att de kontraktuella relationer inte är förenliga med de vägledande principerna.

Regel 2 – Fokus på vad, inte på hur

Vesteds andra regel är *Fokus på vad, inte på hur*. Regeln är en logisk följd av regel 1. Om en resultatbaserad modell används behöver parterna ha hög klarhet i vad de gemensamt ska verka för att uppnå, vilket är en viktig del i den andra regeln, genom uppsättande av strategiska mål och delmål. Vidare är det viktigt att beskriva vad respektive part ska göra för att uppnå målen. Detta handlar delvis om att fördela sådana besluts- och äganderätter som behandlas i avsnitt 5 (se sid. 16ff), vilket är en annan viktig del i denna andra regel.

Strategiska mål

De analyserade kontrakten varierar i klarhet avseende vilka strategiska mål som ska uppnås. I ett av kontrakten framgår dessa mål mycket tydligt i huvudavtalet. I ett annat kontrakt framgår beställarens mål i huvudavtalet, men inte vilka mål som trafikutövaren specifikt ska bidra till att uppnå. I tillägg finns en särskild bilaga med samverkansformer där branschgemensamma mål avseende nya kunder, nöjdare kunder, nöjdare medarbetare, ökad lönsamhet och ökad samhällsnytta anges. Kopplingen mellan dessa mål och det som anges i huvudavtalet är dock oklar.

I ytterligare ett annat kontrakt framgår inte några specifika mål alls, annat än indirekt genom ersättningsmodellen (se nedan).

Här bör noteras att det av CaT-analysen framgick att det verkar finnas utmaningar inom området fokus, vilket bl.a. handlar om tydlighet avseende vilka mål som ska uppnås.[25]

Ansvarsfördelning

Såvitt avser ansvarsfördelning mellan parterna kännetecknas samtliga de analyserade avtalen av att de anger vad *trafikutövaren* ska göra. Detta är i viss mån logiskt. I avsnitt 5 (se sid. 16) har redogjorts för hur styrningsmodellen i hög grad handlar om fördelning av besluts- och äganderätter. I de analyserade kontrakten ägs fordon, depåer och annan viktig egendom av beställarna. Emellertid så upplåts de till trafikutövarna för att dessa ska nyttja dom för att fullgöra sina respektive uppdrag. För att undvika det beskrivna ”hold-up-problemet”, så beskärs trafikutövarnas möjligheter att disponera över den egendom som de hyr av beställarna. Eftersom äganderätten ligger

[25] Se avsnitt 4

hos beställarna skulle kunna sägas att det enda som behövs är att beskriva trafikutövarnas åtaganden.

Detta är dock inte Vested-modellens perspektiv. Där är perspektivet istället att det är viktigt för båda parter att ha klarhet i vilket ansvar som båda parter har för att uppnå de uppsatta strategiska målen och delmålen. Ansvarsfördelning handlar inte primärt om att fördela ägande- och beslutsrätter för att undvika ”hold-ups”, utan om att skapa förutsättningar för att effektivt koordinera parternas samarbete. Här noteras att **endast ett av de analyserade kontrakten är förhållandevis tydligt rörande vad *beställaren* eller eventuell annan tredje part ska göra**, utöver bestämmelser över vilka tillgångar som beställaren upplåter dispositionsrätt över inom ramen för utförandet av uppdraget (depåer, fordon m.m.). Detta leder till risk för brister i parternas koordination och samarbete. Det speglar också ett perspektiv, där beställaren är just beställare och trafikutövaren är säljare av en tjänst, där beställarens roll är att övervaka och kontrollera trafikutövaren istället för en part som driver en relation och en affär tillsammans med en trafikutövare för att uppnå viktiga uppsatta mål.

Regel 3 – Tydligt definierade och mätbara mål och prestationer

De strategiska målen som i ett Vested-avtal sätts upp i regel 2 kan sägas ange vad som är framgång för parterna. I regel 3, som handlar om att göra mål och prestationer mätbara, anges hur parterna ska bedöma om framgång har nåtts eller inte. Regeln innefattar två skilda element, där det första handlar om mätkriterierna som sådana och det andra om processer och ansvar för mätning.

Mätkriterier

I ett Vested-avtal fokuseras mätkriterierna primärt på de strategiska mål som har satts upp i regel 2. Om mål som nöjdare kunder, nöjdare medarbetare, ökad effektivitet och ökad samhällsnytta har satts upp, hur ska målen mer specifikt sättas och måluppfyllelse kunna bedömas?

Som konstaterats ovan varierar de analyserade kontrakten i tydlighet vad gäller formuleringar av strategiska mål. Denna variation fortsätter avseende användning av mätkriterier. **Mätkriterier finns i alla kontrakten. De har dock gemensamt att de inte innehåller tydliga måltal**. Mätkriterier avseende t.ex. punktlighet, kundnöjdhet etc. finns, men utgör endast delar av ersättningsmodellen. Inte någonstans anges exempelvis att parternas gemensamma mål är att uppnå en punktlighet om x %, kundnöjdhet om y % etc.

Detta ingår som en del i den bild som börjat skisseras ovan, nämligen att kontrakten bygger på en resultatbaserad modell – där uppnåendet av resultatet kräver aktiviteter av både beställare och trafikutövare – medan de vad gäller uppföljning, samverkan, incitament m.m. är strukturerade som om de byggde på prestationsbaserade ersättningsmodeller, där trafikutövaren har en hög grad av kontroll över utfallen.

Processer för mätning och uppföljning

Utöver att ett Vested-avtal innehåller tydliga beskrivningar av vilka mätbara mål som ska uppnås av parterna innehåller det också en tydlig beskrivning av hur mätning och måluppföljning ska gå till. Detta inbegriper, för varje mätetal, en beskrivning av vem som ansvarar för mätning, vilken data som ska användas för mätning, hur kalkylering sker samt frekvens för mätning.

De analyserade kontraktet varierar i beskrivningen av processerna för mätning och uppföljning. De mätkriterier som tillämpas i respektive kontrakts ersättningsmodell är väl beskrivna. Kontrakten innehåller dock varierande detaljeringsgrad kring krav på rapportering. Ett av kontrakten specificerar över tjugo olika rapporter som ska lämnas in med varierande frekvens; ett annat av kontrakten betydligt färre. Gemensamt är att alla kontrakten ställer krav på rapportering av betydligt fler faktorer än vad som är relevant för att följa upp de mätkriterier som har betydelse för ersättningen. Detta är inget problem i sig. Det är dock inte tydligt i något av kontrakten vilka rapporter som (i) har direkt betydelse för beräkning av ersättning eller (ii) har betydelse för eventuellt uppsatta mål med kontraktet.

Regel 4 – Prismodell för att skapa rätt incitament

Vested-modellens fjärde regel handlar om att upprätta en pris- eller ersättningsmodell som skapar rätt incitament att uppnå de uppsatta målen. Innan denna regel behandlas närmare är det relevant att betona vikten av de tre föregående reglerna.

Vested-modellens tre första regler syftar, utöver att etablera en relation baserad på de sex vägledande principerna, till att skapa *klarhet* rörande vilka mål som ska uppnås, hur måluppfyllelse ska mätas och vem som ansvarar för vilka aktiviteter för att verka för att målen uppnås. Denna klarhet behövs i första hand för att hjälpa parterna att samarbeta och koordinera sig på ett effektivt sätt.

I andra hand behövs denna klarhet också för att kunna skapa en prismodell som skapar rätt incitament för att uppnå de uppsatta målen. Som framgått i avsnitt 5 (se sid. 14f) är det är förvisso omöjligt att skapa en ersättningsmodell som *exakt* kopplar leverantörens/trafikutövarens ersättning till de aktiviteter som trafikutövaren behöver utföra för att uppnå de uppsatta målen.[26] Men för att skapa en modell som är så bra som möjligt så är klarhet kring vilka mål som ska uppnås m.m. förstås en förutsättning.

Av genomgången ovan framgår att det inte i något av de upphandlade kontrakten är helt tydligt vilka mål som ska uppnås, samt hur dessa ska mätas och följas upp. Graden av klarhet varierar, men alla kontrakten kännetecknas av otydlighet.

En resultatbaserad prismodell enligt Vested-modellen har fyra grundläggande kännetecken:

[26] Om det hade varit möjligt att identifiera alla de relevanta aktiviteterna hade en utfallsbaserad ersättningsmodell inte behövts. Utan gemensam klarhet i mål och prioriteringar uppstår tydliga risker för ineffektivitet, missförstånd, felaktiga prioriteringar (i någon parts ögon) osv.

1. Det rör sig om en prismodell och inte ett pris
2. Prismodellen skapar incitament för uppnående av de strategiska målen och delmålen
3. Prismodellen är förenlig med de vägledande principerna som upprättats i regel 1
4. Prismodellen innehåller marginaljusteringsmekanismer för hantering av för låga och för höga marginaler för leverantören

Nedan beskrivs de analyserade kontraktens prismodeller utifrån dessa fyra kännetecken.

Prismodell och inte ett pris

Att det ska röra sig om en prismodell och inte ett pris är en självklarhet. I en pris*modell* går inte priset som ska faktureras att räkna ut förrän i efterhand eftersom den beror på utfallet av ett antal ingående parametrar. **Alla de analyserade kontrakten innehåller en prismodell.** Den ersättning som trafikutövaren har rätt till en viss månad beror på en mängd faktorer såsom körda kilometer, punktlighet, resultat av kundnöjdhetsmätningar m.m.

Incitament för uppnående av de strategiska målen

För att vara en resultatbaserad ersättningsmodell måste denna innehålla incitament för leverantören att uppnå de uppsatta strategiska målen. Som framgått av avsnitt 5 (se sid. 14ff) finns här en viktig avvägning mellan å ena sidan **riskfördelning** samt **graden av fokus** i vilka mål som ska uppnås och andra sidan styrkan i leverantörens incitament. Dessa aspekter behandlas här var för sig.

Riskfördelning

Vad avser riskfördelning finns åtminstone tre aspekter att beakta:

1. Incitamentsersättningens andel av den totala ersättningen
2. Trafikutövarens möjlighet att påverka de faktorer som ligger till grund för incitamenten
3. Trafikutövarnas rätt till ersättning om förutsättningarna för att bedriva trafiken förändras av oförutsedda händelser

Alla dessa faktorer påverkar trafikutövarens risknivå. Risk är per definition en funktion av sannolikt och grad av negativ påverkan. Förenklat kan vi här säga att det handlar om risken för att trafikutövaren inte ska få ersättning för sina kostnader.[27]

Incitamentsersättningens andel av den totala ersättningen: Vad gäller incitamentsersättningens andel av den totala ersättningen är det självklart att ju större andel incitamentsersättning och ju lägre andel fast ersättning, desto större risk för trafikutövaren. I två av de kontrakt vi har analyserat framgår andelen direkt av prismodellen. I båda dessa kontrakt utgör resandeincitamenten 20 % av den totala ersättningen och kundnöjdhet 10 %. Vid 0-utfall erhåller trafikutövaren således endast 70 % av den totala ersättningen, givet att inga viten utgår.[28]

Om detta är ett problem eller inte ur risksynpunkt beror förstås på sannolikheten för att incitamentsersättningen utbetalas, vilket i sin tur i hög grad beror på i vilken mån trafikutövaren kan påverka de faktorer som ligger till grund för incitamentet. Såväl antalet resande som resenärernas nöjdhet torde vara faktorer som trafikutövaren kan påverka endast i begränsad utsträckning; sannolikt kundnöjdhet i högre grad än antalet resande.

Trafikutövarens möjlighet att påverka de faktorer som ligger till grund för incitamenten: Här varierar de olika analyserade ersättningsmodellerna något, men i hög grad får trafikutövarna bära risker kopplat till faktorer utanför deras kontroll. Som konstaterats ovan går det att genom ett samarbete baserat på reciprocitet och tillit att hantera den inbyggda utmaningen med att använda en resultatbaserad ersättningsmodell, inte minst de olika tolkningar till vilka incitament som trafikutövaren skäligen har rätt till som kan uppstå. Men som konstaterats i analysen av regel 1 ovan och som kommer att vidareutvecklas i analysen av regel 5 nedan finns inga mekanismer i kontrakten för att bygga sådan reciprocitet och tillit.

Om trafiktrafikutövarnas rapporterat låga marginaler förs in i ekvationen är det sannolikt så att denna incitamentsstruktur innebär en hög risknivå för trafiktrafikutövarna. Detta torde, enligt beskrivningen i avsnitt 5 (se sid. 14ff), innebära att trafikutövarna anpassar sina insatser efter rådande risknivå och att incitamenten således får begränsad verkan.

Trafikutövarnas rätt till ersättning om förutsättningarna för att bedriva trafiken förändras av oförutsedda händelser: Alla de analyserade kontrakten innehåller en mekanism där s.k. förändringspriser ska tillämpas om volymer över- eller understiger vissa volymer. Förändringar vid sidan av volymförändringar (eller utanför minimi- och maxvolymerna) hanteras på något olika sätt i de analyserade kontrakten. Det finns dock tydliga gemensamma nämnare. Utgångspunkten är att trafikutövaren har ett helhetsansvar och inte har rätt till ersättning för oförutsedda händelser eller avvikelser från uppgifter om t.ex. trafik och trafikutveckling som beställaren kan ha lämnat. Ett av kontrakten sträcker sig inte längre än så. I ett annat av kontrakten finns en

[27] Naturligtvis ingår avkastningskrav också i riskbilden, men det kan här lämnas åt sidan för att förenkla analysen.

[28] I en annan av de analyserade prismodellerna framgår inte andelen incitamentsersättning som fasta procentsatser. Istället anges möjlig maximal bonus respektive vite som fasta belopp. Skillnaden torde bli begränsad. I båda typerna av modell blir det upp till trafikutövaren att utifrån sin riskaptit, bedöma vilket totalpris som ska erbjudas, och i den kalkylen behöver trafikutövaren beakta inte bara kostnader utan också beräkna möjlighet och risk för intjänad bonus och utbetalda viten. Problemet är förstås att detta inte är möjligt, just eftersom incitamenten påverkas av faktorer som trafikutövaren inte kan kontrollera. Trafikutövarens anbudspris blir därför per definition något av en gissning.

omförhandlingsklausul som anger att omförhandling kan ske om det inträffar något som ”väsentligen rubbar jämvikten” mellan parternas prestationer. Om parterna inte kan nå enighet inom viss tid får den påkallande parten säga upp avtalet, dock under förutsättning att det är ostridigt att rätt till omförhandling föreligger.

I ett annat av kontrakten anges att trafikutövaren i vissa, strikt reglerade, fall av väsentliga förändringar har rätt till ersättning för direkt merkostnader och ett visst marginalpåslag.

Anledningen till att beställarna anger att omförhandling endast kan ske vid väsentliga förändringar är i viss mån förståeligt; man vill sannolikt inte bjuda in till prisdiskussioner i för många fall. Samtidigt innebär detta att trafikutövarna får bära stora risker för omständigheter och händelser som de rimligen inte kunde förutse vid anbudstillfället. Detta ökar ytterligare risken för trafikutövarna.

Sammantaget finns **mycket som pekar på att ersättningsmodellerna ger upphov till en risknivå för trafikutövarna som innebär att deras incitament att uppnå de strategiska målen, enligt beskrivningen i avsnitt 5, blir svagare än vad de hade varit vid en annan riskfördelning.**

Grad av fokus

En annan viktig faktor som påverkar styrkan i trafikutövarnas incitament är graden av fokus i vilka mål som ska uppnås, d.v.s. om trafikutövarna har för många mål att verka mot samtidigt.

Samtliga de analyserade kontrakten innehåller mekanismer med bonusar och viten kopplat till vissa mätkriterier såsom punktlighet, kundnöjdhet, uteblivna turer m.m. Detta är förstås viktigt för att skapa rätt ekonomiska incitament. På grund av den ovan konstaterade otydligheten kring vilka som egentligen är de strategiska målen och hur uppfyllelse av dessa ska mätas är det dock svårt att bedöma mer i detalj i vilken grad incitamenten styr rätt beteende. Detta hänger också samman med att nivåerna på bonusar och viten varierar mellan och inom kontrakten. I ett kontrakt finns exempelvis ett vite om 10 000 kronor för försenad klottersanering per påbörjat trafikdygn och 5 000 kronor för utebliven invändning rengöring i och städning per fordon och påbörjat trafikdygn. Frågan inställer sig vad som ligger till grund för denna åtskillnad och inte minst om den styr eller inte styr rätt beteende för trafikutövaren. Detta är endast ett av många möjliga exempel på samma sak.

Till detta kommer en mängd andra bonusar och viten i en komplex modell, där det sannolikt är mycket svårt för att inte säga omöjligt att bedöma om den totala incitamentsstrukturen styr beteendet åt rätt håll. **Den i avsnitt 5 beskrivna utmaningen som kan uppkomma om alltför många mål eftersträvas skulle här kunna finnas, vilket också kan vara det som reflekteras i utmaningarna inom området fokus som framkommer i CaT-analysen.** Om antalet aktiviteter är för stort tenderar för specifika incitament att leda till suboptimala resultat.

Prismodellen är förenlig med de sex vägledande principerna

Att prismodellen ska vara förenlig med de sex vägledande principerna handlar på samma gång om ekonomisk effektivitet och om att upprätthålla en ömsesidig känsla av skälighet i relationen. Ekonomisk effektivitet förutsätter att risker fördelas så att det totala värdet av parternas aktiviteter maximeras och kostnaderna optimeras, vilket bl.a. innebär att risker ska fördelas till den part som bäst kan bära dem. Dessutom ska rätt

proportion råda mellan risk och möjlig uppsida. Båda dessa faktorer följer av de vägledande principerna lojalitet och skälighet.

Ekonomisk effektivitet förutsätter vidare låg friktion i samarbetet mellan kund/beställare och leverantör/trafikutövare. Detta är en av de vägledande principernas viktiga funktioner – genom att se till att kostnader, risker m.m. fördelas rimligt och att oförutsedda händelser hanteras enligt en uppsättning sociala normer hålls friktionsnivån låg, vilket skapar förutsättningar för hög effektivitet i samarbetet.

Utan en djupare analys av såväl beställares som trafikutövares kostnads- och vinstnivåer samt riskaptit är det inte möjligt att bedöma i detalj om de analyserade kontraktens prismodeller är förenliga med de vägledande principerna. Mycket tyder dock på att det finns briser i detta avseende. Som beskrivits ovan framkom det i intervjuerna att såväl trafikutövare som beställare är överens om att trafikutövarna bär risker som de inte är bäst på att undvika eller mitigera effekterna av, vilket alltså tyder på en riskfördelning i strid med lojalitets- och skälighetsprinciperna. Utmaningarna inom området laganda i CaT-analysen pekar i samma riktning.

Marginaljusteringsmekanismer

Den fjärde av den resultatbaserade prismodellens kännetecken är mekanismer för att tillse att leverantörens (i det här fallet trafikutövarens) marginal inte understiger eller överstiger vissa gränser. Den enkla logiken i detta är att en **effektiv samverkan förutsätter att båda parter befinner sig inom det som ekonomer kallar för kontraktets ”self-enforcing range”**, d.v.s. att hotet om verkställighet vid domstol inte behövs för att säkra efterlevnad av kontraktet eftersom redan de ekonomiska incitamenten för efterlevnad är tillräckligt starka. Om leverantörens marginal blir för låg, kommer denne att försöka kompensera sig för detta. Om marginalen blir för hög, eller om kunden uppfattar att leverantören tjänar för mycket, kommer kunden att försöka kompensera för detta. Såväl för låg som för hög marginal skapar således tydliga risker för affären som i princip är omöjliga att helt hantera genom bindande kontraktsklausuler. I Vested-modellen är det möjligt för båda parter att övervaka marginalerna, eftersom modellen bygger på en hög grad av transparens.

Inget av de kontrakt vi har analyserat innehåller marginaljusteringsmekanismer. Prismodellerna bygger inte på transparens. Detta betyder att kontrakten saknar grundläggande mekanismer för att hålla parternas intressen samstämmiga.

Regel 5 – Styrning för att skapa insikt, inte för att övervaka

Vested-modellens femte regel är upprättande av styrningsmekanismer för att skapa insikt, inte för att övervaka. Genom de fyra första reglerna skapas ett partnerskap baserat på de vägledande principerna, där det finns en tydlig ansvarsfördelning, tydliga och mätbara mål samt en prismodell som, inom ramen för de vägledande principerna, skapar optimala incitament för parterna att verka för att uppnå målen. För att kontinuerligt tillse att parternas intressen och förväntningar hålls samstämmiga krävs slutligen en robust struktur och tydliga processer för att styra relationen. Detta är särskilt viktigt när en resultatbaserad affärsmodell används eftersom det resultatbaserade perspektivet kräver att parterna samarbetar för att uppnå resultaten.

Den femte regeln innehåller ett antal olika komponenter, vilka här behandlas var för sig.

Struktur och processer för relationsstyrning

De analyserade kontrakten varierar avseende förekomsten av struktur och processer för relationsstyrning. I ett av kontrakten anges som en enkel kontraktuell skyldighet att trafikutövaren ska samverka med beställaren, dock utan närmare angivelse inom ramen för vilka mötesforum, arbetsströmmar etc. Inom detta avtal har parterna dessutom ingått ett separat upprättat samverkansavtal, som enbart handlar om samverkan för att få fler nöjda kunder.

I ett annat av kontrakten finns en bilaga i vilken trafikutövarens bilaga avseende samverkan som (sannolikt) lämnats in i samband med upphandlingen ligger till grund för avtalet. Denna bilaga är skriven i termer av att om anbudsgivaren vinner anbudet så kommer denne att införa en samverkansmodell av viss karaktär. Om detta har skett framgår inte av kontraktet.

I ett annat av kontrakten hänvisas till en allmän modell för samverkan som den aktuella beställaren synes arbeta med i flera kontrakt. Den modellen synes bygga på en uppdelning i en strategisk och en operativ samverkansnivå samt ett antal olika arbetsgrupper, t.ex. avseende trafikplanering, marknadsföring etc.

Samtliga de analyserade kontrakten har, som redan har behandlats ovan, **beskrivningar av hur trafikutövarnas prestationer ska följas upp**. De **saknar** dock närmare **beskrivningar av relevanta forum**, annat än i generella ordalag, **vilka roller som beställare och trafikutövare ska tillsätta** för att styra relationen, med **vilken frekvens möten ska ske**, vilka frågor som ska behandlas på respektive möte. De **saknar** vidare **beskrivningar av processer för hantering av utbyte av personer i styrningsmodellen**, något som kan få stor påverkan på relationens effektivitet, **eskalering av oenigheter och tvister**, kontinuerlig **riskhantering** m.m.

Utifrån Vested-modellens perspektiv finns dock relevanta kvalitetsskillnader mellan kontrakten. Den beställare som hänvisar till sin egen använda modell för samverkan synes genomgående ha ett perspektiv av gemensam styrning av relationen. Detta framgår inte av de andra kontrakten, som snarare präglas av ett perspektiv att styrning handlar om att styra och följa upp trafikutövaren.

Struktur och processer för hantering av förändringar och transformation

Vested-modellen lämpar sig bland annat väl i affärer som kännetecknas av hög grad av föränderlighet över tid och där det finns utrymme för effektiviseringar och innovation. Därför ska ett Vested-kontrakt innehålla dels tydliga regler för hanteringar av förändringar av kontraktet samt också för hur parterna arbetar med innovation och ständiga förbättringar.

De kontrakt vi har analyserat innehåller svaga incitament för innovation och ständiga förbättringar, vilket i hög grad hänger samman med det faktum att beställarna behåller äganderätten över den största delen av de relevanta tillgångarna. Innovation och förbättringar är dock endast delvis en fråga om ekonomiska incitament, utan i lika hög grad en fråga om styrning. Ett Vested-avtal innehåller tydliga *gemensamma* processer och rutiner för hur parterna ska arbeta med innovation och ständiga förbättringar, med utsedda roller hos respektive part vilka ansvarar för koordinering av aktiviteterna.

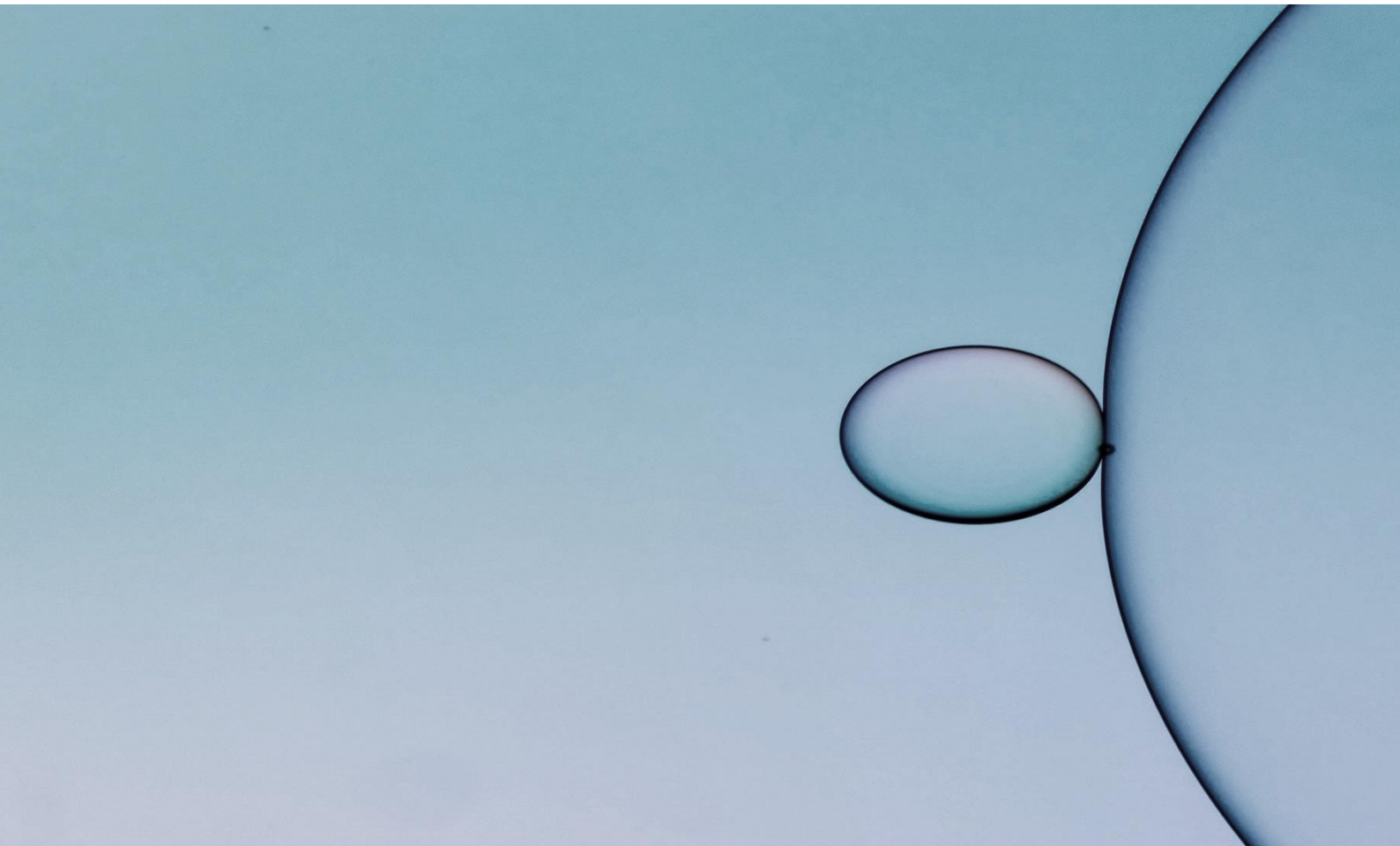
Inget av de avtal vi har analyserat innehåller beskrivningar av gemensamma processer för innovation och förbättringar. Avtalen innehåller övergripande skyldigheter för trafikutövaren att (exempelvis) ”systematiskt och proaktivt” arbeta för att förbättra verksamheten. Vissa kontrakt innehåller beskrivningar av hur trafikutövaren arbetar med ständiga förbättringar, dock ingenting om hur beställaren – vars verksamhet är den som berörs förändringarna – ska arbeta med frågan tillsammans med trafikutövaren.

Samtliga avtal innehåller dock regler för hantering av förändringar av kontraktet. Denna aspekt har i viss mån redan behandlats ovan inom ramen för analysen av prismodellerna. Ingen av de analyserade kontrakten innehåller dock någon närmare beskrivning av *processen* för hantering av förändringar, exempelvis vilka roller hos respektive part som ansvarar för ändringshanteringsprocessen, hur en sådan process kan initieras, vilken dokumentation m.m. som ska ligga till grund för hantering av förändringar m.m.

Mekanismer och processer för kontraktets upphörande

Styrning av relationen handlar också om styrning av avslutandet av relationen. Tydliga regler kring vad som händer i samband med avtalets upphörande, exempelvis hur tillgångar ska fördelas m.m., är viktigt inte bara i samband med avtalets upphörande utan påverkar också parternas ageranden under avtalstiden.

Endast ett av de analyserade kontrakten innehåller regler för hantering av kontraktets upphörande, t.ex. överföring av tillgångar och information till beställaren eller till efterträdande trafikutövare.



8 Sammanfattande analys

Vested-modellen syftar till att etablera kontraktuella spelregler som ska tillse att parterna så långt möjligt har samstämmiga intressen och känner sig skäligt behandlade under hela kontraktstiden. Genom de fem reglerna och dessas delkomponenter inrättas ett system av mekanismer baserat på grundläggande vägledande principer, hög klarhet avseende uppsatta mål och mätning och uppföljning av dessa, klar ansvarsfördelning mellan parterna, en prismodell som skapar optimerade incitament att uppnå de uppsatta målen inom de vägledande principerna och slutligen en tydlig struktur och tydliga processer för att gemensamt styra relationen över tid.

Rätt tillämpad kan modellen lösa många av de dilemman avseende incitament och risk, incitament och beslutanderätter samt risker kopplade till upplevelser av oskälighet och orättvisa som lätt uppstår. Detta bl.a. genom etablerandet av en relation och kontrakt som kännetecknas av låg friktion, hög lojalitet, hög skälighet, hög tillit m.m. och att inom ramen för den relationen en ersättningsmodell och fördelning av ägande- och beslutanderätter som minimerar risken för intressemotsättningar.

Sammanfattade resultat från kontraktsanalysen

Kontraktsanalysen ovan uppvisar tydliga variationer mellan kontrakten. **Om Vested-modellens regler och element utgör referenspunkten** uppvisar de alla tydliga brister, samtidigt som vissa av kontrakten ligger nära modellen i vissa delar.

- Kontrakten kombinerar en resultatbaserad ersättningsmodell med ett transaktionsbaserat kontrakt, vilket är en kombination som ofta ger upphov till utmaningar.
- Kontrakten är skrivna som om de fokuserar på resultat som båda parter behöver bidra till för att uppnå, men innehåller regler om styrning, uppföljning m.m. som enbart fokuserar på trafikutövarnas prestationer istället för gemensam styrning mot uppsatta mål.
- Kontrakten innehåller följaktligen inte någon *gemensam* vision för vad parterna ska uppnå.
- Kontrakten innehåller inte heller några vägledande principer som ska tillse ett skäligt beteende från båda parter. Denna viktiga mekanism för att hantera de i avsnitt 5 analyserade intressekonflikterna, rättvisekonflikterna m.m. saknas alltså.
- Kontrakten varierar, men inte i något av dem är det helt tydligt vad parterna egentligen ska uppnå för strategiska mål. Vidare är de ofta oklara målen mål som trafikutövaren ska uppnå och inte något som parterna ska uppå gemensamt.
- Kontrakten är inte klara avseende ansvarsfördelning mellan parterna för att uppnå uppsatta mål, primärt eftersom det i princip endast är trafikutövarnas ansvar som beskrivs.
- Kontrakten innehåller mätkriterier, men dessas koppling till strategiska mål skulle i många fall behöva förtydligas. Kontrakten innefattar ofta krav på omfattande rapportering, men det är oklart i vilken mån dessa enbart ska användas för att följa upp trafikutövarens prestationer, vilka som är relevanta för uppsatta mål etc.
- Kontrakten innehåller ersättningsmodeller som är prismodeller och som innehåller incitament. Det torde dock vara svårt att avgöra om incitamenten leder till önskat beteende, bl.a. på grund av att många mål ska uppnås samtidigt och fördelningen av risk till trafikutövarna kopplat till faktorer som de inte kan påverka. Mycket talar dessutom för att modellerna innehåller riskfördelningar

m.m. som inte är förenliga med de vägledande principer (som saknas enligt regel 1), vilket riskerar att ge upphov till friktion p.g.a. upplevd orättvisa.

- Kontrakten saknar ofta viktiga strukturer och processer för relationsstyrning, vilka är avgörande för att upprätthålla en relation baserad på tillit och reciprocitet. Återigen saknas därför viktiga mekanismer för att hantera de i avsnitt 5 analyserade intressekonflikterna, rättvisekonflikterna m.m.
- Kontrakten saknar processer för hantering av ständiga förbättringar och innovation.

Ovan har konstaterats att intervjuerna gav intryck av att det råder för mycket intressemotsättningar och för mycket känsla av orättvis behandling i branschens kontrakt. Givet analysen ovan avseende hur spelreglerna i kontrakten typiskt sett ser ut är detta inte förvånande. Det framstår som sannolikt att dessa spelregler inte skapar tillräckligt bra förutsättningar för att åstadkomma den kombination av en relation baserad på tillit och reciprocitet och ersättningsmodell som driver rätt incitament som krävs för att nå tillräcklig framgång med det resultatbaserade fokus som beställarna har.

Samtidigt bör understrykas att inte alla kontrakten som har analyserats är identiska. I synnerhet har ett av kontrakten en tydligare inriktning på samverkan i dialog där beställaren inte bara är övervakare av trafikutövaren. Inte helt förvånande rapporterar de som intervjuats i detta kontrakt om en förhållandevis bra och dessutom mer lönsam relation och affär än de andra kontrakten.

Av intervjuerna framkommer att många verkar uppfatta att ”branschens problem” primärt handlar om suboptimal riskfördelning. Analysen ovan visar dock att detta innebär en för begränsad syn på problemet. **Branschens problem framstår snarare som ett *samarbetsproblem*, och den suboptimala riskfördelningen är ett symptom på detta mer grundläggande problem.**

Insikter från CaT-analysen

Den mer renodlade kontraktsanalysen ovan ska läggas samman med vad som framkommit och den gjorda CaT-analysen, beskriven i avsnitt 4. I den senare framkom utmaningar inom primärt områdena *fokus, innovation* (vilket i hög grad handlar om flexibilitet) och *laganda*. Den generellt rapporterade tillits- och kommunikationsnivå framstår som acceptabel (dock med utvecklingspotential), men det verkar råda oklarhet kring vad som ska uppnås och vem som ansvarar för vad för att uppnå målen. Dessutom upplever åtminstone trafikutövarna att beställarna och kontrakten är rigida, icke-flexibla och slutligen också en brist på att se till varandras intressen (laganda). Detta är intressant. En god kommunikation kan leda till högre klarhet avseende uppsatta mål och dessutom förmåga att hantera förändringar på ett flexibelt sätt. Data indikerar dock att detta inte sker. Detta kan tolkas på flera olika sätt. Nedan följer en möjlig sådan.

Till att börja med indikerar den förhållandevis goda nivån på kommunikation och tillit att det här finns en skillnad mellan det skrivna kontraktet och den levda relationen. Detta är ett vanligt fenomen, där kontraktet kan vara ensidigt skrivit till en parts fördel medan den levda relationen präglas av tillit och ömsesidighet.

Vad avser **bristen i fokus** är det inte osannolikt att detta hänger samman med den otydlighet som också framgår av analysen av de skriftliga kontrakten. Det är helt inte tillräckligt tydligt vad som ska uppnås, hur det ska mätas m.m. Totalbilden är sannolikt också för komplex. Detta kan medföra att den kanske ofta goda kommunikationen blir ineffektiv.

Vad avser **bristen på innovation och flexibilitet** är det sannolikt resultatet av flera faktorer. En av dessa är sannolikt att beställarna förhindras att genomföra flexibla förändringar i de skriftliga kontrakten på grund av restriktionerna i lagstiftningen om offentlig upphandling. Dessa lagar begränsar möjligheten att göra väsentliga förändringar i kontrakten. Samtidigt är trösklarna för att en förändring ska anses vara väsentlig förhållandevis höga och det finns möjlighet enligt lagstiftningen att införa ändringsklausuler. Därför är begränsningar från lagstiftningen sannolikt inte den enda orsaken till problematiken.

En annan möjlighet till den upplevda rigiditeten är att den är ett resultat av att beställarna helt enkelt har skrivit rigida kontrakt, även om detta varierar mellan de analyserade avtalen. Även om lagstiftningen ger möjlighet till förändringar behöver det faktum att människor ofta har en stark känsla för att få rätt till det som framgår av kontraktet beaktas – kontraktet utgör en referenspunkt. Detta faktum nämndes i avsnitt 5 (se sid. 18f). Detta skapar en ovilja att göra ändringar i kontraktet, som i och för sig skulle kunna vara lagenliga. En av flera orsaker till att rigida kontrakt skrivs skulle kunna vara att beställarna är oroliga för att trafikutövarna ska ”utnyttja” denna flexibilitet till att förhandla till sig bättre ersättning. Samtidigt framkommer det av CaT-analysen att den generella tillitsnivån verkar vara förhållandevis god, vilket gör denna förklaring mindre sannolikt. Mer pekar i så fall på att det snarare handlar om ett invant sätt att skriva kontrakt.

En annan orsak till den upplevda rigiditeten som bör framhållas kan vara det faktum att beställarna är offentliga aktörer, och därför upplever en svårighet i att vara flexibla och tillmötesgående mot en leverantör, eftersom det kan skapa förväntningar på motsvarande beteende hos även andra leverantörer. Denna utmaning nämndes också av en av beställarna i genomförd intervju.

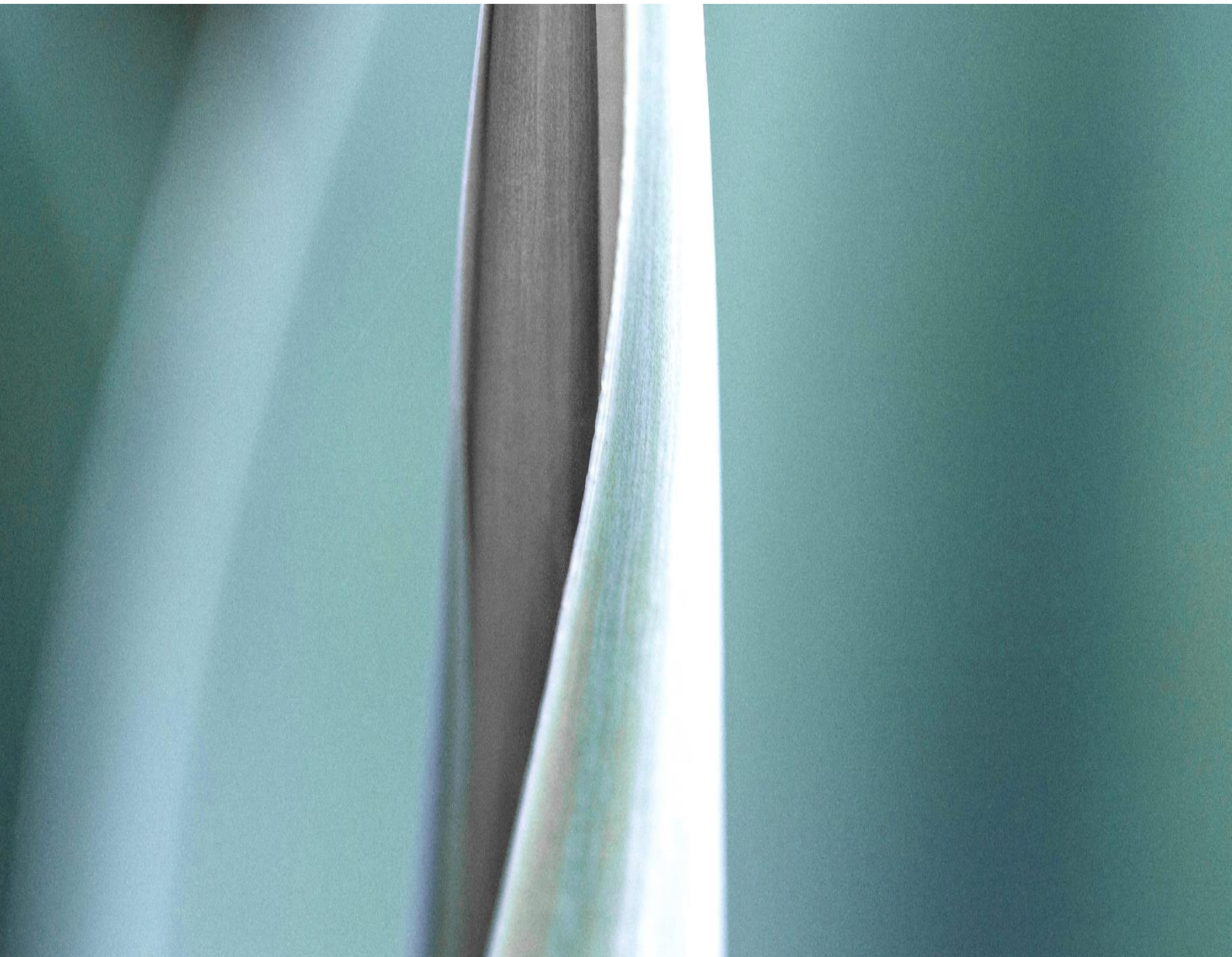
Det bör slutligen noteras att det inte bara är trafikutövarna som upplever beställarna som icke-flexibla. I viss mån går det åt andra hållet också. Det framkom bl.a. i intervjuer att beställarna kan uppleva att trafikutövarna vill förhandla om ersättningen vid minsta förändring, vilket kan tolkas som en upplevd brist på flexibilitet. Här är det värt att hålla i minnet vad som anfördes i avsnitt 5 (se sid. 19), nämligen att människor kan uppleva valet av en rigid kontraktsform som en signal om bristande samarbetsvilja – i detta fall från beställaren. Kravet på omförhandling av ersättningen skulle med det perspektivet åtminstone delvis kunna handla om att trafikutövaren vill ”straffa” beställaren för dennes rigida inställning, utöver den naturliga förklaringen att trafikutövaren vill skydda sin marginal.

Vad gäller **bristen på laganda** framstår detta som naturligt, givet resultaten från intervjuerna rörande riskallokering till trafikutövarna samt kontraktsanalysen ovan. Det framstår dessutom som rimligt att bristen på laganda hänger samman med den upplevda bristen på flexibilitet. Det är sannolikt att båda parters upplevelse av

varandras bristande flexibilitet också ses som en brist på förmåga att beakta varandras intressen.

Samlad bedömning

Vid en samlad bedömning framkommer en varierad bild, men likväl **en bild med för höga intressemotsättningar och upplevelser av orättvisa. Detta tyder på brister i de tillämpande ersättnings- och styrningsmodellerna i branschen.** De förmår sannolikt inte tillräckligt väl skapa rätt avvägning mellan riskfördelning och incitament, mellan incitament och beslutanderätter samt mellan flexibilitet och rigiditet. De förmår inte heller skapa en tillräckligt hög känsla av skälighet och rättvis behandling. Kontraktsanalysen ovan visar också att dessa brister också framkommer direkt i kontrakten.



9 Rekommendationer framåt

Vad kan beställare och trafikutövare konkret göra för att förbättra situationen framåt? Detta handlar i hög grad om att göra ett antal val och sedan agera konsekvent i enlighet med dessa val. Som kommer att framgå nedan är det sannolikt så att vissa aktiviteter kan vidtas inom enskilda kontrakt medan andra kan behöva vidtas på branschöverskridande nivå.

Besluta om mest lämpad sourcingmodell

Vested-modellen är en s.k. sourcingmodell, d.v.s. en viss kombination av en styrningsmodell och en ersättningsmodell. I fallet Vested handlar det om kombinationen av ett relationsbaserat kontrakt och en resultatbaserad ersättningsmodell. Det finns dock alternativ, exempelvis kan det relationsbaserade kontraktet tillämpas tillsammans med en mer prestations- eller till och med transaktionsbaserad ersättningsmodell.[29]

Här behöver ett val av sourcingmodell göras. Beställarna är upphandlande enheter så valet ligger ytterst på dem. Men det är också ett val som kan och sannolikt bör göras i dialog med trafikutövarna, lämpligen utanför enskilda upphandlingar. I beslutsprocessen bör beställarna, företrädesvis tillsammans med trafikutövarna, bl.a. analysera vilka mål som ska uppnås, vilka problem och utmaningar de försöker lösa och vidare analysera om de modeller som idag används leder i rätt riktning. Analysen i denna rapport pekar på att dagens lösningar inte förmår hantera de avvägningar mellan incitament, risker, beslutanderätter och upplevelser av oskälighet som finns inbyggda i

[29] För en genomgång av de sju olika sourcingmodellerna, vad de innebär, när de är lämpliga osv, se Keith, Vitasek, Manrodt och Kling, Strategic Sourcing in the New Economy, Palgrave Macmillan 2015.

den aktuella typen av affärer. Det kan vara lämpligt att ta denna analys som utgångspunkt i fortsatt dialog om saken.

En viktig del i valet av sourcingmodell är om parterna genom kontrakten ska **sträva efter prestationer eller resultat**. I dagens kontrakt finns som sagt en dubbelhet, där fokuset verkar vara resultatbaserat men där uppföljning m.m. är tydligt prestationsbaserat. Här behöver man helt enkelt bestämma sig. Det finns mycket som talar för att den här typen av affär bör vara resultatfokuserad, eftersom resultat såsom kundnöjdhet, punktlighet m.m. sannolikt är mycket viktiga för att nå de uppsatta målen för resande med kollektivtrafik 2030. Men om detta fokus väljs är det förmodligen inte lämpligt att i övrigt designa affären som om den är prestationsbaserad, där fokus nästan helt ligger på att följa upp trafikutövaren istället för på att verka gemensamt för att uppnå de uppsatta resultatmålen.

Oavsett om ett prestations- eller resultatbaserat fokus väljs är det sannolikt lämpligast att välja ett relationsbaserat kontrakt. Även om en prestationsbaserad modell bör ha lägre komplexitet, bl.a. eftersom fokus mer tydligt ligger på faktorer som trafikutövaren kan kontrollera, så kommer många av de avvägningar och dilemman som beskrivs i avsnitt 5 att finnas kvar även i en sådan modell. Återigen kommer de sannolikt endast att kunna hanteras inom ramen för en relation baserad på tillit, reciprocitet m.m.

Öka fokus och flexibilitet med ett samarbetsinriktat perspektiv

Användningen av en prestations- eller resultatbaserad modell kräver starkt fokus, något som CaT-analysen pekar på brister i. Därför är det viktigt att **betydligt högre klarhet** skapas avseende **vilka mål som ska uppnås**, vem som ska göra vad för att uppnå målen, hur målen ska mätas och följas upp, exakt vilka ekonomiska incitament som kopplar till vilket mål etc.

CaT-analysen visar också på upplevd rigiditet i kontrakten, vilket skapar utmaningar. Det är därför viktigt att öka flexibiliteten inom kontrakten och relationerna. Detta bör göras både genom att kontrakten formuleras om, men också genom hur relationen styrs, vilket kan bidra till att hantera risken för utnyttjande av flexibiliteten.

För både ökat fokus och ökad flexibilitet kommer att kräva ett ökat fokus på samarbete och gemensam styrning. **Strukturerna och processerna för styrning i kontrakten bör vidareutvecklas och förtydligas.** För att hantera den ökade flexibiliteten blir det viktigt att skriva regler för förändring som är förankrade i de sex vägledande principerna som sätts i Vesteds första regel.

Inta ett systemperspektiv

I en intervju med representanter från en av beställarna framkom att denne planerade att gå från ett resultat- till ett mer prestationsbaserat fokus i kommande ersättningsmodeller, d.v.s. ersättningsmodell med incitament mer baserat på faktorer som trafikutövaren kan kontrollera. Detta synes delvis hänga samman med uppfattningen att ”branschens problem” är ett riskfördelningsproblem.

Som framkommit ovan är det dock viktigt att se att **riskfördelningen endast är en komponent i ett *system* av spelregler**, där frågor om mål, ansvarsfördelning, mätetal, incitament, styrningsmekanismer m.m. hänger samman. Analysen av kontrakten i avsnitt 7 pekar på tydliga brister i detta avseende – systemet hänger inte ihop. Den sammanfattande analysen i avsnitt 8 kan utgöra en lämplig utgångspunkt för att hantera denna utmaning, där förändrad riskfördelning är en bland flera faktorer.

Se över reglerna avseende fordonsunderhåll

Som framgått i avsnitt 3 ovan rapporteras i flera intervjuer att det finns **utmaningar inom området fordonsunderhåll** som behöver hanteras. Här verkar det finnas ett antal olika problemområden. Några exempel är att det inte synes finnas någon enhetlig standard i branschen avseende underhåll och att det verkar finnas utrymme för trafikutövare att bygga underhållsskulder för att kompensera för låga marginaler. Det bör dock noteras att det senare problemet hänger samman med den övergripande problembild som beskrivs i denna rapport. Byggandet av en underhållsskuld kan vara ett resultat av för lågt fokus på samarbete etc.

Skapa större ömsesidig förståelse för varandras verksamheter

Som framgått i avsnitt 3 ovan verkar det finnas viktiga kulturskillnader mellan beställare och trafikutövare, där parterna har bristande förståelse för ”varandras verkligheter”. Att skapa en bättre förståelse i detta avseende framstår som viktigt. **En förutsättning för ett väl fungerande samarbete är just förståelse för varandras perspektiv**; annars är det lätt att man tolkar in negativa intentioner hos varandra.

Se över utvärderingsmodeller

I några av de gjorda intervjuerna påpekade trafikutövare att utvärderingsmodellerna ibland är så komplicerade att de inbjuder till taktiserande prissättningar. Motsvarande synpunkter gjordes inte av beställarna. Dessa pekade dock på sin oro för överprövningar av beslut i upphandlingar, vilket i sin tur hänger ihop med bl.a. utvärderingsmodellerna som tillämpas.

I vår analys har inte ingått att se närmare på tillämpade utvärderingsmodeller. På grund av de synpunkter som framförts i gjorda intervjuer verkar det dock lämpligt att se över dessa. Det är dock viktigt att återigen välja rätt perspektiv. På samma sätt som det inte går att hitta den perfekta ersättningsmodellen så går det inte att hitta den perfekta utvärderingsmodellen. Det handlar återigen om att hitta rätt i en avvägning mellan olika faktorer. Det finns fördelar med att utvärdera enbart på lägsta pris, eftersom det lämnar mindre utrymme för subjektiva element i utvärderingen. Men en utvärdering enbart på lägsta priser riskerar att medföra att trafikutövare väljs som inte kommer att kunna leverera önskad kvalitet. En utmaning med att utvärdera på basis av kvalitet är att graden av subjektivitet i utvärderingen ökar, och därmed risken för överprövning.

Detta framstår som ett olösligt dilemma. Precis som i de dilemman som beskrivs i avsnitt 5 är det dock återigen viktigt att väga in faktorer såsom behov av tillräckligt fokus, tydlighet i ansvarsfördelning samt av skälighet och upplevd rättvisa. Genom att genomföra andra av rekommendationerna ovan kommer större klarhet att skapas, och därmed skapas bättre förutsättningar för att lämna bra anbud. Det kan vidare vara så att en överprövning ska ses som att en trafikutövare försöker ”straffa” beställaren eftersom denne har bett om anbud på ett kontrakt som upplevs som oskäligt och orättvist från början.

Detta kan i sin tur ses som ett symptom på att beställarna ”straffar” trafikutövare som under kontraktstiden har upplevts försöka utnyttja luckor i kontrakten för att omförhandla ersättningen. Vilket i sin tur kan ses som att trafikutövare försöker kompensera sig inom ramen för att upplevt oskäligt kontrakt. Och så vidare i en oändlig regress.

Återigen är det viktiga att inte se isolerat på utvärderingsmodellerna utan att analysera dessa inom ramen för ett mer övergripande system av formella och informella spelregler och beteenden.

Det som kommer att vara centralt är att **hitta ett utvärderingssystem som uppfattas som legitimt, både i sin utformning och i hur det tillämpas**. Detta kommer sannolikt att kräva dialog om utvärderingsmodeller mellan branschens aktörer och att dessa sedan inte utnyttjar luckor och möjligheter när möjlighet till tillämpning uppstår.

Etablera system för bättre lärande över tid

I gjorda intervjuer noterade flera att de aktuella kontrakten upphandlas förhållandevis sällan, vilket gör att det är svårt att dra lärdomar och göra förbättringar mellan upphandlingstillfällen. Ansvaret för trafikupphandlingarna är regionalt och det verkar lämpligt att, såvitt avser tåg, **inrätta ett mer centralt forum för lärande och erfarenhetsutbyte**. Befintliga strukturer som redan har etablerats mellan Svensk Kollektivtrafik och Tågföretagen bör förstås användas för detta ändamål.

Kontakt

David Frydlinger

Partner

david.frydlinger@cirio.se

+46 (0)76-617 09 85

Erik Linnarsson

CIRIO

Cirio Advokatbyrå | Box 3294, SE-103 65 Stockholm | Biblioteksgatan 9
+46 (0)8 527 91 600 | contact@cirio.se | www.cirio.se