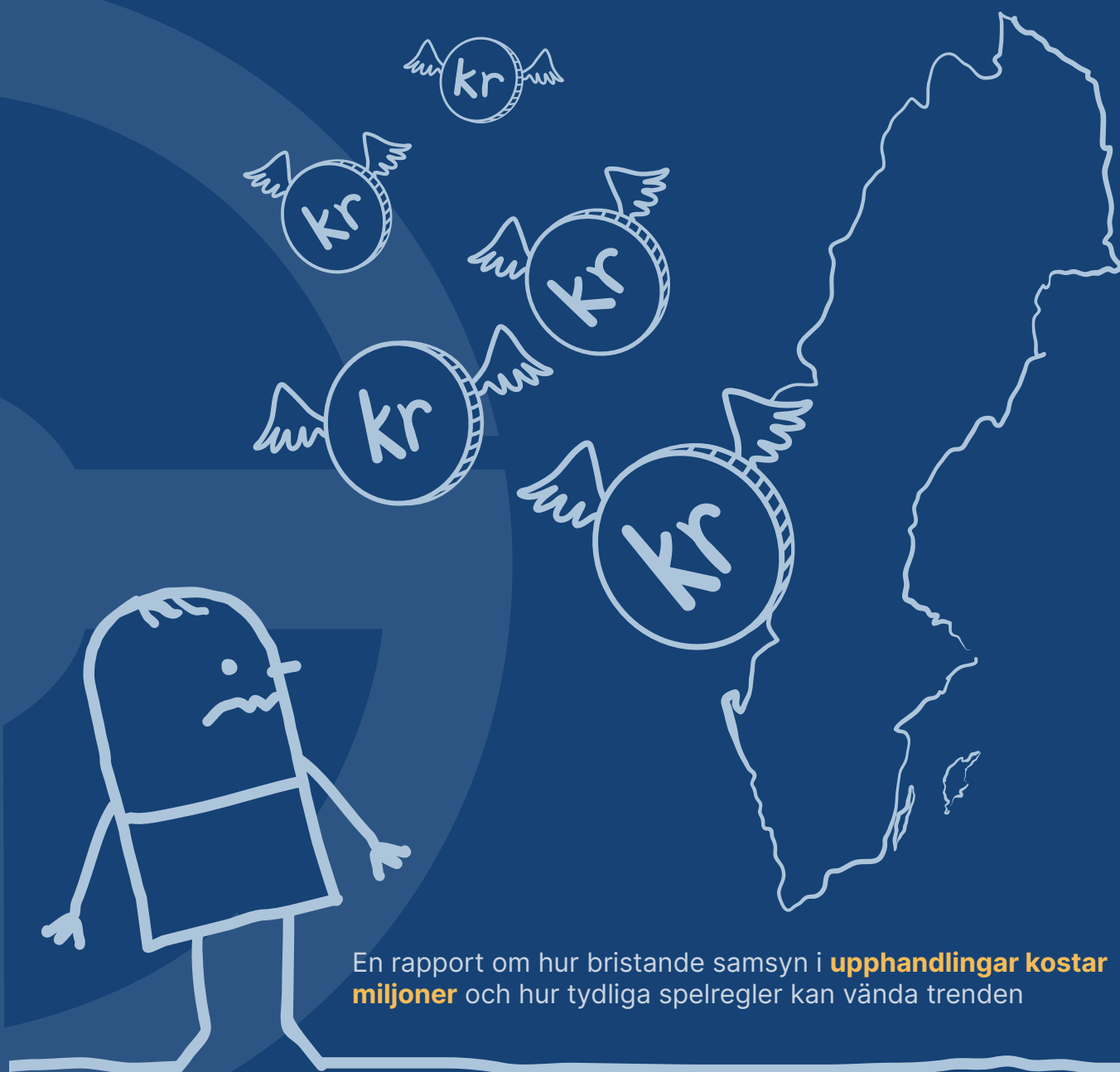




SVENSKA
TAXIFÖRBUNDET

10 miljoner skäl att tala om serviceresor



En rapport om hur bristande samsyn i **upphandlingar kostar miljoner** och hur tydliga spelregler kan vända trenden

Innehåll

1	Sammanfattning	3
	Bakgrund	3
2	Varför är överprövningar ett problem?	4
	Överprövningar kostar pengar	4
	Överprövningar försenar och försvårar driftstart och skapar osäkerhet . .	4
	... men rätten till överprövning är viktig	4
	Överprövningarna signalerar bristande samsyn	5
3	Vad borde göras?	6
	Vår beräkning	6
	Så här har vi gjort	7

Undersökningen har gjorts av Björn Falk på uppdrag av Svenska Taxiförbundet under våren 2026.

Författaren vill rikta ett särskilt tack till handläggarna på landets förvaltningsrätter och till de upphandlare som deltagit i undersökningen och svarat på författarens förfrågningar.

1 Sammanfattning

Varje år genomförs cirka 100 upphandlingar av taxitrafik i Sverige. **I omkring 30% av dem begärs överprövning** av upphandlingen och i vissa av dessa sker det flera parallella processer. Sammantaget kostar detta leverantörer och upphandlande myndigheter omkring 10 miljoner kronor per år enbart i kostnader för att driva processerna.

Vår analys visar att den vanligaste orsaken till att en upphandling överprövas är att anbudsgivarna och de upphandlande myndigheterna inte har samsyn kring vad som är rimliga krav på anbudsgivarna och den upphandlade tjänsten.

Rätten att begära överprövning är en naturlig del av en rättssäker upphandlingsprocess och central för att skydda leverantörer och minska risken för korruption. Men överprövningar har inte ett värde i sig och det finns goda skäl för både leverantörer och upphandlande myndigheter att undvika överprövningar.

Taxiförbundet föreslår en intensifierad dialog mellan taxibranschen och upphandlande myndigheter i syfte att skapa en tydligare och gemensamt accepterad standard för vilka krav som ska ställas på anbudsgivare för att vara kvalificerade och även standardiserade och balanserade krav på transporttjänsten.

Bakgrund

Minska behovet av överprövningar

I denna rapport undersöker vi i överprövningar av upphandlingar inom taxibranschen för att se vad de kostar, vad de beror på och hur man kan minska antalet överprövningar.

Kommuner, regioner och staten upphandlar trafik från taxibolag för flera miljarder kronor per år. Det avser främst om färdtjänst, sjukresor och andra resor för personer med särskilda behov, men också om tjänsteresor för anställda. Det handlar således om viktiga tjänster för många resenärer, men upphandlingarna är också viktiga för taxibolagen i landet.

I debatten om offentliga upphandlingar framstår det ibland som om överprövningar mest är till besvär och att det är för lätt att begära överprövning. I denna rapport vill vi både visa att överprövningar kostar mycket pengar och tar energi från annat som vi borde ägna oss åt, men också peka på vägar att minska behovet av överprövningar inom taxibranschen genom att belysa varför överprövningarna görs.

När miljoner varje år läggs på processer i stället för på kvalitet, utveckling och resenärnyttan finns det skäl att fråga sig om dagens upphandlingspraxis verkligen är ändamålsenlig.

2 Varför är överprövningar ett problem?

Överprövningar kostar pengar

En överprövning kostar mycket pengar för både leverantören som begär överprövningen och för den upphandlande myndigheten. I de flesta fall som vi har granskat har båda parter anlitat advokater eller andra externa jurister, vilket innebär direkta kostnader. En jurist med erfarenhet av upphandlingsrätt debiterar normalt mellan 2 000 och 5 000 kr per timme och i normalfallet tar det tid att sätta sig in i alla omständigheter, analysera de juridiska aspekterna, förstå både vad den egna parten och motparten anser och slutligen skriva inlagorna. Dessutom måste ansvariga för verksamheten, både hos leverantören och hos den upphandlande myndigheten, involveras i arbetet. Vår uppskattning är att varje inlaga i ett upphandlingsmål kräver cirka 20 arbetstimmar och kostar omkring 60 000 kr.

Överprövningar försenar och försvårar driftstart och skapar osäkerhet

Ytterligare ett problem är att överprövningar ofta leder till försenad driftstart, kortare uppstartsperioder och osäkerhet inför till exempel inköp av fordon.

Förseningarna riskerar att drabba alla inblandade parter: den upphandlande myndigheten som inte får tjänsten enligt det nya avtalet, den tillträdande leverantören som kan få sin uppstartsplan förstörd och den avlämnande leverantören som kanske fortsätter med ett kort och oplanerat avtal.

Det är inte heller ändamålsenligt att ta till för stora marginaler när en upphandling görs, enbart för att ta höjd för överprövning. Om det går för lång tid från det att upphandlingen publiceras till driftstart så kan förutsättningarna för både leverantörer och beställare förändras och det kan vara svårt att planera för en driftstart flera år in i framtiden.

Långa handläggningstiderna hos förvaltningsrätterna bidrar också till att ytterligare förskjuta uppstartsplaner och försena driftstart.

... men rätten till överprövning är viktig

Rätten till överprövning är en central del i att säkerställa att upphandlingar är rättssäkra. Ett av de viktigaste skälen för de skarpa kraven i Lagen om offentlig upphandling är att se till att alla anbudsgivare behandlas lika och att minska risken för korruption. Upphandling i konkurrens på lika villkor innebär också att den offentliga sektorn får lägre kostnader och kan ta del av innovationer i större utsträckning än om verksamheten drivs i egen regi.

Därför är det inte en bra idé att göra det svårare att begära överprövning. I stället bör inriktningen vara att minska orsakerna till att det begärs överprövning.

Överprövningarna signalerar bristande samsyn

I de granskade upphandlingarna framträder en bild av att anbudsgivarna uppfattar både att kraven för att bli kvalificerade och villkoren för själva tjänsten alltför ofta är oklara, oproportionerliga eller obalanserade. De upphandlande myndigheterna konstaterar att de enligt reglerna har stor frihet att utforma förfrågningsunderlagen och domstolarna går oftast på myndigheternas linje.

Flera av de granskade målen handlar om anbudsgivare som fått sina anbud diskvalificerade eller anser att en konkurrent borde ha fått sitt anbud diskvalificerat. En anbudsgivare i en upphandling fick sitt anbud diskvalificerat eftersom kvalitetsplanen inte ansågs uppfylla kravet att vara likvärdigt med ISO 9000, men en annan leverantörs anbud, i en annan upphandling, kvalificerades med en likartad kvalitetsplan. En leverantör diskvalificerades på grund av att den upphandlande myndigheten själv gav för låga betyg i bedömningen av ett referensuppdrag, men en annan leverantörs anbud ansågs kvalificerad trots att leverantören själv inte utfört trafiken i referensuppdraget alls.

I några fall handlar målen om huruvida de ställda kraven på tjänsten är rimliga, det som i LOU-sammanhang kallas transparenta och proportionerliga. Det ligger i sakens natur att förfrågningsunderlaget utformas ensidigt av den upphandlande myndigheten. Anbudsgivarna kan i vissa fall påverka utformningen vid samråd inför upphandlingen eller genom att ställa frågor, men i praktiken ligger makten att utforma förfrågningsunderlaget ensidigt hos den upphandlande myndigheten. Det är värt att notera att detta är en betydande skillnad mot de flesta andra avtalssituationer där parterna normalt är mer jämbördiga och båda ansvarar för utformningen av avtalet. Detta kan skapa en frustration, särskilt om en anbudsgivare anar att kraven kanske inte kommer att följas upp eller tolkas helt enligt ordalydelsen.

I denna rapport tar vi inte ställning till om kraven i sig är korrekta, transparenta, proportionerliga eller inte. Inte heller om de är lämpliga för verksamheten. Men vi kan definitivt konstatera att anbudsgivare och upphandlande myndigheter inte har en samsyn på hur kraven ska tolkas, och att detta sannolikt skapar en grund för flera överprövningar.



3 Vad bör göras?

Tre avgörande steg för bättre kvalitet i upphandlingar

För att komma åt huvudorsaken krävs förändring. I grunden måste det skapas en gemensam och allmänt accepterad standard för **krav på anbudsgivare** och villkor i förfrågningsunderlagen. Kommuner och regioner behöver därför i högre grad använda tidig marknadssdialog, tydligare kvalificeringskrav och en rimligare balans mellan ansvar, risk och möjlighet att påverka. Baserat på vår analys är följande tre punkter mest centrala:

- **Referensuppdrag och krav på erfarenhet.**

Syftet med att kräva att en anbudsgivare redovisar referensuppdrag är naturligtvis att säkerställa att anbudsgivaren kan utföra den upphandlade tjänsten på ett bra sätt. Men åtminstone i de granskade målen verkar det inte vara helt säkert att prövningen av anbuden faktiskt visar detta.

- **Kvalitetsplaner och värdering av beskrivningar av hur verksamheten ska utföras.**

Det är tydligt att planer värderas olika och både branschen och beställarna borde kunna hitta en gemensam standard för hur kvalitet värderas vid anbudsvärderingen och under avtalstiden för att premiera hög kvalitet.

- **Balansen mellan leverantör och beställare.**

I några överprövningar framgår det att leverantörerna uppfattar att förhållandena mellan avtalsparterna är obalanserade och att det leder till att leverantörernas risk och ansvar inte står i proportion till möjligheterna att påverka och utveckla verksamheten.



Så här har vi gjort

Vi har sökt fram alla upphandlingar som annonserats i TED¹ från november 2023 och fram till idag, det vill säga cirka 2,5 år². Under denna tidsperiod har vi identifierat **cirka 250 annonserade upphandlingar** som helt eller delvis avser taxitrafik och liknande anropsstyrd trafik.

Ur denna förteckning valde vi dels ut de 23 upphandlingar som angavs ha högst värde³, dels slumpmässigt ut cirka 75 andra upphandlingar.

De 23 upphandlingar med högst värde undersöktes genom att vid förvaltningsrätten kontrollera huruvida någon har begärt överprövning⁴ och de 75 övriga upphandlingarna undersöktes genom att ställa en fråga via e-mail till den angivna kontaktpersonen om huruvida upphandlingen har överprövats.

Av de 23 upphandlingar med högst värde identifierades att 10 av dem överprövats vid förvaltningsrätten i sammanlagt 19 mål. Dessa 19 mål undersöktes noggrannare genom att översiktligt studera grunderna för begäran om överprövning och hur omfattande målen var.

I genomsnitt per mål lämnade parterna tillsammans in cirka fem inlagor i varje mål. Författarens uppskattning är att en inlaga tar cirka 20 timmar att författa inklusive förarbete och analys, och att en timme kostar cirka 3 000 kr. Det innebär att ett överprövningsmål kostar parterna cirka 300 000 kr för att skriva inlagorna. Till detta kommer domstolens kostnader.

Analysen av orsakerna till överprövning baseras framför allt på inlagor och domar i de 19 granskade målen.

Av de 75 övriga undersökta upphandlingarna fick vi svar som omfattade 57 upphandlingar. Av svaren framgick att cirka 30% (17 av 57) överprövades.

Med antagandet att det sker cirka 100 upphandlingar avseende taxitrafik per år, att cirka 30% överprövas, att varje överprövad upphandling i genomsnitt leder till 1,2 processer⁵ och att varje överprövning kostar cirka 300 000 kr så blir totalkostnaden för parterna cirka 10 miljoner kronor per år.

Syftet med undersökningen är inte att med vetenskaplig precision visa exakta värden, utan mer att indikera storleksordningen för att fungera som ett underlag för vidare samtal. Flera av antagandena är konservativa och vi har exempelvis inte tagit med kostnaderna för överklaganden till kammarrätten eller kostnaderna för leverantörer och beställare för förseningar och osäkerhet. Den verkliga kostnaden är därför sannolikt högre än 10 miljoner kronor.

Vår beräkning	Totalt	Överprövade
Antal taxiupphandlingar per år	100 st	30 st
Antal mål (1,2 per överprövad upphandling)		36 st
Kostnad per överprövning		300 000 kr
Total kostnad		10 800 000 kr

¹ EU:s databas för upphandlingsannonser, Tenders Electronic Daily (TED) <https://ted.europa.eu/en/>

² Skälet till val av tidsperiod är att vissa uppgifter i annonserna i TED var av sämre kvalitet eller saknades före november 2023.

³ I annonserna anges ibland ett uppskattat värde för hela avtalsperioden. Eftersom avtalsperioderna varierar i längd, så är det använda måttet endast en indikation på storleksordningen av upphandlingarna. Gränsen drogs vid ett angivet värde på 175 MSEK.

⁴ Vissa upphandlingar och vissa mål pågår fortfarande, vilket innebär att det kan komma in fler överprövningar och fler inlagor än vad vi hittat.

⁵ I de 23 upphandlingar med störst värde som undersöktes överprövades 10 upphandlingar i totalt 19 processer. Här antar vi att antalet processer per överprövad upphandling är lägre och vår uppskattning är att varje överprövad upphandling i genomsnitt leder till 1,2 processer.

Svenska Taxiförbundet

Svenska Taxiförbundet företräder Sveriges taxiföretag.
Bakom oss står en majoritet av Sveriges beställningscentraler.

Förbundets uppgift är att öka taxinäringens anseende och attraktionskraft och att bevaka branschens intressen genom att föra dess talan i dialog med myndigheter och politiker.

Konkurrens på lika villkor och ett ökat miljö- och trafiksäkerhetsarbete i branschen är exempel på frågor som förbundet driver. Vi har också tagit en aktiv roll i kollektivtrafikbranschens arbete i syfte att öka taxis roll för kollektivtrafiken och därmed bidra till en hållbar tillväxt för Sverige.

Vi brinner för en ökad tillgänglighet för alla och ett Sverige där fler kan resa tillsammans.

Taxiförbundet har publicerat flera rapporter om taxi, anropsstyrd trafik och upphandling. Se vår hemsida.

Kontakta oss gärna.



Dags för upphandling?

Mer information och vägledning finns på: upphandlingtaxi.se
Skanna QR-koden.



SVENSKA
TAXIFÖRBUNDET