



Granskning av ansvarsutövande och intern kontroll år 2015

Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndigheten
i Västernorrlands län

Revisionsrapport

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om förbundsdirektionen har genomfört de uppdrag som framgår av samarbetsavtal, förbundsordning och aktuella styrdokument.

Den övergripande revisionsfrågan är om förbundets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om den interna kontrollen har varit tillräcklig. Granskningen har genomförts med stöd av dokumentstudier samt dialog med direktionens arbetsutskott.

Av förbundsdirektionens årsredovisning för 2015 framgår att utfallet för de olika målen, med undantag för miljömålen, är sämre än föregående år, bland annat en fortsatt negativ utveckling av resandet. Istället för målet om 13 miljoner påbörjade resor inom kollektivtrafiken uppnåddes 9,45 miljoner resor, vilket är lägre än föregående år.

I samband med granskningen har noterat att förbundets medlemmar inte alltså tycks vara eniga om hur kollektivtrafiken i länet bör utvecklas. Det finns enligt vår bedömning skäl att noga överväga utformningen av trafikförsörjningsprogrammet och därefter ta ställning till vilka mål som är lämpliga för kollektivtrafiken i Västernorrland.

Vår bedömning är likväl att direktionen i flera avseenden har genomfört planerad verksamhet och att man har vidtagit åtgärder i syfte att åtgärda påtalade brister. Det är dock inte tillfredsställande att direktionen ännu inte har åtgärdat de oklarheter som finns i förbundsordningen. Bristerna i förbundsordningen påtalades i maj 2013.

Beträffande ägarstyrning och uppsikt har direktionen tagit viktiga steg i syfte att förbättra processer och rutiner men det finns exempel på frågeställningar som ännu inte har åtgärdats. Bland annat behöver direktionen utveckla ägarstyrningen och rapporteringen.

Beträffande intern kontroll har vi noterat att direktionens policy innehåller en generell tidplan som behöver ses över. Vår bedömning är att direktionen i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll.



Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Bakgrund | 4 |
| 2 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning..... | 4 |
| 3 | Revisionskriterier | 5 |
| 4 | Metod..... | 5 |
| 5 | Resultat av granskningen..... | 5 |
| 5.1 | Föregående års revision..... | 5 |
| 5.2 | Förbundets verksamhet år 2015..... | 6 |
| 5.3 | Beställningscentralen..... | 8 |
| 5.4 | Förbundets ekonomi år 2015 | 10 |
| 5.5 | Ägarstyrning och uppsikt | 11 |
| 5.6 | Intern kontroll | 11 |
| 5.7 | Övriga frågor | 12 |
| 6 | Revisionell bedömning | 12 |

1 Bakgrund

Efter beslut av kommunfullmäktige i kommunerna i Västernorrland och landstingsfullmäktige inledde Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län sin verksamhet den 1 januari 2012.

Förbundet är organiserat som ett kommunalförbund med direktion. Av förbundsordningen framgår att ändamålet med förbundet är att som regional kollektivtrafikmyndighet för Västernorrlands län ansvara för den regionala kollektivtrafiken.

Förbundsdirektionen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål, beslut, riktlinjer och föreskrifter som gäller enligt lag, samarbetsavtal, förbundsordning och övriga styrdokument.

Förbundet är ägare av Västernorrlands läns Trafik AB där verksamheten inklusive tillgångar och skulder har överlåtits till förbundet. Bolaget finns kvar i passiv form. Som ägare av Västernorrlands läns Trafik AB är förbundet delägare av Bussgods i Västernorrland AB (47,1 %), Norrtåg AB (25 %) och AB Transitio (5 %).

Kommunalförbundets revisorer har ansvar för att årligen granska förbundet med utgångspunkt i de bestämmelser som återfinns i kommunallagens revisionskapitel (utöver allmänna bestämmelser finns en särskild reglering i §§ 19 – 22). Granskningen ska genomföras i enlighet med de principer och riktlinjer som följer av god revisions sed i kommunal verksamhet.

2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om förbundsdirektionen har genomfört de uppdrag som framgår av samarbetsavtal, förbundsordning och aktuella styrdokument.

Den övergripande revisionsfråga som ska besvaras är om förbundets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. De underliggande revisionsfrågor som ska besvaras är:

- Har direktionen genomfört planerad verksamhet?
- På vilket sätt har direktionen utövat sitt ansvar för ägarstyrning och uppsikt över hel- och delägda företag?
- Har direktionen en tillräcklig intern kontroll?
- Vilka åtgärder har direktionen vidtagit med anledning av föregående års revision

Vidare ingår att översiktligt granska verksamheten vid förbundets beställningscentral i Ånge. Granskningen är begränsad och omfattar t ex inte någon analys av de avtal som förbundets beställningscentral har ingått med andra parter.

3 Revisionskriterier

Revisionskriterier är främst samarbetsavtal, förbundsordning, reglemente samt aktuell lagstiftning, däribland lagen om kollektivtrafik (SFS 2012:1065) och kommunallagen (som innehåller bestämmelser om kommunalförbund).

4 Metod

Granskningen har genomförts med stöd av den dialog som förbundets revisorer haft med företrädare för förbundsledningens arbetsutskott. Granskningen baseras därutöver på studier och genomgång av ledningens handlingar (styrdokument, protokoll och underliggande dokumentation) samt på överläggningar med myndighetschefen och dennes medarbetare.

Rapporten är sakgranskad av myndighetschefen.

5 Resultat av granskningen

5.1 Föregående års revision

Med anledning av 2014 års revision har förbundets ledning beslutat om handlingsplan i syfte att åtgärda de brister som förbundets revisorer har påtalat¹. Bland de viktigare åtgärder som ledning avser att vidta har följande noterats;

- Mål av betydelse för ekonomisk hushållning ska utvecklas och i dialog med förbundets medlemmar klargöra vilka principer som ska gälla för god ekonomisk hushållning
- Finansiella mål ska utvecklas och sättas i relation till kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning
- Förbundets interna kontroll ska förbättras
- Utvecklingen av förbundets administrativa kostnader ska analyseras
- Ägarstyrning och uppsikt ska utvecklas
- Förbundsordningen ska ses över

¹ Ledningens protokoll 2015-09-30 Dir 53-15

Kommentarer

Under 2015 har förbundets revisorer, vid överläggningar med direktionen och dess arbetsutskott, fortlöpande fått information om förbundets verksamhet och pågående aktiviteter med anledning av påpekanden om brister och behov av åtgärder.

Direktionen har låtit genomföra en analys av förbundets administrativa kostnader. Vidare har förutsättningarna för förbundets interna kontroll setts över och direktionen har beslutat om en policy. Under 2015 har direktionen också beslutat om en plan för intern kontroll för verksamhetsåren 2015 respektive 2016.

I januari 2015 tog direktionen beslut om en bolagspolicy. Där framgår utgångspunkter för förbundets ägarroll (utifrån gällande lagstiftning) samt principer för hur förbundet ska utöva sin ägarroll. Av policyn framgår också att direktionens uppsiktsplikt har delegerats till arbetsutskottet.

Vid direktionens möte i juni 2015 gav direktionen förvaltningen i uppdrag att se över förbundsordningen. Detta beslut har senare upphävts.

Sammantaget kan konstateras att direktionen, inom flera områden, har tagit initiativ till att se över de frågeställningar som påtalades i samband med 2014 års revision. Vad gäller frågor som rör god ekonomisk hushållning kan konstateras att vissa förändringar har gjorts men att dessa frågor ännu inte har fått en tillfredsställande lösning.

5.2 Förbundets verksamhet år 2015

Direktionens förvaltningsberättelse redogör för kollektivtrafikens utveckling under 2015 och för resultaten avseende de fem övergripande verksamhetsmålen. Under 2015 har resandeutvecklingen varit negativ och antalet påbörjade resor har minskat jämfört med föregående år, vilket innebär att målet om 13 miljoner påbörjade resor inte har uppnåtts. Totalt påbörjades 9,45 miljoner resor inom kollektivtrafiken 2015, vilket kan jämföras med 9,7 miljoner resor under 2014 och 10,1 miljoner resor under 2013.

Direktionens förvaltningsberättelse redovisar måluppfyllelsen ifråga om tillgänglighet, varumärke, kundnöjdhet, resande, miljö och ekonomi. För vart och av dessa mål redovisas en analys baserad på indikatorer och aktiviteter samt en bedömning av måluppfyllelsen.

Av nedanstående tablå framgår, i sammanfattad form, direktionens analys och bedömning och 2015 års resultat samt en jämförelse med utfallet för 2014.

| Mål | Direktionens analys | Direktionens bedömning 2015 | Direktionens bedömning 2014 |
|----------------|---|--------------------------------|--------------------------------|
| Tillgänglighet | Målet anses uppfyllt med men det finns brister i information till resenär | Mål uppfyllt med vissa brister | Mål uppfyllt |
| Varumärke | Trots många aktiviteter nås inte målet | Mål ej uppfyllt | Mål ej uppfyllt |
| Kundnöjdhet | Negativa utfall på indikatorer | Mål ej uppfyllt | Mål uppfyllt |
| Resande | Resande långt ifrån mål i budget, Negativ resandeutveckling | Mål ej uppfyllt | Mål ej uppfyllt |
| Miljö | Samtliga indikatorer visar bättre resultat än mål | Mål uppfyllt | Mål uppfyllt med vissa brister |
| Ekonomi | Resultat positivt men avvikelse från budget | Mål uppfyllt med vissa brister | Mål uppfyllt |

Utifrån dessa resultat är direktionens samlade bedömning att förbundet inte har en god ekonomisk hushållning.

Under 2015 har flera medlemmar i förbundet infört eller diskuterat gratis kollektivtrafik för vissa grupper eller särskilda kort som ger en lägre kostnad för resenären (typ 100-lappen). Flera medlemmar har tagit särskilda beslut rörande kollektivtrafiken. Sundsvalls kommun genomförde en egen upphandling av den särskilda kollektivtrafiken och Sollefteå kommun har efter årsskiftet 2015/2016 aviserat att man vill lämna förbundet.

Avslutningsvis har noterats att direktionen under 2015 beslutade om ett gemensamt och länsöverskridande produktutbud vilket innebär enhetliga taxor och villkor för resenärer i norrland. Beslutet befaras leda till att förbundet får lägre biljettintäkter.

Kommentarer

Direktionens förvaltningsberättelse är informativ och redogör för verksamhetens utveckling och utfallet för förbundets verksamhetsmål och finansiella mål.

I samband med 2014 års revision konstaterades att förbundets mål för resandet med kollektivtrafiken inte är realistiskt. Utfallet av 2015 visar dessvärre att utvecklingen fortsatt går åt fel håll. För övriga verksamhetsmål kan konstateras att endast miljömålen har uppnåtts och att måluppfyllelsen 2015 generellt har försämrats jämfört med 2014.

Vidare konstaterades att förbundets budget och långtidsplan utgår från trafikförsörjningsprogrammets vision om fördubblingsmålet samtidigt som resandeutvecklingen de senaste åren endast undantagsvis motsvarat målbilden.

Det är uppenbart inte realistiskt att i trafikförsörjningsprogram och planering utgå från målet att kollektivtrafikens andel av det totala resandet ska fördubblas fram till år 2020.

Den rekommendation som lämnades i samband med 2014 års revision, var att direktionen bör genomföra en fördjupad analys och prövning av förutsättningarna för att utveckla länets kollektivtrafik. Det finns skäl att påpeka att lagen om kollektivtrafik föreskriver att trafikförsörjningsprogram vid behov ska uppdateras². Vår bedömning i samband med 2014 års revision kvarstår.

I samband med revisorernas dialog med direktionens arbetsutskott har uppmärksamats att förbundets medlemmar inte alltid tycks vara eniga om hur kollektivtrafiken i länet bör utvecklas. Enskilda medlemmar tar egna beslut om kollektivtrafiken som inte av alla uppfattas vara till gagn för länet i dess helhet.

Denna utveckling är oroande. Om förbundet ska kunna uppnå de mål som anges i trafikförsörjningsprogrammet är förutsättning att medlemmarna agerar i enlighet med lagen om kollektivtrafik, de principer och den strategi som ligger till grund för förbundets uppdrag.

5.3 Beställningscentralen

Uppdrag

Förbundets beställningscentral i Ånge har i uppdrag dels att ta emot bokningar och samordna sjukresor och resor med färdtjänst dels att handha kundservice för Din Tur. Beställningscentralen är öppen dygnet runt.

Samtliga kommuner i länet ingår men Sundsvalls kommun sköter sedan 2015 själv en del av uppdraget (fakturerings). Det innebär att det inom Sundsvalls kommuns område inte sker någon samordning av sjukresor och resor med färdtjänst. Ett särskilt uppdrag är att beställningscentralen handlägger färd- och riksfärdtjänst för Ånge kommun.

Vid sidan av uppdragen i Västernorrland har beställningscentralen uppdrag i Norrbotten och Västerbotten (sambäddade resor) och för Norrbotten och Jämtland även kundservice.

² Lagen om kollektivtrafik; 2010:1065, 2 kap. 8 §.

Bemanning

Vid beställningscentralen arbetar ett tjugotal trafiksamordnare samt platschef, trafikledare, internutbildare m fl. Sammanlagt har beställningscentralen cirka 25 personer som är tillsvidare anställda och ett 10-tal vikarier.

Nyanställda trafiksamordnare får 14 veckors utbildning under cirka 5 månader. Utbildningen omfattar regelverk för färdtjänst och sjukresor, administrativa system, kundservice och bemötande samt geografi. Vidareutbildning och uppföljning sker löpande.

Verksamhet

Det finns en omfattande statistik som redovisar antal inkommande samtal, antal bokade resor med sjukresor respektive färdtjänst och andelen resor som är samordnade.

Som framgår av nedanstående sammanställning är antalet inkommande samtal relativt oförändrat över åren. Detsamma gäller antal resor med färdtjänst där ökningen mellan åren 2011 och 2015 motsvarar knappt 1 procent. Antal sjukresor med taxi har under samma tidsperiod ökat med nästan 19 procent. Om man istället ser till andelen resor som är samordnade, d v s flera resenärer i samma taxi, framgår att samordningen har ökat i omfattning, om än relativt blygsamt.

Inkommande samtal, sjukresor och färdtjänst i Västernorrland³

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Antal inkommande samtal | | 565 000 | 586 600 | 583 000 | 590 000 |
| Antal sjukresor med taxi | 156 400 | 165 500 | 176 800 | 181 000 | 185 400 |
| Andel sjukresenärer som samåker | 55 % | 56 % | 59 % | 60 % | 61 % |
| Antal färdtjänstresor | 223 800 | 222 500 | 239 000 | 231 600 | 225 400 |
| Andel färdtjänstresenärer som samåker | 49 % | 51 % | 55 % | 57 % | 52 % |

Kvalitet och kundsynpunkter

Beställningscentralen mäter kontinuerligt antal kundsynpunkter och anlitar även en särskild tjänst hos Svensk Kollektivtrafik (ANBARO) för kvalitetskontroll. Antalet synpunkter varierar mellan åren. Under 2015 fick beställningscentralen 466 kla-

³ Källa Beställningscentralen, avrundade värden (närmast 100-tal).

gomål vilket är något fler än under 2014 (401 klagomål). Sedan 2009 har antalet klagomål varierat mellan 290 (2012) och 575 (2009).

Den kvalitetskontroll som utförs av Svensk Kollektivtrafik innebär att fem resenärer i länet rings upp varje dag och intervjuas om resan. Enligt uppgift avviker utfallet för Västernorrland inte från övriga delar av landet. Dock kan noteras att nöjdheten hos resenärer i Västernorrland inte har förändrats de senaste åren men också att utfallet för länet innebär att man tillhör de län som har ett något sämre resultat.

Kommentarer

Vår översiktliga genomgång av beställningscentralens verksamhet är begränsad. I granskningen har inte ingått att närmare bedöma tillförlitligheten i den statistik som redovisats eller att analysera ingångna avtal. Med dessa förbehåll är vår bedömning att beställningscentralen bedriver en ändamålsenlig verksamhet.

5.4 Förbundets ekonomi år 2015

Direktionens redovisning av förbundets ekonomiska utveckling visar att medlemmarnas tillskott under 2015 uppgick till 436,6 miljoner kronor, vilket innebär en ökning jämfört med föregående år (418,9 miljoner kronor).

Sett ur ett femårsperspektiv har medlemmarnas kostnader för kollektivtrafiken ökat med cirka 110 miljoner kronor. Under samma tid har intäkterna ökat med cirka 13 miljoner kronor. Utvecklingen av förbundets kostnader och intäkter ska sättas i relation till utförd produktion. Enligt förbundets årsredovisning har antalet produktionskilometer minskat från cirka 14,1 miljoner kilometer (2011) till 13,2 miljoner kilometer (2015).

I samband med 2014 års revision noterades att de administrativa kostnaderna ökade betydligt mer än övriga kostnadsslag. Direktionen har i en särskild analys visat att de administrativa kostnadernas ökning bland annat beror på underhåll av biljettmaskiner och IT-relaterade kostnader. Vidare framgår att beställningscentralens kostnader under perioden 2010 – 2014 har minskat från 16,3 miljoner kronor till 14,4 miljoner kronor.

Kommentarer

Sammantaget innebär det gångna året att tidigare års utveckling med ett minskat resande, lägre intäkter (relativt sett) och ökade kostnader att förbundets ekonomi (ur ett medlemsperspektiv) försämras. Kostnadstrycket ökar och resursutnyttjandet försämras i och med att färre reser kollektivt. Vi har också noterat att förbundets nya produktstrategi (resevillkor, taxor) sannolikt leder till minskade framtida intäkter

Det är ur därför oroande att flera medlemmar i förbundet inom den egna kommunen inför särskilda erbjudande om 100-lapp eller ”gratis” kollektivtrafik. Det inne-

bär att förbundets ekonomi försämrats ytterligare, även om det är medlemmarna som i slutändan står för kostnaden.

Det är positivt att direktionen har analyserat förbundets administrativa kostnader eftersom ökad kunskap om kostnadsmassans innehåll ger bättre förutsättningar för en väl fungerande ekonomistyrning.

I samband med 2014 års revision rekommenderades att direktionen i samråd med förbundets medlemmar bedömer vilka möjligheter som finns för att öka kollektivtrafikens kostnadseffektivitet och i det sammanhanget även undersöker om subventionsgraden kan sänkas. Vår rekommendation kvarstår.

Vår sammantagna bedömning är, liksom föregående år, att direktionen behöver utveckla förbundets finansiella mål utifrån kommunallagens bestämmelser om *god ekonomisk hushållning*.

5.5 Ägarstyrning och uppsikt

Under granskningen har noterats att direktionen har tagit beslut om en särskild bolagspolicy. Av policyn framgår att direktionen har delegerat uppsiktsplikten till arbetsutskottet.

Vidare framgår av direktionen protokoll att man under året tagit ställning till ändrade styrdokument för Norrtåg AB och Transitio AB samt att man gett instruktioner till stämмоombud för några av förbundets delägda företag.

Kommentarer

Direktionen har genom sitt beslut om bolagspolicy för hel- och delägda företag skapat förutsättningar för en bättre ägarstyrning och uppsikt. Ett förbättringsområde är dock rapporteringen om utvecklingen inom de olika bolagen. Vi har heller inte funnit att förbundet har uppdaterat eller utfärdat ägardirektiv för hel- och delägda företag.

Beträffande beslutet att delegera ansvaret för uppsiktsplikten till arbetsutskottet innebär det enligt vår bedömning ingen förändring av ansvarsförhållandena. Det är inte möjligt att delegera ansvar. Vår bedömning är därför att direktionen fortsatt har det fulla ansvaret för uppsikt och ägarstyrning.

5.6 Intern kontroll

Under 2015 har direktionen sett över sin policy för intern kontroll. Vidare har direktionen fått rapport om utförd intern kontroll avseende 2014 samt beslutat om den interna kontrollen 2015 respektive 2016.

Kommentarer

Direktionens nya policy för intern kontroll innebär att flera av oklarheter som fanns den förra policyn är utredda och åtgärdade. Det är dock olyckligt att tidplanen för arbetet med intern kontroll innebär att rapport om föregående års resultat lämnas först i juni månad året efter. Konsekvensen blir att revisorerna inte har ett fullständigt underlag när de under mars/april månad samma år ska uttala sig om direktionen har en tillräcklig intern kontroll.

Vår bedömning är att direktionens interna kontroll är tillräcklig men att det finns utrymme för förbättringar.

5.7 Övriga frågor

I samband med 2012 års revision av förbundet konstaterades att det fanns oklarheter och i vissa fall felaktigheter i den av medlemmarna antagna förbundsordningen. Några av dessa oklarheter avser ansvarsförhållanden inom förbundet, om budgetprocessen, om ekonomistyrning och om medlems rätt till utträde.

Direktionen beslutade i juni 2015 att se över förbundsordningen men återtog detta beslut vid sitt möte den 18 mars 2016. Det är inte tillfredsställande att direktionen, trots att påpekade brister varit kända sedan maj 2013, inte har sett till att rätta till konstaterade oklarheter.

Vid genomgången av direktionens protokoll och handlingar har noterats att beslut om budget för 2016 togs den 18 december 2015 vilket innebär att kravet på ett beslut om budget före september månads utgång inte har efterlevts.

6 Revisionell bedömning

Syftet med granskningen är att bedöma om förbundsdirektionen har genomfört de uppdrag som framgår av samarbetsavtal, förbundsordning och aktuella styrdokument. Den övergripande revisionsfrågan är om förbundets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Med undantag för miljömålen har målpuppfyllelsen försämrats vilket bland annat beror på ett minskat resande med kollektivtrafiken. I samband med revisorernas dialog med direktionens arbetsutskott har också noterats att förbundets medlemmar inte alltid tycks vara eniga om hur kollektivtrafiken ska utvecklas, vilket är oroande. Det finns enligt vår bedömning skäl att noga överväga utformningen av trafikförsörjningsprogrammet och därefter ta ställning till vilka mål som är lämpliga för kollektivtrafiken i Västernorrland.

Vår samlade bedömning är att direktionen i flera avseenden har genomfört planerad verksamhet och att man har vidtagit åtgärder i syfte att åtgärda påtalade brister. Det är emellertid inte tillfredsställande att direktionen ännu inte har åtgärdat de

oklarheter som finns i förbundsordningen. Bristerna i förbundsordningen påtalades i maj 2013.

Beträffande ägarstyrning, uppsikt och intern kontroll har direktionen tagit viktiga steg i syfte att förbättra processer och rutiner men det finns exempel på frågeställningar som ännu inte har åtgärdats. Bland annat behöver direktionen utveckla ägarstyrningen och rapporteringen. Beträffande intern kontroll har vi noterat att direktionens policy innehåller en generell tidplan som behöver ses över. Vår bedömning är att direktionen i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll.

I övrigt har noterats att de brister som påtalades i samband med 2014 års revision har föranlett direktionen att besluta om en särskild handlingsplan.

Hämösand dag som ovan



Bo Basun
Certifierad kommunal yrkesrevisor