



Grundläggande granskning 2021 Kommunalförbundet Kollektivtrafik- myndigheten i Västernorrlands län

Revisionsrapport

Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att, utifrån en grundläggande granskningsinsats, bedöma om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Vi bedömer att verksamheten inte har bedrivits på ett fullt ut ändamålsenligt sätt eftersom inget av förbundets mål har uppnåtts. Möjligheterna att nå målen har samtidigt påverkats i stor utsträckning av covid-19. Vi har även noterat att åtgärder har vidtagits utifrån tidigare granskning. Förbundsdirektionen har dock inte fattat de beslut som kommunallagen stadgar angående den förstärkta uppsiktsplikten, trots att denna brist uppmärksammades i 2019 års granskning.

Vi bedömer sammantaget att verksamheten inte fullt ut har bedrivits på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Covid-19 är dock en försvårande omständighet för förbundet. Vi vill emellertid, i likhet med tidigare år, framhålla vikten av att kostnadseffektiviteten stärks.

Vi bedömer att rapporteringen motsvarar de krav som uttryckts i förbundsordningen. Månadsrapportering har däremot inte skett i den utsträckning som direktionen fastställt.

När gäller den interna kontrollen bedömer vi, utifrån vår avgränsade granskningsinsats, att den i huvudsak har varit tillräcklig. Enligt vår bedömning tillgodoser förbundets arbete med intern kontroll de krav som ställs i den av direktionen beslutade policyn.

Rekommendationer

Nedan framgår vår främsta rekommendation utifrån vår granskning.

- Säkerställ att årliga beslut fattas utifrån kommunallagens bestämmelser om förstärkt uppsikt.
- Säkerställ att uppföljningen tillgodoser direktionens krav.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	4
2	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
3	Revisionskriterier.....	4
4	Metod.....	4
5	Resultat av granskningen.....	5
5.1	Föregående års revision	5
5.2	Ekonomi- och verksamhetsstyrning	6
5.3	Uppföljning.....	7
5.4	Förbundets ekonomi	8
5.5	Uppfyllelse av verksamhetsmål.....	11
5.6	Intern kontroll	12
5.7	Revisionell bedömning	13

1 Bakgrund

Kommunalförbundets revisorer har ansvar för att årligen granska förbundet med utgångspunkt i de bestämmelser som återfinns i kommunallagens revisionskapitel. 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 är att utifrån en grundläggande insats bedöma om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt liksom om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen avser att ge revisorerna ett grundläggande underlag inför de uttalanden som ska göras i revisionsberättelsen. Inom denna ram kommer en bedömning göras av följande:

- om åtgärder vidtagits med anledning av föregående års revision och den handlingsplan för ändamålet som direktionen beslutat om,
- om det finns en fungerande ekonomi- och verksamhetsstyrning,
- om det finns en fungerande budgetuppföljning inkl. uppföljning av verksamhetsmål samt att nödvändiga beslut tas vid befarade väsentliga avvikelser,
- om ekonomin är tillfredsställande,
- om verksamhetsmålen uppfylls på ett tillfredsställande sätt,
- om det finns en internkontrollplan som är baserad på en riskanalys samt om planen följs upp.

Förbundets hantering av covid-19 ingår ovan i den mån det är tillämpligt.

3 Revisionskriterier

Revisionskriterier avser de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Nedan framgår de främsta revisionskriterierna i denna granskning:

- Förbundsordning, samarbetsavtal och reglemente
- Kommunallagen.

4 Metod

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer/mejlkorrespondens.

Rapporten är sakgranskad projektledaren som ansvarar för bokslut och årsredovisning.

5 Resultat av granskningen

5.1 Föregående års revision

Nedan redovisas vidtagna åtgärder utifrån rekommendationerna i 2020 års grundläggande granskning. Äldre ej åtgärdade rekommendationer ingår även i nedanstående uppföljning.

Säkerställ att årliga beslut fattas utifrån kommunallagens bestämmelser om förstärkt uppsikt (år 2019)

Vidtagna åtgärder

Den förstärkta uppsikten behandlades vid direktionens sammanträde i juni 2021. Direktionen beslutade dock att ”lägga uppsiktsplikten för kommunalförbundets hel- och delägda bolag till handlingarna”.

Kommentar

Beslutet att lägga uppsiktsplikten till handlingarna tillgodoser inte kraven i kommunallagen, 6 kap, 9 §. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att direktionen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Tydliggör grunderna för bedömning av måluppfyllelse (år 2018)

Vidtagna åtgärder

Enligt direktionen handlingsplan har rekommendationen beaktats i utformningen av förslag till Mål- och resursplan/budget för 2022.

Kommentar

Åtgärden kommer att granskas närmare i den grundläggande granskningen avseende år 2022.

Tillse att budgeten innehåller information om den ekonomiska ställningen i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen (år 2016)

Vidtagna åtgärder

Enligt ”Handlingsplaner revisionsrapporter 2020”, beslutad av direktionen i september 2021, har rekommendationen beaktats i 2022 års budget. Vi har noterat att budgeten innehåller en balansbudget.

Kommentar

Budget 2022 innehåller lagstadgad information om ekonomisk ställning.

5.2 Ekonomi- och verksamhetsstyrning

I kommunallagen, 11 kapitlet, 5-6 §§, finns bestämmelser om budgetens innehåll. Bland annat framgår följande:

- en budget ska upprättas varje år för nästa kalenderår,
- budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret,
- av planen ska det framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut,
- för verksamheten ska mål och riktlinjer anges som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning,
- för ekonomin ska de finansiella mål anges som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning,
- budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år och ska innehålla finansiella mål.

Förbundsdirektionen beslutade 2020-09-29 om *Budget 2021 med plan för 2022-2023*. Den innehåller en övergripande plan för ekonomin för perioden. Förbundets övergripande mål och delmål för kollektivtrafiken framgår däremot av den *Mål- och resursplan 2021-2023* som fastställdes av direktionen i november 2020. Indikatorer för att bedöma måluppfyllelsen framgår även. Mål- och resursplanen innehåller också de delmål som är särskilt betydelsefulla och ska ha uppnått godkänd nivå för att förbundet ska kunna redovisa att det har uppnått god ekonomisk hushållning. Dessa mål är:

- Vi ska resurseffektivt öka det totala resandet
- Minskad negativ miljöpåverkan
- Resurseffektiv kollektivtrafik

Av gällande förbundsordning¹ framgår att direktionen ska ”före utgången av september månad, fastställa kommunalförbundets budget för kommande verksamhetsår”.

Vår rekommendation från 2016 års granskning, om att tillse att budgeten även innehåller information om den ekonomiska ställningen i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen, har inte beaktats för år 2021. Mål- och resursplanen för år 2022-2024 innefattar däremot en balansbudget.

Vi har i övrigt noterat att det för år 2021 inte har upprättats en verksamhetsplan. Verksamhetsplanerna har tidigare år definierat vilken enhet och funktion som ansvarar för respektive åtgärd.

¹ Fastställd av Förbundsdirektionen 2018-09-21

Kommentar

Förbundsdirektionen har beslutat om en budget och plan för en period av tre år, d.v.s. 2021 - 2023. Den har beslutats inom de tidsramar som anges i såväl kommunallagen som i förbundsordningen.

Målen har beslutats vid senare tidpunkt, dock inom kommunallagens ramar.

Av mål- och resursplanen för år 2021-2023 framgår att ”Vi har en verksamhetsplan som leder till uppfyllnad av de övergripande målen” är en ambition fram till år 2030. Vi rekommenderar att behovet av verksamhetsplan ses över i syfte att säkerställa en god planering för att klara förbundets uppdrag och mål.

5.3 Uppföljning

Av förbundsordningen framgår att tertialrapporter ska avlämnas samt att kommunalförbundet i sin ekonomiska återrapportering tydligt ska signalera eventuella avvikelser mot budget. Tertialrapporternas innehåll har i övrigt inte reglerats i förbundsordningen. Förbundsdirektionen har dock i december 2020 fastställt en plan för uppföljningsprocessen avseende år 2021. Av planen framgår följande:

- Ett förenklat tertialbokslut på myndighetsnivå efter april månads slut. På samma sätt som under 2020, dvs fokus på en övergripande ekonomisk rapportering och att verksamhets- och måluppföljning ej sker.
- Ett fullständigt tertialbokslut efter augusti månads slut. På samma sätt som under 2020. Detta uppfyller lagkravet på delårsbokslut.
- Ett fullständigt årsbokslut efter december månads slut. På samma sätt som under 2020.
- Månatlig rapportering för februari, mars, maj, juli, september, oktober och november. I huvudsak på samma sätt som under 2020, men med myndighetens mandat att göra mindre ändringar av innehållet.

Förbundet har under år 2021 upprättat tertialrapporter i enlighet med de krav som ställs i förbundsordningen. Tertialrapporten som omfattar perioden januari – augusti utgör förbundets delårsrapport.

Vi har noterat att båda tertialrapporterna innefattar uppgift om budgetavvikelse och prognos för helåret. Förklaringar till prognostiserade avvikelser framgår även. Tertialrapporten per den 31 augusti innehåller även uppföljning av förbundets mål.

Månatlig rapportering har däremot endast skett för mars månad. Rapporten har publicerats för direktionens mötesportal. Enligt uppgift har den även skickats till medlemmarnas kontaktpersoner för ekonomiska frågor.

Enligt förbundsordningen ska även trafikbokslut upprättas. 2021 års trafikbokslut planeras att behandlas av direktionen i mars 2022.

Kommentar

Vi bedömer att rapporteringen motsvarar de krav som uttryckts i förbundsordningen. Månadsrapportering har däremot inte skett enligt den av direktionen fastställda planen för uppföljningsprocessen. Vi rekommenderar därför att det säkerställs att uppföljningen tillgodoser direktionens krav.

Delårsrapporten har granskats av förbundets revisorer i särskild ordning.

5.4 Förbundets ekonomi

Budgetföljsamhet

Enligt årsredovisning 2021 uppgick verksamhetens nettokostnad till 597,7 mnkr, vilket överstiger budget med 5,1 mnkr (0,9 %). Enligt årsredovisningen beror avvikelsen främst på covid -19. Det finns dock även andra förklaringar.

Avvikelseerna avser både verksamhetens intäkter (+ 24,7 mnkr) och kostnader (- 29,3 mnkr) och utgörs främst av följande:

- *Verksamhetens intäkter:* Avvikelsen avser intäktsförda bidrag för avslutade projekt, tåghyra och bidrag via Trafikverket för minskade biljettintäkter.
- *Verksamhetens kostnader:* Trafikbudgeten för år 2021 var baserad på den negativa resandeutvecklingen under år 2020 till följd av pandemin. Trafikavtalen har, efter att budgeten för 2021 fastställdes, omförhandlats från incitamentsavtal till produktionsavtal. Det har medfört högre kostnader än budgeterat för förbundet inklusive högre kostnad för index. Övriga kostnader som påverkat utfallet är förstärkningstrafik samt kostnader för sjukresor och färdtjänstresor.

Nettokostnadsutveckling

Nedan framgår hur nettokostnaderna, mnkr, har utvecklats under den senaste treårsperioden, exklusive engångsposter/jämförelsestörande poster:

Tabell 1

År	Nettokostnad	Förändring, %
2019	564,8	6,1
2020	562,9	-0,3
2021	597,7	6,1

Under år 2021 har nettokostnaderna ökat med 34,8 mnkr.

Nettokostnadsutvecklingen förklaras av samma faktorer som budgetavvikelsen.

Produktionskostnader

I årsredovisningen finns uppgift om produktionskilometer för landsbygds- och tätortstrafik, exklusive sjukresor och färdtjänst samt bruttokostnad per kilometer. Nedan framgår utvecklingen för de senaste tre åren.

Tabell 2

År	Antalet produktionskilometer	Förändring av produktionskilometer	Bruttokostnad, kr/km	Förändring av bruttokostnad, kr/km
2019	13 207 385	-0,2 %	35,12	3 %
2020	13 229 303	0,1 %	33,99	-3 %
2021	12 974 960	-1,9 %	36,26	7 %

Som framgår av tabell 2 har antalet produktionskilometer minskat med nästan 2 % samtidigt som bruttokostnaden per kilometer ökat med ca 7 %.

Finansiell analys

Nedan framgår ett antal finansiella mått och jämförelsetal från årsredovisningen.

Tabell 3

År	Likviditet	Rörelsekapital, mnkr	Soliditet, %	Eget kapital, mnkr
2017	89	-25,2	0,6	1,3
2018	92	-24,4	0,5	1,3
2019	92	-19,1	0,6	1,3
2020	93	-17,7	0,5	1,3
2021	93	-18,4	0,5	1,3

Kassalikviditet² är det mått som används för att mäta förbundets likviditet. Det är ett nyckeltal som visar betalningsförmågan på kort sikt. Som framgår av årsredovisningen är riktvärdet för måttet 100 %, vilket innebär att de likvida medlen är lika med eller större än de kortfristiga skulderna.

² Kassalikviditet = (Omsättningstillgångar - Varulager) / Kortfristiga skulder x 100

Rörelsekapitalet³ visar i likhet med kassalikviditeten betalningsförmågan på kort sikt. Som framgår av tabell 3 har det försämrats något under 2021.

Enligt uppgift har betalningsförmågan tidvis varit ansträngd under året. Det har bland annat förklarats med fortsatt låga biljettintäkter till följd av pandemin, vilket har påverkat subventionsgraden. I övrigt framhålls den ”ensamåkning” som skett vid sjukresor som medfört ökade kostnader för förbundet. Dessa omständigheter har gjort att en ytterligare debitering varit nödvändig. Regionen har debiterats för ökade kostnader för sjukresor. Därutöver har de kommuner som har särskilda reskort fått en extra debitering på grund av biljettintäkternas och biljettsubventionernas påverkan på subventionsgraden.

Utöver den ovan beskrivna extra debiteringen, faktureras medlemsbidraget kvartalsvis i förskott. Skolkortsfakturering sker en gång per månad.

Finansiellt mål

Direktionen har bedömt att det finansiella målet; ”Resurseffektiv kollektivtrafik”, inte har uppnåtts för år 2021. För åren 2016 - 2020 gjordes motsvarande bedömningar. Minskat resandet till följd av covid-19 har uppgetts som orsak till den bristande måluppfyllelsen. Ingen av indikatorerna som det finns riktvärden till har uppnåtts. Till indikatorn ”Antalet sjukresor” saknas riktvärde.

Vi har noterat att antalet indikatorer till målet har reducerats från år 2020 till 2021, från 17 till 4.

Kommentar

Som framgår av förbundets årsredovisning har de finansiella måtten hållits på en i stort sett oförändrad nivå. Betalningsförmågan har dock delvis varit problematisk och krävt en extra debitering av berörda medlemmar.

Som beskrivits har förbundets nettokostnader överstigit budgeten med 5,1 mnkr, vilket främst förklaras av covid-19.

Vi ser i övrigt positivt på att omfattningen av indikatorer har setts över och minskats markant.

Sammantaget bedömer vi att verksamheten inte fullt ut har bedrivits på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Verksamheten har samtidigt i stor utsträckning påverkats av covid-19. Vi vill emellertid, i likhet med tidigare år, framhålla vikten av att kostnadseffektiviteten stärks.

³ Rörelsekapital = Omsättningstillgångar – Kortfristiga skulder

5.5 Uppfyllelse av verksamhetsmål

Av tabell 4 nedan framgår, i sammanfattad form, direktionens bedömning av måluppfyllelsen för år 2021 samt föregående två år.

Tabell 4

Nr	Mål	2019	2020	2021
1	Vi ska resurseffektivt öka det totala kollektiva resande	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
2	Minskad negativ miljöpåverkan	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
3	Antalet nöjda och mycket nöjda kunder ska öka	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
4	Kollektivtrafik bidrar till social inkludering	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
5	Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
6	Vi ska resurseffektivt öka resandet i prioriterade stråk	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
7	Vi ska öka antalet resmöjligheter genom samverkan och innovation	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
8	Målen är välkända för våra medarbetare	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
9	Medarbetarna har rätt förutsättningar att möta de förväntningar som ställs på verksamheten	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt

Av Mål- och resursplan 2021–2023 samt årsredovisning 2021 framgår att mål nr 1 och 2 är av särskild betydelse för en god ekonomisk hushållning. Detsamma gäller målet ”Resurseffektiv kollektivtrafik” som utgör förbundets finansiella mål, se avsnitt 5.4.

Av årsredovisningen framgår direktionens samlade bedömning av måluppfyllnad och god ekonomisk hushållning:

Bedömningen, utifrån direktionens riktlinjer om god ekonomisk hushållning, är att god ekonomisk hushållning inte nås för 2021. Främsta orsaken är att delmålen som identifierats som särskilt viktiga för bedömningen om god ekonomisk hushållning inte uppfyllts. Det gäller målen om Vi ska resurseffektivt öka det kollektiva resandet, Minskad negativ miljöpåverkan och Resurseffektiv kollektivtrafik. Det förklaras huvudsakligen av effekter av covid-19. Den stora minskningen av resande påverkar indikatorerna negativt, varav måluppfyllelsen blir mycket låg.

Verksamhetsmålen har, i likhet med det finansiella målet, betydligt färre indikatorer år 2021 än 2020.

Kommentar

Direktionen har bedömt att verksamhetsmålen för 2021 inte har uppnåtts. Vi har inte funnit skäl att göra någon annan bedömning.

Vi anser att reduceringen av antalet indikatorer underlättar bedömningen av måluppfyllelse. Åtgärden torde även påverka styrningen på ett positivt sätt eftersom ett omfattande antal indikatorer kan leda till en mer ”splittrad” styrning av verksamheten.

När det gäller målens utformning vill vi hänvisa till våra kommentarer i avsnitt 5.4.

5.6 Intern kontroll

Förbundet har en policy för intern kontroll. Av den framgår att förbundsdirektionen årligen ska besluta om en internkontrollplan och när så ska ske.

2021 års plan beslutades av direktionen 2020-12-09, vilket överensstämmer med policyns tidsramar. Internkontrollplanen för år 2021 är inriktad mot följande:

- Efterlevnad av policy LOU och upprättade riktlinjer och instruktioner kring inköpsrutiner vid direktupphandling.
- Dokumentation av systemintegrationer mellan befintliga verksamhetssystem och applikationer.

Direktionen beslutade att uppdra till förbundsdirektören att återredovisa resultatet av internkontrollpunkterna till förbundsdirektionens första sammanträde 2022. Av såväl protokoll som tillhörande handlingar framgår att planen har baserats på en riskanalys.

Direktionen kommer enligt uppgift att få resultatet rapporterat vid sitt sammanträde den 24 mars 2022.

De underlag som vi tagit del av innefattar information om vidtagna åtgärder utifrån beslutad plan. Förslag på åtgärder/fortsatt arbete framgår även.

Direktionen beslutade även att ”utföra internkontroll på Direktionsmedlemmarnas efterlevnad av dokumenthantering via mötesportalen som förberedelse inför direktionsmöten”. Denna uppföljning beslutades att rapporteras vid direktionens första sammanträde 2021. Direktionen beslutade att lägga informationen till handlingarna.

Av direktionens protokoll 2021-03-24, § 28, framgår att ovanstående ärende har behandlats. Uppföljningen till direktionen i mars 2022 innehåller även denna kontroll, omfattande tre ärendetyper.

Kommentar

Enligt vår bedömning tillgodoser förbundets arbete med internkontroll de krav som ställs i den av direktionen beslutade policyn.

Vi uppfattar att det är direktionsmedlemmarnas egen regelefterlevnad som har följts upp inom ramen för ”Direktionsmedlemmarnas efterlevnad av dokumenthantering via mötesportalen som förberedelse inför direktionsmöten”. Vilka regler som finns inom området går dock inte att utläsa av handlingarna.

5.7 Revisionell bedömning

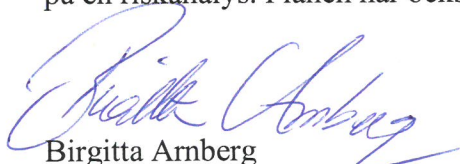
Syftet med granskningen har varit att, utifrån en grundläggande granskningsinsats, bedöma om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Vi bedömer att verksamheten inte har bedrivits på ett fullt ut ändamålsenligt sätt eftersom inget av förbundets mål har uppnåtts. Möjligheterna att nå målen har samtidigt påverkats i stor utsträckning av covid-19. Vi har även noterat att åtgärder har vidtagits utifrån tidigare granskning. Förbundsdirektionen har dock inte fattat de beslut som kommunallagen stadgar angående den förstärkta uppsiktsplikten, trots att denna brist uppmärksammades i 2019 års granskning.

Vi bedömer sammantaget att verksamheten inte fullt ut har bedrivits på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Covid-19 vilket är en försvårande omständighet för förbundet. Vi vill emellertid, i likhet med tidigare år, framhålla vikten av att kostnadseffektiviteten stärks.

Vi bedömer att rapporteringen motsvarar de krav som uttryckts i förbundsordningen. Månadsrapportering har däremot inte skett i den utsträckning som direktionen beslutat om.

När gäller den interna kontrollen bedömer vi, utifrån vår avgränsade granskningsinsats, att den i huvudsak har varit tillräcklig. Enligt vår bedömning tillgodoser förbundets arbete med intern kontroll de krav som ställs i den av direktionen beslutade policyn. Direktionen har beslutat om en internkontrollplan som är baserad på en riskanalys. Planen har också följts upp.



Birgitta Arnberg
Certifierad kommunal yrkesrevisor