

LANDSTINGSREVISIONEN

Landstingsstyrelsens kontroll över landstingsfinansierad busstrafik

Rapport nr 14/2015



Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS	3
2. BAKGRUND	4
2.1. REVISIONSFRÅGOR.....	4
2.2. REVISIONSKRITERIER, AVGRÄNSNINGAR OCH METOD.....	6
3. RESULTAT AV GRANSKNINGEN	6
3.1. ÖVERSYN AV KOSTNADSFÖRDELNINGSMODELLEN.....	6
3.1.1. <i>Vår kommentar</i>	7
3.2. FULLMÄKTIGES PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR.....	7
3.3. LANDSTINGSSTYRELSENS BESTÄLLNINGAR	7
3.3.1. <i>Vår kommentar</i>	8
3.4. LANDSTINGSSTYRELSENS KONTROLL AV UPPHANDLINGAR	9
3.4.1. <i>Vår kommentar</i>	9
3.5. LANDSTINGSSTYRELSENS KONTROLL AV GENOMFÖRD TRAFIK	9
3.5.1. <i>Vår kommentar</i>	10
3.6. TIDIGARE SVÅRIGHETER ATT REDOVISA RESULTAT PER FINANSIÄR	10
3.7. FÖRDELNINGEN AV INTÄKTER.....	11
3.7.1. <i>Vår kommentar</i>	12
3.8. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	12
3.8.1. <i>Rekommendationer</i>	13

1. Sammanfattande analys

För år 2015 har landstingsstyrelsen beställt busstrafik för ca 100 miljoner kronor från den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Landstingsstyrelsen begär dock inga skriftliga rapporter om hur busstrafiken fungerar. Informationen till styrelsen och styrelsens arbetsutskott har varit begränsad och muntlig. En slutsats från granskningen är att landstingsstyrelsen inte haft en tillräcklig kontroll över den beställda trafiken.

Positivt är att landstingsstyrelsen ställer krav på bussarnas säkerhet och miljö och att bussarna ska vara tillgängliga för personer med funktionshinder. Vi bedömer dock att landstingsstyrelsens beställningar kan utvecklas genom att styrelsen tydliggör vilka krav landstinget ställer på bussarnas punktlighet, bekvämlighet och personalens bemötande. I upphandlingarna gör Länstrafiken i Västerbottens läns AB egna bedömningar av vilka krav som ska ställas på punktlighet, bekvämlighet och bemötande.

Positivt är också att fullmäktige i Regionförbundet i Västerbottens län i december 2015 beslutade om att förtydliga den kostnadsfördelningsmodell som sedan år 2005 gällt för regional kollektivtrafik i länet. Av den tidigare regleringen framgick endast översiktligt hur kostnader och intäkter skulle beräknas. Vi ser dock en risk att också den reviderade kostnadsfördelningsmodellen kan vara för översiktlig. Landstingsstyrelsen bör därför initiera att modellen utvärderas inom några år. Nedan lämnar vi rekommendationer om hur landstingsstyrelsen kan utveckla sin styrning och kontroll över den landstingsfinansierade trafiken:

- Säkerställ att beredningen inför fullmäktiges beslut om planeringsförutsättningar och landstingsstyrelsens beslut om beställningar utvecklas och blir formaliserad. Se till att det finns rutiner för hur underlagen ska beredas. Ställ krav på att det finns dokumenterade riskanalyser och konsekvensberäkningar i underlagen. Se över mål och krav som ställs på den trafik som landstingsstyrelsen beställer.
- Utveckla uppföljningen av den beställda trafiken. Landstingsstyrelsen kan förslagsvis i samband med delårs- och årsrapporter ställa krav på att kollektivtrafikmyndigheten lämnar skriftliga rapporter om hur kollektivtrafiken fungerat. Verka för att avstämningar och redovisning till landstingsstyrelsen i största möjliga mån återger faktiska kostnader och intäkter för den beställda trafiken.
- Inom några år initiera en utvärdering av den reviderade kostnadsfördelningsmodellen.
- För att säkerställa tillräcklig insyn i regionförbundet bör landstingsstyrelsen verka för att förbundsordningen blir reviderad. Förbundsordningen saknar paragrafer som garanterar medlemmarna insyn i förbundet och rätt att ta del av förbundets handlingar.

2. Bakgrund

Enligt lag om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) har landstinget tillsammans med kommunerna i länet ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. I Västerbottens län har landstinget och kommunerna beslutat att Regionförbundet i Västerbottens län från år 2012 ska vara regional trafikmyndighet. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska besluta om ett trafikförsörjningsprogram. Detta program ska beskriva vilket behov av kollektivtrafik som finns i länet. Utifrån trafikförsörjningsprogrammet ska myndigheten besluta om vilken kollektivtrafik som ska utgöra allmän trafikplikt.

Landstinget och länets kommuner har ansvar för planeringen av kollektivtrafiken utifrån ett beställar- och finansieringsansvar. Kommuner och landsting beställer trafiken från kollektivtrafikmyndigheten. I Västerbottens län gäller från år 2005 den så kallade Västerbottensmodellen. Enligt modellen har landstinget ansvarar för sjukresor och kollektivtrafik som i huvudsak går mellan olika kommuncentrum. Kommunerna ansvarar för färdtjänst, skolskjutsar och kollektivtrafik inom respektive kommun. Modellen innebär att landstinget och kommunerna har kostnadsansvar för den trafik man beställer.

Inför bildandet av den regionala kollektivtrafikmyndigheten identifierade landstingets revisorer (nr13/2011) att det fanns oklarheter i landstingets möjligheter att styra och ha inflytande över de delar av kollektivtrafiken som landstinget hade ansvar för. Landstingets revisorer har i granskningsplan för år 2015 beslutat att granska landstingsstyrelsens kontroll över de kollektivtrafikfrågor som landstinget har ansvar för. Landstingets revisorer har med hjälp av lekmanrevisionen hållit sig informerad om verksamheten vid Norrtåg AB. Av den anledningen är granskningen avgränsad till landstingsstyrelsens kontroll över busstrafik.

2.1. Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfråga som rapporten besvarar är om landstingsstyrelsen har en tillräcklig kontroll över den busstrafik som landstinget beställer från den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Regionförbundet i Västerbottens län. Den övergripande revisionsfrågan har vi delat in i följande områden med underliggande revisionsfrågor:

1. Landstingsstyrelsens beredning och styrning

Har landstingsstyrelsen säkerställt att det:

- Finns en skriftlig överenskommelse mellan landstinget och kommunerna som reglerar landstingets ansvar för den allmänna kollektivtrafiken i länet?
- Innebär överenskommelsen att landstingets ansvar är tydligt definierat avseende:
 - Finansiering?

- Kvalitet (samordning, punktlighet, säkerhet, bekvämlighet, miljö, jämställdhet, tillgänglighet för funktionshindrade m.m.)?

Landstingsfullmäktige beslutar om ekonomiska ramar och treåriga planeringsförutsättningar för den kollektivtrafik som landstinget beställer. Planeringsförutsättningarna anger hur kollektivtrafiken ska prioriteras under planeringsperioden. Fullmäktige justerar varje år planeringsförutsättningarna.

Landstingsstyrelsen ansvarar för beredningen av planeringsförutsättningarna. Landstingsstyrelsen har också i uppdrag att utifrån planeringsförutsättningarna besluta om vilka årliga beställningar som landstinget ska göra till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

- Har landstingsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning inför fullmäktiges beslut om planeringsförutsättningar.
 - Finns dokumenterade rutiner för beredningen av underlaget?
 - Finns dokumenterade riskanalyser eller konsekvensbeskrivningar i förslaget till underlag?
 - Finns i underlaget förslag på övergripande mål och prioritering för kollektivtrafiken?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig beredning av trafikbeställningen?
 - Finns dokumenterade rutiner för beredningen av beställningen?
 - Finns dokumenterade riskanalyser eller konsekvensbeskrivningar inför beslutet om beställningen?
 - Finns krav i beställningen utifrån fullmäktiges mål och prioriteringar?

2. Landstingsstyrelsens uppföljning och kontroll

Landstingsstyrelsen ansvarar att säkerställa att den kollektivtrafik som landstinget beställt uppfyller kraven enligt beställningen. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i regionförbundet i Västerbottens län har det juridiska ansvaret för den samhällsbetalda regionala kollektivtrafiken i länet. Under myndigheten finns Länstrafiken i Västerbotten AB. Bolaget upphandlar kollektivtrafik på uppdrag av kollektivtrafikmyndigheten. Länstrafiken ansvarar inför kollektivtrafikmyndigheten att trafikföretagen genomför kollektivtrafiken i enlighet med upphandlade avtal.

- Har landstingsstyrelsen säkerställt att kollektivtrafiken är genomförd i enlighet med landstingets beställning?

Regionförbundet i Västerbottens län är ett kommunalförbund. Ett kommunalförbund har självbestämmande inom ramen för kommunallagen, annan lagstiftning och de befogenheter som medlemmarna beslutat om i förbundsordningen. Kommunallagens 3 kap 28 § anger vilka frågor som förbundsordningen ska reglera. Förbundsordningen ska bland annat innehålla bestämmelser om hur medlemmarna avser att styra och få insyn i förbundet.

Kommunallagens 6 kap 1 § anger att landstingsstyrelsen ska ha uppsikt över regionförbundet. Kan man med hjälp av protokollgranskning verifiera att landstingsstyrelsen för år 2015 uppfyllt sin uppsiktsplikt över kollektivtrafikmyndigheten?

2.2. Revisionskriterier, avgränsningar och metod

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I granskningen har vi utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen, 6 kap
- Fullmäktiges reglemente till landstingsstyrelsen
- Fullmäktiges uppdrag i landstingsplanen
- Landstingets interna regler för ärendeberedning m.m.

Granskningen är genomförd med hjälp av dokumentationsstudier av styrdokument. Exempel på sådana styrdokument är överenskommelser om kollektivtrafik, underlag i beredning av beställningar, beställningar, och uppföljning av genomförda beställningar. Vi har också genomfört intervjuer med ansvarig strateg i staben för planering och styrning, chefen för den regionala kollektivtrafikmyndigheten och VD för Länstrafiken i Västerbotten AB. Intervjuade personer har som ett led i kvalitetssäkringen getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast.

3. Resultat av granskningen

3.1. Översyn av kostnadsfördelningsmodellen

I september 2015 gav kollektivtrafikutskottet i Regionförbundet i Västerbottens län i uppdrag till chefen för kollektivtrafikmyndigheten att göra en översyn av den överenskomna kostnadsersättningsmodellen från år 2005. Bakgrunden till uppdraget var att det behövdes förtydliganden kring hur intäkter skulle fördelas. I takt med att länstrafikbolaget tagit fram en mer utvecklad ekonomiuppföljning hade man i landstinget börjat ställa högre krav på en modell som bättre fångade upp faktiska kostnader och intäkter för den trafik som landstinget beställde.

I uppdraget till chefen för kollektivtrafikmyndigheten ingick också att utreda frågan om ersättning för trafik till angelägna turistmål i fjällen. Sedan några år tillbaka hade landstinget sagt upp en överenskommelse med kommuner om finansiering av busstrafik från kommuncentrum till populära turistorter i fjällen. Landstinget har därefter varje år vid en särskild prövning beslutat om bidrag till de s.k. fjällinjerna.

Efter förslag från kollektivtrafikutskottet beslutade fullmäktige i regionförbundet i december 2015 om att förtydliga kostnadsfördelningsmodellen för den regionala kollektivtrafiken i Västerbottens län. I den reviderade modellen beskrivs ansvarsfördelningen mellan landstinget, kommunerna, kollektivtrafikmyndigheten och länstrafikbolaget.

3.1.1. Vår kommentar

Vi är positiva till att fullmäktige i regionförbundet beslutat om att förtydliga kostnadsfördelningsmodellen för regional kollektivtrafik i länet. Av förbundsordningen, underlag inför beslutet att bilda den regionala kollektivtrafikmyndigheten och andra styrdokument framgick endast översiktligt vilka villkor som gällde för att beräkna kostnader och ersättning. Vi ser dock en risk att också den reviderade kostnadsfördelningsmodellen kan vara för översiktlig. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att inom några år initiera en utvärdering av den reviderade modellen.

3.2. Fullmäktiges planeringsförutsättningar

Med utgångspunkt av landstingsplanen, fullmäktiges handikappspolitiska program och miljö- och trafiksäkerhetsprogram m.m. beslutar fullmäktige om treåriga planeringsförutsättningar för kollektivtrafiken. Planeringsförutsättningarna innehåller bland annat ekonomiska bedömningar för buss- och tågtrafiken de kommande tre åren.

I planeringsförutsättningarna kan man läsa att den trafik som landstinget beställer ska präglas av låg energi- och miljöbelastning, hög trafiksäkerhet och god tillgänglighet. Prioritet ska ges åt kollektivtrafik som knyter samman två eller flera kommuncentra. Detta gäller i första hand landstingets egna verksamheter som sjukresor, tjänsteresor och arbetspendling men även resor för att stimulera övrig arbetspendling, besöksnäring och utbildning. Fullmäktige anger att landstinget ska medverka till att skapa god tillgänglighet för utbildning med möjlighet till pendling till och från länets större gymnasie- och högskoleorter. Besöksnäringen ska också främjas genom att skapa förutsättningar för resande till viktiga turistmål under högsäsong.

Den 3 november 2015 beslutade fullmäktige om en kollektivtrafikstrategi. Tidigare har landstinget inte haft någon sådan strategi. Den nya strategin gäller för perioden 2016 – 2019. I strategin har fullmäktige sammanställt utgångspunkterna för den kollektivtrafik som landstingets ska beställa under planeringsperioden.

3.3. Landstingsstyrelsens beställningar

Utifrån fullmäktiges planeringsförutsättningar beslutar landstingsstyrelsen varje år om en beställning (kollektivtrafikplan) av landstingsfinansierad kollektivtrafik. I beställningen specificerar landstingsstyrelsen vilken kollektivtrafik landstinget beställer från kollektivtrafikmyndigheten. I beställningen beslutar landstingsstyrelsen också om krav och mål för den landstingsfinansierade kollektivtrafiken. Mål för år 2015 var att:

- Antalet resor i den landstingsfinansierade kollektivtrafiken skulle öka med 2 procent jämfört med år 2014.
- Kollektivtrafiken skulle bidra till minskad energi- och miljöbelastning och ökad trafiksäkerhet.
- Kollektivtrafiken skulle ha en god tillgänglighet och funktionalitet för alla.

Vid tidpunkten för arbetet med denna granskning var det ännu inte bestämt när landstingsstyrelsen skulle följa upp målen.

I beställningen ställer landstinget bland annat följande krav på den kollektivtrafik länstrafikbolaget upphandlar:

- Fordonen får högst vara 15 år.
- Samtliga sittplatser ska ha godkända säkerhetsbälten. Nya fordon ska ha trepunktsbälten.
- Fordonen ska vara utrustade med alkolås.
- Fordonen ska vara utrustade med mobiltelefoner med handsfree-funktion.
- Fordonen ska vintertid ha vinterdäck.
- Fordonen ska ha godkända handbrandsläckare.
- Fordonen ska klara specificerade avgasutsläpp.
- Fordonen ska vara utrustade med lyft för ombordtagning.
- Samtliga passagerare ska ha möjlighet att se ut genom fönster.
- Minst en rullstolsplats per fordon.
- Toalett ska vara utformad så att resenär med funktionshinder kan använda toaletten.
- Kontrastmarkeringar ska finnas på ledstänger och handtag, vid in- och utsteg. Punktskrift ska finnas på signalknappar på bussar som är från år 2010 eller nyare.

Med utgångspunkt av landstingsstyrelsens beställning beslutar kollektivtrafikmyndigheten om vilken trafik som ska upphandlas av länstrafikbolaget.

3.3.1. Vår kommentar

Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges planeringsförutsättningar har fram till hösten 2015 utgått från landstingsplanen och ett antal policys. Vi är positiva till att fullmäktige i november 2015 beslutat om en kollektivtrafikstrategi. Vi bedömer att styrningen av kollektivtrafiken från landstingets sida kan underlättas tack vare att det finns en samlad strategi.

En iakttagelse är att det för beredningen av fullmäktiges planeringsförutsättningar och landstingsstyrelsens beställningar inte finns dokumenterade rutiner för hur arbetet med att ta fram underlagen ska gå till. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att säkerställa att det på tjänstemannanivå tas fram sådana rutiner. Avsaknad av dokumenterade rutiner medför risk att det i förvaltningen kan uppstå osäkerhet om vad som ska göras i händelse av att nyckelpersoner exempelvis är sjuka eller slutar.

En genomgång av beredningen inför fullmäktiges beslut om planeringsförutsättningar och landstingsstyrelsens beslut om beställningar visar att det inför besluten saknas dokumenterade riskbedömningar och konsekvensanalyser. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att säkerställa att det inför besluten tas fram sådana bedömningar och analyser.

En annan iakttagelse är att landstingsstyrelsens beställningar i första hand är inriktade mot fordonens säkerhet, miljö och tillgänglighet. Landstingsstyre-

sen ställer exempelvis inte krav på trafikens punktlighet eller bussarnas bekvämlighet. Inte heller krav på bemötande från personal finns med i beställningen. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att se över sina mål och krav på kollektivtrafiken.

3.4. Landstingsstyrelsens kontroll av upphandlingar

Vid upphandling av busstrafik utgår Länstrafiken i Västerbotten AB från miljö- och säkerhetskrav i enlighet med etablerad branschstandard. Vid upphandlingar ingår en tjänsteman från landstinget. Enligt uppgift från ansvarig tjänsteman i landstinget och från företrädare för länstrafikbolaget överensstämmer kraven vid upphandlingarna med de miljö- och säkerhetskrav som landstingsstyrelsen ställer i sina beställningar till kollektivtrafikmyndigheten. I upphandlingarna ställer länstrafikbolaget också krav på chaufförernas bemötande och kompetens. Ett av kraven är att chaufförerna ska vara certifierade för busstrafik.

När ett nytt avtal är upphandlat kontrollerar länstrafikbolaget att fordonen klarar de krav som är ställda i upphandlingen. Resultatet av kontrollerna rapporteras in ett särskilt rapporteringssystem. På länstrafikbolaget finns en avtalsansvarig tjänsteman som har till uppgift att bevaka att bussbolagen följer avtalen. Enligt uppgift genomför länstrafikbolaget även löpande kontroller av de upphandlade bolagen.

3.4.1. Vår kommentar

Av granskningen framgår att tjänsteman i landstinget har insyn i de upphandlingar som länstrafikbolaget gör av landstingsfinansierad trafik. På tjänstemannanivå i länstrafikbolaget genomför man kontroller av att fordonen uppfyller kraven i upphandlingarna. Vi har dock inte funnit att landstingsstyrelsen hållit sig informerad om den landstingsfinansierade trafiken är upphandlad i enlighet med landstingsstyrelsens beställningar.

3.5. Landstingsstyrelsens kontroll av genomförd trafik

Landstingsstyrelsens kontroll över den landstingsfinansierade busstrafiken är avgränsad. I landstingsstyrelsens årsredovisning 2014 kunde man läsa att länstrafikbolaget gjorde ett överskott med 33 miljoner kronor. I delårsrapporten per augusti 2015 kunde man läsa att länstrafikbolaget aviserade en återbetalning till landstinget och kommunerna på knappt 17 miljoner kronor för år 2015. I årsredovisningen och delårsrapporten fanns inga uppgifter om hur busstrafiken hade fungerat.

Landstingsstyrelsen får inga skriftliga rapporter från regionförbundet om hur den landstingsfinansierade trafiken fungerar. Av ett protokoll från ett sammanträde den 5 maj 2015 framgår emellertid att landstingsstyrelsens arbetsutskott fick muntlig information om verksamheten vid länstrafikbolaget. Enligt protokollet innehöll den muntliga informationen bland annat uppgifter om:

- Ekonomi
- Resandeutveckling
- Kvalitetsmätning

- Förutsättningar för fossilfri trafik
- Tillgänglighet till biljettköp

Enligt uppgift ska landstingsstyrelsen i januari 2016 få en muntlig information om kollektivtrafiken.

På tjänstemannanivå är kontakterna mellan landstinget och länstrafikbolaget enligt uppgift utvecklade. Ansvarig tjänsteman i landstinget uppger att hon har täta kontakter med tjänstemän i både kollektivtrafikmyndigheten och länstrafikbolaget. Därutöver arrangeras på tjänstemannanivå en budgetdialog på våren och en resultatdialog på hösten. Vid dessa möten har tjänstemän i landstinget dialog med bolagets företrädare om ekonomi, verksamhet, resultat m.m.

3.5.1. Vår kommentar

Vi är positiva till att landstingsstyrelsen och arbetsutskott får muntlig information om kollektivtrafiken. Vi är också positiva till att landstinget på tjänstemannanivå har utvecklade kontakter med kollektivtrafikmyndigheten och länstrafikbolaget. Vi bedömer dock att landstingsstyrelsen behöver utveckla sin uppföljning och kontroll över den landstingsfinansierade trafiken. Landstingsstyrelsen kan förslagsvis ställa krav på att regionförbundet eller kollektivtrafikmyndigheten i samband med delårsrapporter och årsrapporter överlämnar ett rapportpaket med uppgifter om den genomförda trafiken.

För att säkerställa tillräcklig insyn i regionförbundet bör landstingsstyrelsen även verka för att förbundsordningen blir reviderad. Förbundsordningen saknar paragrafer som garanterar medlemmarna insyn i förbundet och rätt att ta del av förbundets handlingar.

3.6. Tidigare svårigheter att redovisa resultat per finansiär

Vid intervjuer med tjänstemän i landstinget, kollektivtrafikmyndigheten och länstrafikbolaget framkommer att länstrafikbolaget fram till år 2015 inte hade möjlighet att löpande under året följa upp kostnader och intäkter fördelat per finansiär. Först i samband med årsboksluten har bolaget redovisat resultatet per finansiär. Från och med år 2015 har redovisningen blivit bättre. Länstrafikbolaget har en ny rutin som innebär att bolaget vid fem tillfällen per år tar fram ekonomiskt resultat per finansiär.

I tabellen nedan har vi sammanställt uppgifter om hur mycket landstinget budgeterat för busstrafiken inklusive bussgodstrafik och länstrafikbolagets ledning och administration. För år 2012 var budgeten satt till 91,6 miljoner kronor. Budgeten har därefter successivt ökat. För år 2015 uppgick budgeten till 104,6 miljoner kronor.

År	2012 Mkr	2013 Mkr	2014 Mkr	2015 Mkr
Budget för landstingsfinansierad busstrafik	91,6	93,3	95,3	104,2
Resultat för landstingsfinansierad busstrafik	+9,7	+8,1	+14,3	+14,4 ¹

1. Överskott den 31 augusti 2015 enligt länstrafikbolagets delårsrapport 2015.

I tabellen finns också uppgifter om redovisat resultat för den landstingsfinansierade busstrafiken. Av tabellen framgår att den landstingsfinansierade busstrafiken haft överskott under perioden 2012 – 2014. Enligt länstrafikbolagets delårsrapport 2015 redovisade den landstingsfinansierade busstrafiken ett överskott med 14,4 miljoner kronor den 31 augusti 2015.

Vår granskning visar att länstrafikbolaget vid tre tillfällen per år skickar fakturor till landstinget. Fakturorna har utgått från den budget som landstingsstyrelsen beslutat om för busstrafiken. Efterföljande år har länstrafiken gjort avstämning mellan fakturor och kostnader för trafiken. För åren 2012, 2013 och 2014 betalade länstrafiken tillbaka 9,7 miljoner kronor, 8,1 miljoner kronor respektive 14,3 miljoner kronor till landstinget. Överskotten uppgick till 8 – 15 procent av budget.

Landstingets revisorer har uppmärksammat att överskottet år 2014 på 14,3 miljoner kronor inte återfanns som en fordran i landstingets bokslut (nr 4/2015). I landstingets redovisning hanterades överskottet istället som en intäkt år 2015. Vi har under arbetet med denna granskning fått uppgift om att resultat från och med bokslutet för år 2015 kommer att bokas på rätt år.

3.7. Fördelningen av intäkter

Det ekonomiska resultatet för finansiärerna påverkas av både kostnader och intäkter för busstrafiken. Företrädare för länstrafiken uppger att de redovisade kostnaderna per finansiär motsvarar de faktiska kostnader som uppstår för den trafik som respektive finansiär har beställt. Även intäkter för försäljning av enkelbiljetter blir fördelade på de olika finansiärerna utifrån faktisk försäljning. Enligt företrädare för länstrafiken har bolaget dock inte tekniska möjligheter att ta fram exakta uppgifter för försäljning av periodkort och skolkort fördelat per finansiär. Intäkterna för försäljningen av skolkort fördelas istället på finansiärerna utifrån tidigare års resandestatistik. Intäkterna från försäljning av periodkort fördelar länstrafikbolaget på finansiärerna med hjälp av en modell som bygger på ett antal antaganden.

En fråga som utreddes av kollektivtrafikutskottet i regionförbundet under år 2015 var hur man skulle göra med bidrag från Trafikverket för viss regional busstrafik som finansierades av landstinget. Det statliga bidraget på knappt 17 miljoner kronor hade till och med år 2015 fördelats på både landstinget och kommunerna. Fördelningen av bidraget hade man gjort utifrån hur många kilometer busstrafik som landstinget och respektive kommun producerade. År 2014 och 2015 fick landstinget ca 9 miljoner kronor per år av det årliga bidraget på knappt 17 miljoner kronor. I november 2015 beslutade

kollektivtrafikutskottet att den kostnadsfördelningsmodell som i övrigt gällt i Västerbottens län även skulle gälla för bidraget från Trafikverket. Beslutet innebär att landstinget från och med den 1 januari 2016 kommer att få hela bidraget från Trafikverket.

3.7.1. Vår kommentar

Vi uppfattar att de återkommande budgetavvikelserna för den landstingsfinansierade trafiken är en indikation på att det vid budgeteringen finns osäkerheter om vad den landstingsfinansierade trafiken kommer att kosta under budgetåret. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att undersöka om beredningen av budgeten kan utvecklas. Landstingsstyrelsen kan exempelvis ställa krav på att underlaget för budgeten innehåller dokumenterade riskanalyser eller konsekvensberäkningar.

Det är positivt att länstrafikbolaget från och med år 2015 har möjlighet att under året göra avstämningar och redovisa ekonomiska resultat per finansiär. Detta underlättar för landstingsstyrelsen att under året ha kontroll över landstingets kostnader för busstrafiken. Landstingsstyrelsen bör uppmärksamma att fakturorna från länstrafikbolaget utgår från budget och inte från avstämningar av upparbetade kostnader och intäkter. På samma sätt som i granskningen av delårsrapporten per augusti 2015 (nr 4/2015) är vi kritiska till att kostnader och intäkter inte bokförts på rätt år.

När det gäller fördelningen av intäkter per finansiär så ser vi vissa risker med metoder som utgå från tidigare års resandestatistik eller olika antaganden. En risk är att metoden medför en eftersläpning i förhållande till faktiska intäkter under innevarande år. En annan risk är att fördelningen med hjälp av beräkningar och antaganden inte överensstämmer med de intäkter som faktiska uppstår på de busslinjer som landstinget finansierar. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att verka för att den ekonomiska redovisningen i största möjliga mån återger faktiska kostnader och intäkter för den beställda trafiken.

Vi är positiva till att kollektivtrafikutskottet beslutat att Trafikverkets bidrag på knappt 17 miljoner kronor framöver ska gå till landstinget för landstingets finansiering av trafik inom det s.k. Samverkande systemet, Inlandstrafiken (linje 45) och E4:an (Umeå – Luleå).

3.8. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen inte haft en tillräcklig kontroll över den busstrafik som landstinget beställt från den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Slutsats bygger främst på att landstingsstyrelsen inte haft en tillräckligt utvecklad uppföljning av den beställda trafiken. I tabellen finns kortfattade svar på våra underliggande revisionsfrågor.

Revisionsfrågor	Våra iakttagelser
Finns en skriftlig överenskommelse mellan landstinget och kommunerna som reglerar landstingets ansvar för den allmänna kollektivtrafiken i länet?	Ja. Den 3 december 2015 beslutade förbundsfullmäktige om förtydliganden. Den tidigare regleringen var allt för översiktlig.
Innebär överenskommelsen att landstingets ansvar är tydligt definierat avseende: <ul style="list-style-type: none"> • Finansiering? • Kvalitet? 	Samarbetet mellan landstinget och kommunerna har till och med år 2015 i huvudsak byggts på att man löpande kommit överens. Förbundsordning och överenskommelser har varit allt för översiktliga. Det är ännu för tidigt att bedöma om förbundsfullmäktiges beslut den 3 december 2015 är tillräckligt eller om det behövs ytterligare förtydliganden.
Har landstingsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning inför fullmäktiges beslut om planeringsförutsättningar? <ul style="list-style-type: none"> • Finns dokumenterade rutiner för beredningen av underlaget? • Finns dokumenterade riskanalyser eller konsekvensbeskrivningar i förslaget till underlag? • Finns i underlaget förslag på övergripande mål och prioritering för kollektivtrafiken? 	Delvis. Beredningen fungerar till stora delar bra men den bör formaliseras. <ul style="list-style-type: none"> • Nej. • Nej. • Ja. Positiv är att fullmäktige i november 2015 beslutade om en strategi för kollektivtrafiken.
Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig beredning av trafikbeställningen? <ul style="list-style-type: none"> • Finns dokumenterade rutiner för beredningen av beställningen? • Finns dokumenterade riskanalyser eller konsekvensbeskrivningar inför beslutet om beställningen? • Finns krav i beställningen utifrån fullmäktiges mål och prioriteringar? 	Delvis. Beredningen fungerar till stora delar bra men den bör formaliseras. <ul style="list-style-type: none"> • Nej. • Nej. • Ja. Fullmäktiges prioriteringar framgår av beställningarna. Beställningarna innehåller bl.a. krav på fordonen utifrån trafiksäkerhet och miljö. Beställningen kan utvecklas genom att landstingsstyrelsen även ställer krav på exempelvis punktlighet, bemötande och bekvämlighet.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att kollektivtrafiken är genomförd i enlighet med landstingets beställning?	Nej. Landstingsstyrelsen begär inga skriftliga rapporter från kollektivtrafikmyndigheten om trafiken är genomförd i enlighet med beställningar. År 2015 har dock landstingsstyrelsens arbetsutskott fått en muntlig information.
Kan man med hjälp av protokollgranskning verifiera att landstingsstyrelsen för år 2015 uppfyllt sin uppsiktsplikt över kollektivtrafikmyndigheten?	Nej. Landstingsstyrelsens arbetsutskott har visserligen fått en muntlig information om kollektivtrafiken. Enligt uppgift kommer landstingsstyrelsen i januari 2016 också få en muntlig information. Den muntliga informationen bör kompletteras med en skriftlig rapportering.

3.8.1. Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Säkerställ att beredningen inför fullmäktiges beslut om planeringsförutsättningar och landstingsstyrelsens beslut om beställningar utvecklas och blir formaliserad. Se till att det finns rutiner för hur underlagen ska beredas. Ställ krav på att det finns dokumenterade riskanalyser och konsekvensberäkningar i underlagen. Se över mål och krav som ställs på den trafik som landstingsstyrelsen beställer.
- Utveckla uppföljningen av den beställda trafiken. Landstingsstyrelsen kan förslagsvis i samband med delårs- och årsrapporter ställa krav på att kollektivtrafikmyndigheten lämnar skriftliga rapporter om hur kollektivtrafiken fungerat. Verka för att avstämningar och redovisning till landstingsstyrelsen i största möjliga mån återger faktiska kostnader och intäkter för den beställda trafiken.
- Inom några år initiera en utvärdering av den reviderade kostnadsfördelningsmodellen.
- För att säkerställa tillräcklig insyn i regionförbundet bör landstingsstyrelsen verka för att förbundsordningen blir reviderad. Förbundsordningen saknar paragrafer som garanterar medlemmarna insyn i förbundet och rätt att ta del av förbundets handlingar.

Umeå den 19 januari 2016

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor
Västerbottens läns landsting