

# Anpassningsarbete inom kollektivtrafiken till följd av Covid-19 pandemin

Kommunalförbundet Norrbottens läns  
kollektivtrafikmyndighet

April 2021

*Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor*

*Susanna Huber, revisionskonsult*



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Revisionskriterier</b>	<b>3</b>
<b>1.4 Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>1.5 Metod</b>	<b>4</b>
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>5</b>
<b>2.1 Analys av kollektivtrafiken utifrån ett ekonomiskt perspektiv</b>	<b>5</b>
<b>2.2 Strategi och kostnadsbesparande åtgärder för att anpassa kollektivtrafiken</b>	<b>6</b>
<b>2.3 Bevakning och rekvisering av ekonomiska ersättningar hänförliga till pandemin</b>	<b>7</b>
<b>2.4 Förbundsdirektionens styrning och kontroll inom granskade områden</b>	<b>9</b>
<b>3. Avslutning</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Sammanfattande revisionell bedömning</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Rekommendationer</b>	<b>11</b>

# Sammanfattning

På uppdrag av förbundets förtroendevalda revisorer samt lekmannarevisorerna i Länstrafiken i Norrbotten har det genomförts en granskning hur kollektivtrafiken bedriver sitt anpassningsarbete till följd av Covid-19 pandemin. Fokus har riktats mot följande områden:

- Analys av situationen utifrån ett ekonomiskt perspektiv
- Strategier och kostnadsbesparande åtgärder för att anpassa verksamheten
- Rutiner för att bevaka, ansöka och rekvirera ekonomiska ersättningar
- Förbundsdirektionens styrning och kontroll inom granskade områden

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att anpassningsarbetet inom kollektivtrafiken i stort bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Underlag för revisionell bedömning presenteras i avsnitt 2.1-2.4.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendation:

- Förbundsdirektion och bolagsstyrelse säkerställer att uppdrag om framtagande av kompletterande ekonomiska analyser återrapporteras till uppdragsgivaren. Det bör beaktas såväl i samband med upprättande av mötesdagordning som utformning av mötesprotokoll.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Förbundets revisorer och lekmannarevisorerna i Länstrafiken i Norrbotten har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av hur organisationen arbetar för att anpassa kollektivtrafiken under pågående pandemi.

Förbundets verksamhet har under senare år brottats med ekonomiska underskott vilket medfört merkostnader för medlemskommunerna. Under 2020 har verksamheten därutöver påverkats av den pågående coronapandemin som bland annat inneburit stora intäktsbortfall inom kollektivtrafiken.

Ett av förbundets och bolagets huvuduppdrag är att se till att dess förvaltning sköts på ett rationellt och ekonomiskt sätt. Bristande styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten varken når fastställda mål eller i övrigt bedrivs på avsett sätt.

Revisionsobjektet i denna granskning är dels förbundsdirektionen i sin roll som förbundsstyrelse dels aktiebolaget Länstrafiken i Norrbotten.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 9 och 12 samt aktiebolagslagen kapitel 10. Syftet med granskningen är att pröva om anpassningsarbetet inom kollektivtrafiken bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har det i tillräcklig utsträckning gjorts ekonomiska analyser utifrån förändrade förutsättningar som ägt rum under 2020?
2. Har det i rimlig grad antagits strategier och beslutats om kostnadsbesparande åtgärder för att anpassa verksamheten?
3. Finns tillförlitliga rutiner för att bevaka och rekvirera ekonomiska ersättningar som finns tillgängliga till följd av pandemin?
4. Har förbundsdirektionen utövat en tillräcklig styrning och kontroll inom granskade områden?

## 1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:11, 6:13, 9:11
- Aktiebolagslagen 8:4
- Interna styrdokument, främst förbundsordning och reglemente
- I övrigt se avsnitt ”syfte och revisionsfrågor”

#### **1.4 Avgränsning**

Granskningen avgränsas till kollektivtrafik där länstrafikbolaget bär ekonomiansvar. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2020. I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

#### **1.5 Metod**

Analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med företrädare för förbundsdirektionen och bolagsstyrelsen i Länstrafiken AB, myndighetschef, VD i länstrafikbolaget samt ekonomichef. I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1 Analys av kollektivtrafiken utifrån ett ekonomiskt perspektiv

#### *Iakttagelser*

Att ha väl fungerande rutiner för att utföra analyser inom förbund och bolag är av stor vikt som grund för styrning och beslutsfattande. Analys handlar om att försöka förstå vad som orsakar och påverkar resultat och måluppfyllelse och varför något ser ut som det gör. Analysen kan sedan ligga till grund för beslutsfattande.

I förbundsledningens uppdrag ingår att leda, samordna och utöva uppsikt över de frågor som kan inverka på förbundets utveckling och ekonomiska ställning. Direktionen har även i sin roll som förbundsstyrelse ansvar för att handha den ekonomiska förvaltningen. Bolagsstyrelsen i Länstrafiken ska, enligt aktiebolagslagen, fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation.

Under 2020 har förutsättningarna att bedriva kollektivtrafik förändrats väsentligt till följd av pågående pandemi.

Granskningen visar att förbundsledningen under 2020 informerats om hur förbundets samlade verksamhet har påverkats av coronapandemin. Rapporteringen innehåller i varierande grad ekonomiska analyser. Utifrån rapportering har direktionen fattat följande beslut:

1. Lämnat uppdrag till länstrafikbolaget och dess VD att, inför budget 2021, göra ytterligare analys av framtida kostnadsbesparingar (juni, §27)
2. Lämnat uppdrag till myndighetschef att analysera och informera om prisnivåer inom allmän kollektivtrafik. Återrapportering ska ske vid första direktion mötet 2021. (oktober, §61)
3. Uppdra till myndighetschef att uppdra till VD i Länstrafiken att analysera möjliga åtgärder som förbättrar bolagets resultat under 2021 och därmed minskar behovet av underskottstäckning (december, §77)

Bolagsstyrelsen har under året fortlöpande fått rapportering om pågående pandemi. Även här har lämnats ekonomiska analyser av varierande omfattning. Utifrån rapportering har styrelsen fattat följande beslut:

1. Lämnat uppdrag till VD att göra en analys av kostnadsbesparingar, möjliga åtgärder och dess effekter. Uppdraget ska återrapporteras till styrelsen i september 2020 (maj §40)
2. Lämnat uppdrag till VD att analysera avtal avseende särskild kollektivtrafik (november, §96)
3. Föreslagit direktionen att genomföra en analys av karta för framtida kollektivtrafik (september, §81)

Granskningen kan inte belägga att uppdrag nr 1 återrapporteras till styrelsen i särskilt protokollsärendet. Enligt uppgift har det inom bolaget genomförts en analys i enlighet

med styrelsens beslut. Möjliga kostnadsbesparingar har identifierats både för interna kostnader, såsom personalkostnader, och för externa kostnader, dvs kostnader för trafikvolymer.

Företrädare för direktion och styrelse upplever att båda organen erhållit de analyser som begärts, samt att analyserna i allt väsentligt är av god kvalitet. Det uppges att det kan ha förekommit att uppdrag inte återrapporteras i enlighet med politiska beslut, och att detta i så fall förklaras av omprioritering av ärenden i samband med beredning.

Vid intervju framhålls att det genomförts ekonomiska analyser i samband med budgetarbete 2021. Bland annat har det upprättats en känslighetsanalys hur minskat passagerarantal förväntas påverka bolaget. Granskningen kan verifiera att länstrafikens budget 2021-2023 lämnar information om pandemins påverkan på verksamheten.

### *Bedömning*

Ekonomisk analys av förändrade förutsättningar har delvis skett i tillräcklig utsträckning. Bedömningen baseras på följande:

- På verksamhetsnivå kan det verifieras att det genomförts olika typer av analyser hur pandemin påverkar förbund och länstrafikbolag.
- Förbundsdirektionen och bolagsstyrelsen har i varierande grad fått rapportering som innehåller ekonomiska analyser. Direktion och bolagsstyrelsen har även lämnat uppdrag om att ta fram kompletterande analyser. Granskningen har dock svårt att verifiera att genomförda analyser återrapporterats enligt direktiv.

För att utveckla granskningsområdet föreslås att direktion och bolagsstyrelse säkerställer att uppdrag om framtagande av kompletterande ekonomiska analyser tydligt återrapporteras till uppdragsgivaren.

## **2.2 Strategi och kostnadsbesparande åtgärder för att anpassa kollektivtrafiken**

### *lakttagelser*

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. Inom kommunal verksamhet ska viktiga beslut fattas av beslutande och verkställande organ, exempelvis förbundsdirektion och bolagsstyrelse.

Granskningen visar att förbundsdirektionen och bolagsstyrelsen vidtagit kostnadsbesparande åtgärder för att anpassa kollektivtrafiken. Beslut och uppdrag om kostnadsbesparingar har framför allt behandlats av direktion och bolagsstyrelse under perioden maj-oktober 2020. Åtgärderna rör kostnadsbesparingar på kort sikt, exempelvis personalkostnader och inköp. Det har i viss grad även genomförts besparingar avseende trafik kostnader (nattbuss, sommartrafik, upphörande av trafikplikt). Direktionen har i särskilt beslut angivit att det är av vikt att inhämta medlemmarnas synpunkter innan beslut om kostnadsbesparingar på kort och lång sikt.

Under senare delen av 2020 har förbundets och bolagets strategi förändrats gällande hur den samlade verksamheten ska nå en ekonomi i balans. Det främsta skälet är

utformningen av statens stödinsatser för kollektivtrafik. Det tillfälliga stödsystemet ger inga tydliga incitament att arbeta med kostnadsbesparingar inom kollektivtrafiken.

Större planerade besparingar av långsiktig karaktär är en översyn av befintlig kollektivtrafik. Styrelsen i Länstrafiken har i september 2020 gett uttryck för att en ny trafikarta utgör nyckeln till framtida kostnadseffektivitet. I december 2020 har förbundsdirektionen fattat beslut om finansiering av en förstudie om en ny trafikarta för kollektivtrafik.

Det tar lång tid att förändra hur utbud av kollektivtrafik ser ut. Detta är ett arbete som måste genomföras i takt med att avtal för linjetrafik löper ut. Vid intervjuer med företrädare för verksamhet och politiska organ beskrivs att förbundets strategi är att i nuläget ingå 2-årsavtal, istället för 10-årsavtal som varit standard tidigare, och att under dessa två år vinna tid för att ha landat i en strategi för ny linjekarta längre fram. Denna strategi återspeglas, som ovan framgått, både i direktionsens och bolagsstyrelsens protokoll. Vid intervju med företrädare för direktion och styrelse betonas svårigheterna som föreligger med att åstadkomma kostnadsbesparingar på kort sikt.

Av årsredovisning framgår att länstrafikbolaget under 2020 reducerat kostnaderna med 22 miljoner (-5.4 %) jämfört med året innan. Minskningen är framför allt hänförlig till trafikrelaterade kostnader, där linjetrafik utgör den största posten. Myndighetens kostnader har ökat med 2.6 miljoner (+7.6 %) i förhållande till år 2019. Denna kostnadsökning förklaras av ökat driftsbidrag till Norrtåg AB. Övriga kostnadsslag inom myndigheten har varit relativt oförändrade mellan åren.

### *Bedömning*

Vår bedömning är att det i rimlig grad har antagits strategier för att anpassa verksamheten på kort och lång sikt. Vi gör även bedömningen att det i rimlig grad har beslutats om kostnadsbesparande åtgärder. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Organisationen kan i rimlig grad verifiera att det finns en strategi för hur kollektivtrafiken ska nå en förbättrad kostnadseffektivitet. Den kortsiktiga strategin har även anpassats utifrån statens stödinsatser under pågående pandemi.
- Förbundsdirektionen och styrelsen i länstrafikbolaget kan verifiera att de beslutat och lämnat uppdrag om kostnadsbesparande åtgärder inom förbundets verksamhet (myndighet + bolag). Besluten möjliggör besparingar på kort och lång sikt.

## **2.3 Bevakning och rekvirering av ekonomiska ersättningar hänförliga till pandemin**

### *Iakttagelser*

Riksdag och regering har fattat beslut att kommuner och regioner har möjlighet att få ersättning för vissa typer av kostnader till följd av covid-19. Ansökan görs hos bland annat Trafikverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Därutöver har riksdagen även beslutat om extra tillskott av generella statsbidrag till kommuner och regioner för perioden 2020-2022.



Granskningen visar att styrelsen i Länstrafiken i maj 2020 lämnat uppdrag till VD att bevaka bolagets möjligheter att rekquirera statliga bidrag. Det kan inte styrkas att förbundsdirektionen under perioden lämnat motsvarande uppdrag till myndighetschef.

Direktionen har i juni informerats om att förbundets samlade verksamhet nyttjar de möjligheter till stöd som staten erbjuder. Granskningen kan belägga att verksamheten erhållit Skatteverkets tillfälliga coronastöd (sänkt arbetsgivaravgift, sjuklönekostnader).

I juli preciserar regeringen formerna för hur det tillfälliga stödet för kollektivtrafik ska utformas. I oktober upprättar myndigheten en ansökan till Trafikverket. Ansökan avser förlorade biljettintäkter för perioden 1 mars-30 juni.

Den 30 november har Trafikverket beslutat om ersättning till regionala kollektivtrafikmyndigheter. Det totala beloppet uppgår till 3 miljarder kronor, varav 27 miljoner tilldelas Norrbotten. Utbetalning sker strax före årsskiftet.

Direktionen har i december fattat beslut om hur återsökta medel från Trafikverket ska fördelas i organisationen. Länstrafikbolaget har fått ersättning för förlorade biljettintäkter på totalt 13.7 miljoner.

I april 2021 har regeringen meddelat att motsvarande stöd till kollektivtrafik kommer att gälla även för 2021. Det samlade stödbeloppet kommer uppgå till 3 miljarder. Stödet förväntas endast delvis kompensera förlorade biljettintäkter. Intäktsminskning för Sveriges samlade kollektivtrafik - till följd av coronapandemin - beräknas uppgå till 7 miljarder kronor för år 2020.

I sammanhanget kan nämnas att verksamheten under året gjort en tilläggsfakturering till medlemmarna. Fakturering har skett för att täcka minskade intäkter inom länstrafikbolaget. Beslut om tilläggsfakturering har fattats av direktionen i oktober. I övrigt noteras att direktionen beslutat att från 2021 överflyttas ansvar för fakturering av finansieringsbidrag till förbundets medlemmar från bolaget till myndigheten.

Av länstrafikens årsredovisning 2020 framgår att finansieringsbidrag från region och kommuner uppgått till 179.8 miljoner kronor, vilket är en minskning med 8.3 miljoner jämfört med 2019.

### *Bedömning*

Vi gör bedömningen att rutin för att bevaka/rekvirera ekonomiska ersättningar som är tillgängliga till följd av pandemin är tillförlitlig. Bedömningen baseras på följande:

- Myndigheten kan verifiera att den rekviderat och erhållit ersättning från Trafikverket och Skatteverket som är hänförlig till pandemin.
- Länstrafikbolaget kan verifiera att den rekviderat och erhållit ersättning från Skatteverket.

## 2.4 Förbundsdirektionens styrning och kontroll inom granskade områden

### *lakttagelser*

I 2019 års revision noterades brister hur förbundsdirektionen utövade uppsikt över förbundets samlade verksamhet, och då framför allt från ett ekonomiskt perspektiv. Årets granskning visar följande:

#### *Styrning*

Vid en genomgång av direktionens protokoll för 2020 har följande beslut noterats:

- Ger VD i Länstrafiken fullmakt att verkställa de besparingar som kan göras inom personalområdet (juni, §27)
- Uppdra till Länstrafiken att följa trafikutvecklingen hänförlig till coronapandemin i samråd med respektive kommun/ägare (augusti, §40)
- Styrelsen i Länstrafiken ska i sitt arbete med budget 2021-2023 beakta förutsättning om minskat intäktsbortfall på 25 procent jämfört med 2019 (oktober, §57)
- Uppdrag till styrelsen i Länstrafiken informera Region Norrbotten om utökad finansieringsram 2021 (oktober, §57)
- Uppdrag till Länstrafiken att dela upp budget 2021 i allmän och särskild kollektivtrafik (oktober, §57)
- Uppdrag till styrelsen i Länstrafiken att reducera/stänga ner linje 15 och 55 (okt, §60)
- Uppdrag till styrelsen i Länstrafiken att upphandla kollektivtrafik på två år (dec, §86)

Av sammanställningen framgår att direktionen kan visa att den utövar styrning över förbundets samlade verksamhet (myndighet + bolag). I samtliga fall utom ett bedömer vi att besluten även är formellt riktiga. Direktionen har inte mandat att ge fullmakt till en verkställande direktör i annan juridisk organisation (se beslut §27).

Vid intervju med företrädare för direktionen uppges att det under året genomförts utbildningsinsatser i syfte att tydliggöra roller och ansvar inom förbundet (både gällande verksamhet, politisk nivå samt ägarfrågor). Vid intervju uppges att rollerna har blivit tydligare, men det pågår en utvärdering av eventuella förändringar som behöver göras för att fullt ut få till en ändamålsenlig och tydlig organisation.

#### *Kontroll*

Granskningen visar att direktionen fortlöpande under året informerats om ekonomiskt resultat, ekonomisk ställning samt årsprognos för förbundets samlade verksamhet (myndighet + bolag). Rapporteringen har i ett tidigt skede visat att länstrafikbolaget redovisar ett större underskott och att det krävs underskottstäckning från medlemmarna.

I december har direktionen informerats om länstrafikbolagets VEP/budget för perioden 2021-2023. I sammanhanget noteras att direktionen genom VEP/budget 2021 påbörjat ett arbete för att skapa en sammanhållen plan för förbundets samlade verksamhet.

Vid samma möte har direktionen även informerats om att Region Norrbotten betalat delar av den tilläggsfaktura för finansiera 2020 års underskott. Med anledning av detta

uppdrar direktionen till myndighetschef att sammankalla företrädare för förbundets medlemmar att diskutera underskottstäckning.

Representant för direktionen upplever att direktionen erhåller tillräckliga underlag från verksamheten för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt och utöva styrning. Kvaliteten på underlag och förslag till beslut har utvecklats positivt jämfört med tidigare år.

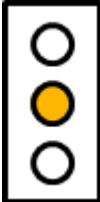

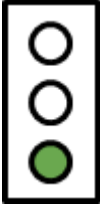

### *Bedömning*

Vi gör bedömningen att förbundsdirektionen i allt väsentligt har utövat en tillräcklig styrning och kontroll inom granskade områden. Bedömningen baseras på följande:

- Direktionen kan i protokoll verifiera att den utövar styrning och ledning över förbundets samlade verksamhet. Vår bild är att styrningen utvecklats positivt jämfört med föregående år. Ett exempel på detta är att direktionen påbörjat ett arbete att förbundets VEP/budget ska innefatta förbundets samlade verksamhet.
- Direktionen kan även belägga att den utövar uppföljning och kontroll över förbundets samlade ekonomi. Rapporteringen innefattar ekonomiskt resultat, ekonomisk ställning, årsprognos samt behov av kompletterande underskottsbidrag.

# 3. Avslutning

## 3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
Ekonomisk analys	<i>Delvis uppfyllt</i>	
Strategi och kostnadsbesparande åtgärder	<i>Uppfyllt</i>	
Bevakning och rekvirering av statliga ersättningar	<i>Uppfyllt</i>	
Förbundsdirektionens styrning och kontroll	<i>Uppfyllt</i>	

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att anpassningsarbetet inom kollektivtrafiken i stort bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

## 3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendation:

- Förbundsdirektion och bolagsstyrelse säkerställer att uppdrag om framtagande av kompletterande ekonomiska analyser återrapporteras till uppdragsgivaren. Det bör beaktas såväl i samband med upprättande av mötesdagordning som utformning av mötesprotokoll.

2021-04-29

***Per Stålberg***

---

*Uppdragsledare*

***Bo Rehnberg***

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrbottens läns kollektivtrafikmyndighet samt lekmannarevisorer i Länstrafiken Norrbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-12-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.