

Revisionsrapport Norrtåg AB.

**GRANSKNING AV UPPHANDLING AV TÅGOPERATÖR
SAMT
UPPFÖLJNING AV INGÅNGNA AVTAL I NORRTÅG AB**

Ansvarig: Majvor Enström

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	3
1. Inledning	3
1.1 Revisionskriterier och avgränsningar	4
1.2 Inriktning och revisionsfrågor.....	4
1.3 Metod och avgränsning.....	4
2. Resultat av granskning ny upphandling av operatör	5
2.1 Upphandlingsprocessen	5
2.2 Samråd har hållits	6
2.3 Dokumentation.....	6
2.4 Juridisk expertis upphandlad.....	7
2.5 Styrelsen har beslutat om upphandling	7
3. Resultat av granskning av avtalshanteringen.....	8

Sammanfattning

Lekmannarevisorerna i Norrtåg AB har uppdragit till revisionskontoret i Jämtlands läns landsting att genomföra en granskning av upphandling av tågoperatör samt uppföljning av ingångna avtal.

Granskningen har genomförts med dokumentanalyser, främst bolagets protokoll och olika styrdokument samt intervjuer med bolagets tjänstemannaledning. Uppföljningen av ingångna avtal har granskats genom att ta del av de avtal som förvaras på bolagets kansli i Umeå. Uppgifter har även inhämtats via intervjuer med bolagets VD och verksamhetsutvecklare.

Vi bedömer att styrelsens åtgärder inför ny upphandling av tågoperatör och i de delar av upphandlingsprocessen som pågått under den granskade tiden varit ändamålsenliga.

Styrelsen har genomfört åtgärder, efter att vi kommunicerat iakttagna brister i avtalshanteringen. Vi bedömer att styrelsens avtalshantering efter dessa åtgärder i allt väsentligt är tillfredsställande. Vi rekommenderar dock att den interna kontrollen ytterligare förbättras med dokumenterade rutiner för avtalshanteringen och uppföljning av avtalen.

Bakgrund

1. Inledning

Norrtåg AB bildades år 2008 med uppgift att bedriva persontrafik, genom avtal med trafikföretag eller i egen regi. Norrtåg har beslutat att upphandla tågtrafiken.

Norrtågs uppgift är att tillhandahålla tågfordon och en verkstad men skall själv inte vara utförare av tågtrafiken. Detta har upphandlats och trafiken utförs av Botnietåg AB och den avtalsperioden avslutas under 2016. Upphandling av ny tågoperatör har påbörjats under år 2014 och ska vara genomförd den 15 juni 2015 (tilldelningsbeslut). Trafikstarten i den nya avtalsperioden beräknas bli i augusti år 2016.

Upphandlingen är komplicerad och bolaget gör bedömningen att det finns risker kring upphandlingen i form av; teknisk riskexponering (fordonen, brister i infrastrukturen, tekniska plattformen för biljetter) och administrativ riskexponering (få anbudsgivare beroende på konkurrerande upphandlingar, anbudspriset kopplat till avtalets längd, statliga finansieringen)

Norrtåg har ett tjugotal avtal med olika partners. Ett av de största avtalet avser tågtrafiken med Botnietåg AB som löper ut under 2016. Detta avtal ingår inte i denna granskning p.g.a. att den kontroll som granskningen avser inte är relevant för detta omfattande och komplexa avtal. Dessutom har avtalet visat sig juridiskt hållbart i de tvister som förekommit under avtalstiden.

I den granskning av Norrtågs avtalshantering som genomfördes år 2010 identifierades brister i hanteringen som kan medföra onödiga kostnader för bolaget. Exempelvis fanns brister i bevakning av avtalstider och uppföljning av avtal.

Revisorerna har, mot bakgrund av det ovan beskrivna förhållandena, beslutat att granska dels upphandlingen av tågoperatör med utgångspunkt i ägardirektivet och upphandlingspolicyn och dels rutiner för bevakning och uppföljningen av ingångna avtal.

1.1 Revisionskriterier och avgränsningar

De bedömningsgrunder som använts som utgångspunkter i denna granskning har varit; ägardirektiv, instruktion för arbetsfördelning mellan styrelsen och VD, upphandlingspolicy Norrtåg AB, riktlinjer för dokumenthantering och attestregelverk

I granskningen har inte avtalet för den upphandlade tågtrafiken ingått.

1.2 Inriktning och revisionsfrågor

Revisionskontoret i Jämtlands läns landsting har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Norrtåg AB granskat upphandling av operatör samt bolagets hantering av ingångna avtal.

Lekmannarevisorerna beslutade i projektplanen om följande revisionsfrågor:

Har bolagsstyrelsen tillförsäkrat att processen för upphandling av ny tågoperatör genomförs i enlighet med de för Norrtåg styrande dokumenten och regelverket i följande avseenden:

- ✓ samråd enligt ägardirektivet
- ✓ tillfredsställande dokumentation
- ✓ juridisk expertis för kvalitetssäkring
- ✓ nödvändiga beslut i styrelsen

Har styrelsen säkerställt en tillfredsställande interna kontroll vid hantering och förvaring av avtal i följande avseenden:

- ✓ Juridisk kompetens finns inför upphandling och vid avtalstecknande
- ✓ Avtalen förvaras på ett betryggande sätt
- ✓ Avtalen är behörigen undertecknade
- ✓ Avtalen följs upp
- ✓ Rutin för bevakning av avtalstider finns
- ✓ Regler för avtalshantering finns och är dokumenterade

1.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts med dokumentanalyser, främst bolagets protokoll, handlingar och styrdokument.

Vidare har uppgifter inhämtats vid ett seminarium den 10 september i Umeå då VD och verksamhetsutvecklaren redovisade om pågående upphandling

mm. Uppgifter har även inhämtats via telefonintervjuer. Vid ett besök på bolagets kansli i Umeå den 10 september år 2014 genomfördes en översiktlig granskning av bolagets ca 30 avtal.

Upphandlingen av ny tågoperatör var, vid tidpunkten för vår granskning, i början av upphandlingsprocessen och denna kommer att pågå till mitten av år 2015. Granskningen har därmed endast omfattat de åtgärder som bolaget vidtagit i de inledande delar av upphandlingsprocessen.

Granskningen av avtalen har avgränsats till att kontrollera formalia i form av behörig underskrift, diarieföring samt LOU avseende angivna avtalstider och belopp. Vidare har förvaring av avtalen och bevakning av avtalstider granskats.

2. Resultat av granskning ny upphandling av operatör

Norrtågs styrelse beslutade 24 februari 2009 om en upphandlingspolicy vilket enligt uppgift var ett krav för att få driva EU-projektet. Senaste omarbetningen gjordes under hösten 2014 och beslutades av styrelsen 2014-09-24 (§ 468)

Upphandlingspolicyn omfattar *affärsmässighet* d.v.s. att i upphandling nyttja den konkurrens som finns på marknaden, genomföras enligt gällande lagstiftning och enligt principerna om icke diskriminering, liks behandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande, iaktta objektivitet och att verka för en fungerande konkurrens på sikt. Policyn omfattar även *krav på produkter/tjänster* d.v.s. iaktta miljöhänsyn och beakta sociala krav. Vidare omfattar policyn *handläggning och beslutsordning*, anbudsöppning av minst två personer mm, sekretess och skriftlig dokumentation. Vid senaste omarbetningen tillkom avsnittet om *riktlinjer för direktupphandling*.

2.1 Upphandlingsprocessen

Norrtågs styrelse beslutade vid mötet 24-25 september 2013 (§ 404) att uppdra till Vd att påbörja upphandlingsprocessen med berörda parter. Upphandlingsprocessen sträcker sig från januari 2014 till trafikstart i augusti 2016.

Inför upphandlingen genomförde VD en jämförelse mellan upphandlingsformerna Produktionsavtal och Tjänstekoncession. Skillnaden i upphandlingsformerna är enligt VD främst att risken och affären tas av operatören vid Tjänstekoncession. Styrelsen fattade i augusti 2014 beslut om att upphandlingen ska ske som en tjänstekoncession.

Av upphandlingsförutsättningarna (beslutade 2014-08-21) som vi tagit del av framgår bl.a. ett antal krav som bolaget avser att ställa i den nya upphandlingen av tågoperatör. Bolaget avser även att "skärpa skrivningarna och krav i den kommande upphandlingen". I utvärderingen av anbud kommer enligt VD att läggas särskild vikt på fordonsunderhåll och planering, marknad (bl.a. hur

man avser att skydda varumärket), genomförandebeskrivning (organisation, arbetsprocesser mm).

Delar av upphandlingsprocessen som pågått under år 2014 har främst varit; ramverket, förankring, beslut i landsting, trafikpliktsbeslut från ägarna, upp- vaktning hos regeringen om statlig finansiering och beslut om förfrågningsun- derlag. Vid tiden för vår granskning var anbudsprocessen igång och planeras pågå till april 2015 när anbudsvärdering ska ske. Tilldelningsbeslut är planerat i juni 2015 och trafikstart augusti 2016.

2.2 Samråd har hållits

”Upphandling av trafik skall ske i fullständig samverkan mellan bolaget och berörd (-a) ägare”¹

Det innebär följande:

Vid upphandling skall upphandlingsgrupp utses, förfrågningsunderlag ska tas fram och godkännas av upphandlingsgruppen. Genomgång av inkomna anbud ska utföras av bolaget och redovisas för ägarna. Beslut om entreprenör fattas efter samråd med ägarna. Ägardirektivet reglerar även att ägarnas godkän- nande ska inhämtas, innan undertecknande av trafikavtal får ske, om budget överskrids av trafikavtalet. Berörda ägare ska godkänna tilläggskontrakt, upp- sägning av trafik, dispenser mm

Enligt VD har ett omfattande förankringsarbete genomförts inför upphand- lingen av operatör, både på politikernivå och tjänstemannanivå. Den 12 augus- ti 2014 träffades Norrtåg, landstingen och ägarna för att diskutera och besluta om upphandlingsförutsättningar.

I projektgrupp upphandling finns förutom projektgruppen, expertis och sy- stemstöd även fyra fokusgrupper (trafik och infrastruktur, fordon, mark- nad/intäkter, finansiering) med representation från ägarna.

2.3 Dokumentation

”Alla upphandlingar skall dokumenteras skriftligt genom anbudssamman- ställningar, beställningar och kontrakt samt andra skriftliga noteringar vid genomförd upphandling”.²

I upphandlingsprocessen upprättas enligt verkställande tjänstemännen en mängd dokument avseende överenskommelser, möten mm.

De upprättade dokumenten samlas i Projektplace som är en webbaserad tjänst för projektarbete. Under upphandlingsprocessen är åtkomsten till do- kumenten begränsad till VD och verksamhetsutvecklare på grund av den sek- retess som råder under upphandlingsprocessen.

¹ Ägardirektivet

² Upphandlingspolicy punkt 3.5.

2.4 Juridisk expertis upphandlad

Norrtågs upphandlingsförfarande skall ske i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt Lagen om upphandling inom vatten, energi, transport och post (LUF). Som komplement till LOU gäller upphandlingspolicyn från 2009-02-24 och senast reviderad 2014-09-24.

Bolaget har enligt VD upphandlat juridisk expertis dels för att bistå vid uttolkning av LOU och Upphandlingspolicyn och dels för de strikt juridiska frågorna (formuleringar mm).

2.5 Styrelsen har beslutat om upphandling

Under 2014 har styrelsen fattat följande beslut:

- att inhämta kollektivtrafikmyndigheternas beslut om "Norrtågstrafiken – långsiktigt utvecklings- och finansieringsbeslut inför operatörsupphandling" (2014-03-28 § 430),
- om tid för beslut om upphandlingsform (2014-05-07 § 440)
- ett extra styrelsemöte och en extra bolagsstämma skulle hållas för att diskutera upphandlingsform (2014-06-09 § 455)
- att Norrtågs upphandling 2016 ska ske som en tjänstekoncession (2014-08-21 §464)
- att bolaget ska arbeta efter upphandlingsförutsättningarna (beslutats vid ett möte 2014-08-12 mellan Norrtåg, landstingen och de fyra ägarerna) så långt som lagstiftningen tillåter (2014-09-24 § 472).
- att godkänna förfrågningsunderlaget under förutsättning att erforderliga beslut fattas och att enlighet uppnås angående periodkortet (2014-12-18 § 480).

I samband med ovan nämnda beslutstillfällen har VD redovisat lägesrapport i upphandlingen till styrelsen.

Kommentar

Vi bedömer att styrelsens åtgärder inför ny upphandling av tågoperatör och i de delar av upphandlingsprocessen som pågått under den granskade tiden varit ändamålsenliga.

3. Resultat av granskning av avtalshanteringen

Bland Norrtågs ca 25 avtalspartners finns revisionsbyråer, försäkringsbolag, företag för kommunikationstjänster, energibolag och konsulter som upphandlats som stöd och kvalitetssäkring i upphandlingen av tågoperatör.

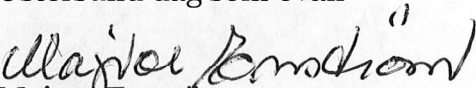
I granskningen har bolagets interna kontroll i hanteringen av avtal omfattat följande frågor:

Revisionsfråga	Iakttagelse vid granskning	Kommentar	Bolagets åtgärd m.a.a. granskningen
Juridisk kompetens vid tecknande av avtal?	Enligt VD köps juridisk kompetens främst vid större upphandlingar.		
Betryggande förvaring av avtalen?	Avtalen förvaras i pärmar i kassaskåp.		
Konsultavtalen har följs upp?	Nej inte systematiskt.	Risk för att den upphandlade tjänsten inte erhålls enligt avtal. Viktiga erfarenheter om säljaren kan missas vid ny upphandling.	Enligt VD har man kontroll på konsulterna och god kännedom om kvaliteten på de tjänster dessa utför.
Rutin finns för bevakning av avtalstider?	Nej ingen fastlagd rutin. I granskningen framkom att avtalspärm innehöll även inaktuella avtal.	Risk för att avtalstider missas och att bolaget får onödiga kostnader.	För bl.a. bevakning av avtalstider har bolaget egenutvecklat en data-rutin. Efter granskningen har sex avtal "utgått".
Regler för avtalshantering finns?	Dokumenterade rutiner saknades. Som stöd vid avtalshanteringen finns dokumenthanteringsplan med bl.a diarietföring, gallring mm och attestreglerna. Samtliga granskade avtal var behörigen under-tecknade.	Risk för att någon del i handläggningen enligt policy och regler missas, speciellt vid personbyten.	Bolaget har under året säkrat upp processer runt diarietföring och avtalsregister (Styrelsen 2014-12-18 § 477)
Avtalen var behörigen under-tecknade?	Samtliga granskade avtal var behörigen under-tecknade.		
Avtalen var diarietförda?	Samtliga granskade avtal var diarietförda.		
Avtalen uppfyllde LOU om slutdatum?	Ett av avtalen saknade slutdatum.	Avsteg från LOU	Bolaget avslutade avtalet efter vårt påpekande.

Kommentarer

Styrelsen har genomfört åtgärder, efter att vi kommunicerat iakttagna brister i avtalshanteringen. Vi bedömer att styrelsens avtalshantering efter dessa åtgärder i allt väsentligt är tillfredsställande. Vi rekommenderar att den interna kontrollen ytterligare förbättras med dokumenterade rutiner för avtalshanteringen och uppföljning av avtalen.

Östersund dag som ovan


Majvor Enström
Revisionsdirektör
Certifierad kommunal revisor
Region Jämtland Härjedalen