

Ägarens styrning och kontroll över förbundets bolag samt bolagens följsamhet till ägarens direktiv

OBS! UTKAST

**Regionala kollektivtrafikmyndigheten Norrbotten
Länstrafiken i Norrbotten AB**

Juni 2022




Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av förtroendevalda revisorerna i förbundet samt lekmannarevisorer i länstrafikbolaget har det genomförts en gemensam granskning inom området ägarstyrning, ägarkontroll och bolagens följsamhet till ägarens direktiv. Granskningen tar utgångspunkt från revisorernas uppdrag som regleras i kommunallagen (kapitel 12) och aktiebolagslagen (kapitel 10). Granskningen har inriktats mot följande områden:

1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer
2. Ägarstyrning genom förbundsdirectionen
3. Återrapportering från bolag till ägare
4. Förbundsdirectionens förstärkta uppsiktsplikt

Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömning hur respektive revisionsobjekt hanterar granskningsområdet:

| Revisionsobjekt | Intern kontroll (område 2) | Ändamålsenlighet (område 1, 3-4) |
|------------------------------|---|---|
| Förbundsdirectionen |  |  |
| Länstrafiken i Norrbotten AB | |  |

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitten 2.1-2.4 samt 3.1.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att directionen utvecklar ägarstyrning över förbundsägda bolag. Ett flertal utvecklingsområden har noterats i granskningen.
- Att directionen gör en årlig prövning om Länstrafiken, Bussgods i Norr samt Norrtåg har efterlevt kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.
- Att directionen prövar om bolagsordningar och ägardirektiv i hel- och delägda bolag ska ses över inför kommande mandatperiod. Vid en översyn bör bland annat prövas om styrdokumenterna ska få en mer enhetlig utformning.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| 1. Inledning | 3 |
| 1.1 Bakgrund | 3 |
| 1.2 Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| 1.3 Revisionskriterier | 3 |
| 1.4 Avgränsning | 4 |
| 1.5 Metod | 4 |
| 2. Granskningsresultat | 5 |
| 2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer | 5 |
| 2.2 Ägarstyrning genom förbundsdirektionen | 7 |
| 2.3 Återrapportering från bolag till ägare | 9 |
| 2.4 Förbundsdirektionens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten | 10 |
| 3. Avslutning | 11 |
| 3.1 Sammanfattande revisionell bedömning | 11 |
| 3.2 Rekommendationer | 11 |

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunallagen ger kommunalförbund möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag. En betydande del av förbundets verksamhet bedrivs idag i bolagsform.

Innan överlämning av en kommunal angelägenhet till ett bolag kan ske måste ägaren bland annat fastställa vilket kommunalt ändamål bolagets verksamhet ska ha samt vilka kommunala befogenheter bolaget ska verka inom.

I direktionens uppdrag ingår att utöva uppsikt över förbundets samlade verksamhet. I uppdraget ingår även att utöva ägarrollen över bolagen. Vid en bristande ägarstyrning finns risken att bolagen inte bedrivs enligt ägarens intentioner, det vill säga de ändamål som bolagens verksamhet ska uppfylla. Det finns även risk att koncernens intressen avseende verksamhet och ekonomi inte uppnås.

Revisionsobjekt i granskningen är förbundsdirektionen samt aktiebolaget Länstrafiken i Norrbotten.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende förbundets bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har direktionen fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt kommunallagen 10:3?
2. Har direktionen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv och planer.
3. Sker rapportering från bolagen till ägaren i enlighet med gällande direktiv?
4. Genomför direktionen en årlig prövning av bolagens verksamhet? Förstärkt uppsiktsplikt.

Revisionsfråga 2 används för att pröva om den interna kontrollen inom området är tillräcklig. Övriga revisionsfrågor utgör underlag för om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallag 6:1, 6:6, 6:9, 10:3
- Aktiebolagslagen 8:4
- Styrdokument som är relevanta för granskningen, främst bolagsordning och ägardirektiv.

- I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor"

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i första hand till kalenderår 2021. I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med VD i länstrafikbolaget samt myndighetschef i kommunalförbundet. I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

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

2. Granskningsresultat

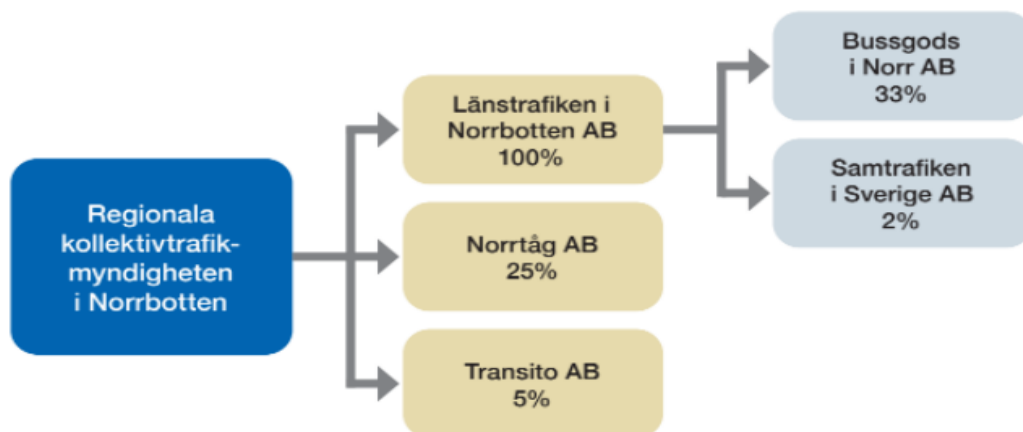
2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

Revisionsfråga 1: Har direktionen fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt kommunallagen 10:3?

lakttagelser

I förbundsdirektionens uppdrag ingår att besluta om hur förbundets verksamhet på övergripande nivå ska vara organiserad. Kommunal verksamhet kan utföras av exempelvis nämnder, gemensamma nämnder, stiftelser, kommunalförbund och kommunägda aktiebolag. Om förbundet väljer att bedriva verksamheten genom kommunala företag ska kommunfullmäktige ges möjlighet att binda företagen till vissa kommunalrättsliga ramar/principer.

Regionala kollektivtrafikmyndigheten har valt att bedriva stora delar av verksamheten i aktiebolagsform.



Av ovanstående sammanställning framgår att förbundet direkt eller indirekt har en betydande ägarandel i följande bolag:

- Länstrafiken i Norrbotten (ägarandel 100%)
- Bussgods i Norr (33 %)
- Norrtåg (25 %)

Om det samlade kommunala ägandet (en eller flera ägare) uppgår till 100 procent ska aktiebolaget bindas till följande kommunalrättsliga ramar/principer:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. Kommunalt ändamål och kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordning
3. Ägaren (läs: förbundsdirektionen) ska utse samtliga styrelseledamöter
4. Bolagsordning ska säkerställa att ägaren får ta ställning innan beslut tas i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt
5. Aktiebolaget ska ha minst en (1) kommunal revisor som utses av ägaren

6. Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare

Nedan presenteras en sammanställning i vilken grad ägaren bundit bolagen till ovan angivna ramar/principer. Av sammanställningen framgår följande:

| Område | Länstrafiken | Norrtåg | Bussgods i Norr |
|---------------|---------------------|----------------|------------------------|
| 1 | Grön | Gul | Grön |
| 2 | Grön | Röd | Grön |
| 3 | Grön | Grön | Grön |
| 4 | Grön | Grön | Grön |
| 5 | Grön | Grön | Grön |
| 6 | Röd | Röd | Röd |

Av bolagsordning för Länstrafiken (2015-04-21, reviderad 2022-03-22) framgår att det är direktionen som ska utse styrelseledamöter och lekmannarevisor i bolag. I bolagsordning för Bussgods i Norr (2020-06-08) respektive Norrtåg (2017-06-09) framgår det *inte* tydligt vilket ägarorgan som ska ta beslut i frågan.

Granskningen visar att inget bolag fullt ut har bundits till kommunalrättsliga principer. Detta gäller framför allt område 6, men för Norrtåg AB noteras även brister inom områdena 1-2.

Lagstiftaren har klargjort att allmänhetens insyn i offentligt finansierad verksamhet är lika viktig när den upphandlas av ett kommunalt bolag som när den upphandlas av en kommunal nämnd. Bolaget ska bindas till denna princip genom bolagsordning eller ägardirektiv. Vår granskning visar att ägaren inte säkerställt denna insyn i fall bolagen väljer att överlåta någon del av en kommunal angelägenhet till privat utförare.

Med kommunala befogenheter avses om bolagen ska tillämpa kommunallagens principer i fråga om lokalisering, självkostnad samt likställighet. Dessa principer ska i normalfallet gälla för kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Bedömning

Vi gör bedömningen att förbundsdirektionen *delvis* säkerställt att granskade bolag bundits till kommunalrättsliga ramar/principer. Bedömningen baseras på följande:

- Bolagsordningarna är förenliga med kommunallagen i flertalet områden.
- Vissa brister och utvecklingsområden har dock noterats i granskningen. Framför allt noteras brister när det gäller att binda Norrtåg AB till kommunalrättsliga principer.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

2.2 Ägarstyrning genom förbundsdirektionen

Revisionsfråga 2: Har förbundsdirektionen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv och planer.

lakttagelser

Av kommunallagen framgår att om ett kommunalförbund är organiserat med förbundsdirektion, ska direktionen även vara förbundsstyrelse.

Förbundsstyrelsens uppdrag regleras i kommunallagen. I styrelserollen ingår att utöva styrning, samordning och uppsikt över förbundets samlade verksamhet. En del i uppdraget är att utöva styrning över den verksamhet som bedrivs i bolagsform. Vanligtvis kommer denna styrning till uttryck genom beslut i följande ärenden:

1. Utse styrelseledamöter
2. Utse lekmannarevisorer
3. Utse ägarombud och utfärda ombudsinstruktion
4. Fastställa ägardirektiv

Nedan presenteras en sammanställning i vilken grad *förbundsdirektionen* fullgjort sin ägarroll inom granskade bolag. Granskningen har i första hand fokuserat på innevarande mandatperiod 2019-2022:

| Ärende | Länstrafiken | Norrtåg | Bussgods i Norr |
|--------|--------------|---------|-----------------|
| 1 | Grön | Grön | Gul |
| 2 | Grön | Röd | Röd |
| 3 | Gul | Gul | Röd |
| 4 | Grön | Röd | Röd |

Av sammanställningen framgår att direktionen har svårt att verifiera att den på ett systematisk sätt utövar styrning över förbundets aktiebolag. Endast inom 4 av 12 granskade områden bedöms förbundsdirektionens styrning vara tillräcklig (se gröna fält i matrisen). Bristerna är framför allt hänförliga till delägda bolag.

När det gäller ärende 3 noteras att förbundsdirektionen utsett ägarombud till årsstämmor i direktägda bolag (Länstrafiken och Norrtåg). En brist är att förbundsdirektionen inte utfärdat instruktion för hur dessa ombud ska agera på årsstämman.

Granskningen visar att det upprättats ägardirektiv (ärende 4) för alla granskade bolag: Länstrafiken (2012, reviderad 2022-03-22), Norrtåg (2017) samt Bussgods i Norr (2020). Det kan inte verifieras att direktionen behandlat ägardirektiv i delägda bolag innan de fastställts på årsstämma.

När det gäller ärendegrupp 1-2 kan dessa beslut *inte* delegeras till andra organ. Enligt kommunallagen ska dessa beslut fattas av förbundets högsta beslutande organ, det vill

säga förbundsdirektionen. När det gäller ärende 3-4 kan dessa ärenden delegeras till andra organ för indirekt ägda bolag (t.ex. Bussgods i Norr). För direktägda bolag ska besluten tas av förbundsdirektionen.

Vi kan inte finna att direktionen i ägardirektiv till Länstrafiken (2012, reviderad i mars 2022) inte angett vilka uppdrag som vilar på bolaget i frågor som rör ägarstyrning av indirekt ägda bolag. Vi noterar att direktionen i ett enskilt ärende (mars 2021) lämnat uppdrag till styrelsen i Länstrafiken att nominera styrelseledamot i Bussgods i Norr AB.

Granskningen visar att ägarstyrningen av det indirekt ägda bolaget Bussgods i Norr delvis utövas av länstrafikbolaget. I sammanhanget noteras att *styrelsen i Länstrafikbolaget* fattat beslut i följande ärenden:

- Utse styrelseledamot i Bussgods i Norr (maj 2021)
- Utse lekmannarevisorssuppleant i Bussgods i Norr (juni 2021)
- Godkänt ägardirektiv för Bussgods i Norr (januari 2020)

Övrigt

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. Följande planer ska upprättas:

1. Verksamhetsplan
2. Budget

I ägarrollen ingår att binda bolagen till kommunala principer. Vid granskning av ägardirektiv i hel- och delägda bolag har följande noterats:

| Område | Länstrafiken | Norrtåg | Bussgods i Norr |
|--------|--------------|---------|-----------------|
| 1 | Gul | Röd | Grön |
| 2 | Röd | Röd | Grön |

Av sammanställningen framgår att ägaren i låg grad bundit bolagen till att upprätta budget och verksamhetsplan. Framför allt gäller detta i fråga om budget/ekonomiska planer. En brist med ägardirektiv för Bussgods i Norr är det inte preciserats vad budgetplanen ska innehålla.

En kommunal budget ska innehålla följande delar:

- Resultatbudget (3 år)
- Balansbudget (1 år)
- Investeringsbudget (1 år)
- Kassaflödesbudget (1 år)

Bedömning

Vi gör bedömningen att direktionen *inte* säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över verksamhet som bedrivs i bolagsform. Bedömningen baseras på följande:

- Direktionen har svårt att verifiera sin styrning inom området. Det gäller i första hand verksamhet som bedrivs i delägda bolag.

- Direktionen har i låg grad säkerställt att bolagen upprättar verksamhetsplan och budget.
- Direktionen har inte preciserat vilka uppdrag som vilar på länstrafikbolaget när det gäller ägarstyrning av det indirekt ägda bolaget Bussgods i Norr.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

2.3 Återrapportering från bolag till ägare

Revisionsfråga 3: Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?

lakttagelser

I bolagens uppdrag ingår att återrapportera till ägaren hur de fullgör tilldelade uppdrag. Formerna för återrapportering regleras vanligtvis i ägardirektiv.

Exempel på material som lämnas från bolag till ägare kan vara följande:

1. Verksamhetsplan
2. Budget
3. Protokoll för styrelsemöten
4. Protokoll för årsstämma
5. Tertialrapport/Delårsrapport
6. Årsredovisning
7. Bolagsstyrningsrapport

Nedan presenteras dels vilket material som bolagen ska lämna till ägare dels i vilken grad bolagen har fullgjort återrapportering till RKM. I tid har granskningen avgränsats till år 2021. Granskningen visar följande:

| Område | Länstrafiken | Norrtåg | Bussgods i Norr |
|---------------|---------------------|------------------|------------------------|
| 1 | Inget krav - E/T | Inget krav - E/T | Grön |
| 2 | Inget krav - E/T | Inget krav - E/T | Grön |
| 3 | Grön | Inget krav - E/T | Grön |
| 4 | Grön | Inget krav - E/T | Grön |
| 5 | Grön | Grön | Grön |
| 6 | Grön | Grön | Grön |
| 7 | Inget krav - E/T | Inget krav - E/T | Inget krav - E/T |

E/T = Ej tillämplig

Av sammanställningen framgår att det finns betydande skillnader vilka rapporteringskrav som ställs på respektive bolag. Störst krav på återrapportering ställs på Bussgods i Norr.

Granskningen visar att hel- och delägda under 2021 återrapporterat till ägaren enligt fastställda direktiv.

Bedömning

Vår bedömning är att återrapportering från bolag till ägare sker enligt utfärdade direktiv. Bedömningen baseras på att samtliga bolag under 2021 fullt ut har rapporterat enligt fastställda direktiv.

2.4 Förbundsdirektionens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten

Revisionsfråga 4: Genomför direktionen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

lakttagelser

I direktionens uppdrag ingår att utöva uppsikt över förbundets samlade verksamhet. Detta gäller inte minst verksamhet som bedrivs genom förbundsägda aktiebolag.

Enligt kommunallagen ska förbundsdirektionen, i sin roll som förbundsstyrelse, utöva en förstärkt uppsiktsplikt gentemot de förbundsägda aktiebolagen. Den förstärkta uppsikten gäller för hel- och delägda bolag.

Den förstärkta uppsikten innebär att förbundsstyrelsen årligen ska pröva om bolagets verksamhet varit förenlig med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Prövningen ska avse bolagets verksamhet för föregående år. Denna prövning görs vanligtvis under perioden april-juni månad. Om prövningen visar att bolagets verksamhet ej varit förenlig med ägarens direktiv är direktionen skyldig att besluta om åtgärder utifrån noterade brister.

Vår granskning visar att förbundsdirektionen under 2021 inte genomfört en prövning om förbundets bolag har bedrivit verksamheten i enlighet med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Denna brist har även noterats i tidigare års granskning av förbundsdirektionens förvaltning (grundläggande granskning).

Bedömning

Vi gör bedömningen att förbundsdirektionen, i sin roll som styrelse, *inte* gör en årlig prövning av bolagens verksamhet. Bedömningen baseras på följande:





- Direktionen har under 2021 inte gjort en prövning av bolagens följksamhet till kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.
- Prövningen har inte skett i enlighet med vad som anges i lagstiftning (KL 6:9).

För framtiden rekommenderas direktionen efterleva krav på förstärkt uppsikt över aktiebolag där förbundet har en betydande ägarandel (läs: Länstrafiken, Bussgods i Norr samt Norrtåg).

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Nedan redovisas den revisionella bedömningen för respektive delområde:

| Delområde | Bedömning |
|---|---|
| 1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer (underlag för att bedöma <i>ändamålsenlighet</i>) |  |
| 2. Ägarstyrning genom förbundsrevisionen (underlag för att bedöma <i>intern kontroll</i>) |  |
| 3. Återrapportering från bolag till ägare (underlag för att bedöma <i>ändamålsenlighet</i>) |  |
| 4. Förbundsrevisionens uppsikt (underlag för att bedöma <i>ändamålsenlighet</i>) |  |

Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömningar:

- Förbundsrevisionens styrning och kontroll inom granskade områden sker endast delvis på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är otillräcklig.
- Återrapportering från Länstrafiken i Norrbotten till ägare sker i allt väsentligt på ett ändamålsenligt sätt. Bolaget har under år 2021 efterlevt ägarens rapporteringsdirektiv.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att direktionen utvecklar ägarstyrning över förbundsägda bolag. Ett flertal utvecklingsområden har noterats i granskningen.
- Att direktionen gör en årlig prövning om Länstrafiken, Bussgods i Norr samt Norrtåg har efterlevt kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.
- Att direktionen prövar om bolagsordningar och ägardirektiv i hel- och delägda bolag ska ses över inför kommande mandatperiod. Vid en översyn bör bland annat prövas om styrdokumenterna ska få en mer enhetlig utformning.

2022-06-08

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av den förtroendevalda revisorerna i RKM samt lekmannarevisor i Länstrafiken i Norrbotten AB enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-12-07. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.