

Revisionsrapport

Uppsikt

Kommunalförbundet
Norrbottnens läns
kollektivtrafikmyndighet

Martin Gandal
Revisionskonsult

Per Ståhlberg
Certifierad kommunal
revisor

April 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Revisionskriterier	2
2.4.	Metod och avgränsning	2
3.	Lagstiftning.....	3
3.1.	Kommunallagen	3
4.	Granskningsresultat	4
4.1.	Förbundets verksamhet som bedrivs i annan regi.....	4
4.2.	Styrdokument	4
4.3.	Återrapportering	6
4.4.	Förbundsdirektions kontroll	6
5.	Bilaga.....	1

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av revisorerna i kommunalförbundet Norrbottens läns kollektivtrafikmyndighet har PwC, Kommunal Sektor, granskat förbundsdirektionen uppsikt över verksamheten som bedrivs i Länstrafiken och Norrtåg. Syftet med granskningen är att bedöma om uppsikten utövas på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att uppsikten i vissa avseenden inte utövas på ett ändamålsenligt sätt. Vad gäller den interna kontrollen bedöms även den till vissa delar vara otillräcklig. Den sammantagna bedömningen baseras på bland annat följande:

- Bolagens styrdokument är i olika avseenden inte förenliga med de krav som ställs i kommunallagen när det gäller att överlämna vården av en kommunal angelägen till ett aktiebolag. Det råder oklarhet, hos Norrtåg liksom hos delägare och finansiärer, om vilka styrdokument som faktiskt gäller för bolaget.
- Den finansiella återrapporteringen från bolagen sker i stort enligt direktiv. Däremot är återrapporteringen avseende verksamheten inte lika heltäckande.
- Förbundet kan i dokument till viss utsträckning styrka sin uppsikt över Länstrafiken, däremot finns det brister rörande insynen i och kontrollen av Norrtåg.

I syfte att utveckla verksamheten bör följande rekommendationer prioriteras:

- Förbundsdirektionen bör fortsätta arbetet med att anpassa styrdokumenterna till gällande lagstiftning.
- Förbundsdirektionen bör, tillsammans med övriga delägare och finansiärer i Norrtåg, säkerställa vilka styrdokument som gäller, att de är likalydande mellan länen och att de formellt görs gällande mot bolaget genom beslut på årsstämma.
- Säkerställa en enhetlig återrapportering och insyn i de båda bolagen

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Förbundets revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

En betydande del av kommunalförbundets verksamhet bedrivs i bolagsform. I förbundsledningens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet. Från år 2013 har lagstiftningen skärpts när det gäller styrning och uppsikt över kommunal verksamhet. Brister inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

Revisionsobjektet i denna granskning är förbundsledningen i sin roll som förbundsstyrelse.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om uppsikten utövas på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Finns aktuella och ändamålsenliga styrdokument för förbundets verksamhet som bedrivs i bolagsform?
- Sker återrapportering från bolagen i enlighet med gällande direktiv?
- Utövar förbundsledningen en tillräcklig kontroll inom området?

2.3. Revisionskriterier

Följande dokumentation utgör revisionskriterier i granskningen:

- Kommunallagen
- Interna styrdokument som rör granskningsområdet

2.4. Metod och avgränsning

Dokumentanalys av bolagsordning, ägardirektiv och konsortialavtal samt protokollgranskning. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2014. I övrigt se revisionsfråga.

3. Lagstiftning

3.1. Kommunallagen

Ett kommunalförbund är en offentligrättslig form för samverkan som kommuner och landsting kan använda för att bedriva kommunala angelägenheter.

Kommunalförbundet har i mångt och mycket samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun.

Förbundet kan, i likhet med en kommun, överlämna befogenheter till annan juridisk person. Förbundet kan däremot inte överlämna sitt myndighetsansvar.

Regionala kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten är ett kommunalförbund med förbundsdirektion. Förbundsdirektionen har därmed rollen att fungera som beslutande respektive verkställande församling. Innan förbundet lämnar över en kommunal angelägenhet till exempelvis ett bolag ska direktionen:

- Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
- Fastställa de kommunala befogenheterna som bolaget ska förhålla sig till
- Säkerställa att direktionen får ta ställning innan beslut av väsentlig och/eller av principiell karaktär fattas av bolaget
- Utse styrelseledamöter och revisorer i bolaget

I direktionens ansvar ingår även att ha *uppsikt* över all sin verksamhet oavsett vilket organ som bedriver verksamheten.

4. Granskningsresultat

4.1. Förbundets verksamhet som bedrivs i annan regi

De bolag som förbundet har överlåtit kommunala angelägenheter till är:

1. Länstrafiken i Norrbotten AB (100 % ägandeskap)
2. Norrtåg AB (25 % ägandeskap)
3. Transitio AB (5 % ägandeskap)

Länstrafiken ansvarar för all kollektivtrafik i Norrbotten. Bolagets uppdrag är att bistå förbundet med planering, upphandling och uppföljning samt samordning av samhällsbetalda resor och tjänster avseende persontransporter.

Norrtåg ansvarar för all persontrafik med tåg i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.

Transitio inköper och vidareuthyr tågset till den regionala tågtrafiken i landet. Däremot kommer *Transitio* inte behandlas i denna granskning.

4.2. Styrdokument

I detta avsnitt riktas fokus på vilka relevanta styrdokument förbundsledningen har antagit och hur de reglerar ägarstyrning/upsikt över Länstrafiken och Norrtåg.

Den främsta styrningen från ledningen består av att utfärda/fastställa bolagsordningar, konsortialavtal och ägardirektiv för bolagen. Granskningen noterar följande styrdokument finns antagna:

	<i>Bolagsordning</i>	<i>Ägardirektiv</i>	<i>Konsortialavtal</i>
1. Länstrafiken i Norrbotten AB	Ja	Ja	Nej ¹
2. Norrtåg AB	Ja	Ja	Ja

Den bolagsordning som *Länstrafiken* i skrivande stund är bunden vid (som alltså antagits på en bolagsstämma i bolaget i maj 2012) säkerställer inte att förbundet ska utse styrelseledamöter samt att bolaget ska inhämta förbundsledningens ställningstagande inför viktigare frågor. Däremot innehåller bolagsordningen bestämmelser om nomineringsprocessen för revisorerna och det kommunala ändamålet med verksamheten.

Vi konstaterar dock att ny bolagsordning för Länstrafiken beslutades på ledningens sammanträde i december. Denna nya bolagsordning är anpassad till gällande bestämmelser. Det som kvarstår är att fastställa bolagsordningen på årsstämman i bolaget, våren 2015.

¹ Ett konsortialavtal är ett avtal mellan delägare, de RKM ensamt äger LTN fyller det ingen funktion. Kommunalförbundet Norrbottens läns kollektivtrafikmyndighet
April 2015
PwC

Utöver revidering av bolagsordningen bör också ägardirektivet uppdateras vad avser bestämmelser av bolagsstyrelsens rapportering om att verksamheten bedrivits och utvecklats i enlighet med ändamålet med bolagets verksamhet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Därefter ska direktivet också göras gällande för bolaget genom beslut på bolagsstämma.

Av *Norrtågs* bolagsordning (med hänvisning till uppgifter i konsortialavtalet ägarna emellan) framgår det kommunala ändamålet med verksamheten och vidare att en lekmannarevisor och två styrelseledamöter ska utses av respektive län. Förbundets möjlighet att ta ställning innan beslut av principiell betydelse eller av större vikt fattas i bolaget är också reglerat i bolagsordningen.

Gällande konsortialavtal säger att det är länstrafikbolagen som utser styrelseledamöter (detta utgår från det tidigare, inte det nu gällande ägarförhållandet). Det finns inte reglerat hur nomineringsprocessen av lekmannarevisorerna ska gå till. Granskningen av avtalet visar vidare att förbundet har inspektionsrätt i bolaget.

I ägardirektivet finns även beskrivet att ett ägarsamråd ska finnas. En av rådets uppgifter är att ta fram uppdaterade förslag på ägardirektiv så att de kontinuerligt hålls aktuella.

I samband med lekmannagranskningen av Norrtåg 2014 som vi tagit del av har det konstaterats att bolaget inte med säkerhet kan peka på vilka styrdokument som faktiskt är gällande för dem. Detta har sin grund i att ägarna och finansiärerna inte har säkerställt processen kring sin beslutsgång avseende styrdokumenten. Granskningen konstaterar bland annat att olika versioner av styrdokumenten har beslutats i de olika länen under 2013 och 2014. Utöver att de inte är identiska så har inte alla parter beslutat om samtliga dokument vilket bland annat har lett till att i bolagsordningar och ägardirektiv finns det hänvisningar till ett konsortialavtal som inte är antaget av alla delägare. Detta problem med att icke likalydande styrdokument har antagits i de olika politiska församlingarna inträffade även vid uppstarten av Norrtåg år 2008.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att styrdokumentet inte fullt ut är utformat på ett ändamålsenligt sätt.

Vad avser Länstrafiken så noterar vi att den beslutade, men ännu ej på bolagsstämma fastställda, bolagsordningen för Länstrafiken är anpassad till gällande bestämmelser.

För att utveckla styrningen och uppsikt rekommenderas att Länstrafikens ägardirektiv bör ses över vad avser bolagsstyrelsens rapporteringsskyldigheter till ägaren (ändamål och befogenheter).

Det råder viss oklarhet, hos Norrtåg liksom hos delägare och finansiärer, om vilka styrdokument som faktiskt gäller för bolaget.

Vi rekommenderar att förbundsdirektionen, tillsammans med övriga delägare och finansiärer i Norrtåg, säkerställer vilka styrdokument som är giltiga, att de är likalydande mellan länen och att de formellt görs gällande mot bolaget genom beslut på årsstämma.

4.3. Åtterrapporering

Kommunallagen reglerar inte formerna för hur de organ som övertagit vården av en kommunal angelägenhet ska återrapportera till uppdragsgivaren. Detta ska regleras i bolagsordning och ägardirektiv m.m.

Av ägardirektiven framgår att *Länstrafiken*, till ägaren, ska återrapportera i form av tertialrapporter per april och augusti, årsredovisning, skicka in stämmoprotokoll samt hålla styrelseprotokollen ska hållas tillgängliga hos bolaget. Tertialrapporterna ska innehålla verksamhetsuppföljning utifrån gällande ägardirektiv, en verksamhetsplan med ekonomisk helårsprognos och uppföljning av verksamhetens mål och inriktning.

I ägardirektiven för *Norrtåg* finns det beskrivet att bolaget ska redovisa kvartalsrapporter och årsredovisning till ägarna och årligen redovisa till ägarna om resandeutvecklingen.

Granskningen av återrapportering 2014 visar följande:

Länstrafiken har i stort lämnat rapportering i enligt med fastställda direktiv. Granskningen kan dock inte styrka att det skett någon systematisk uppföljning av bolagets mål och inriktning.

Rapportering från *Norrtåg* är i huvudsak av ekonomisk karaktär. Granskningen kan däremot inte styrka att förbundet fått någon dokumenterad kvartalsrapportering eller dokumenterad information om resandeutvecklingen.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att den finansiella återrapporteringen från bolagen i huvudsak sker enligt direktiv. Däremot är återrapporteringen avseende verksamheten inte lika heltäckande.

4.4. Förbundsdirektions kontroll

Av kommunallagen framgår det att förbundsdirektionens uppdrag är att ha uppsikt över all kommunal verksamhet. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs av aktiebolag.

Insyn och rapportering från förbundets verksamheter regleras företrädesvis genom bolagsordningar och ägardirektiv.

Av bolagsordning och ägardirektiv framgår det att förbundsdirektionen fastställt bestämmelser för både insyn och återrapportering i *Länstrafiken*. Däremot noterar granskningen att det saknas former för insyn, utöver delägarnas inspektionsrätt, i *Norrtåg*.

Som nämnt i tidigare avsnitt integreras Länstrafiken rapportering med förbundets egen rapportering till sina medlemskommuner. I årsredovisning 2013 och tertialrapport per augusti finns både verksamhetsberättelser och verksamhetsprognoser/resultat.

Därutöver noterar granskningen att det i återrapporteringen inte finns en samlad värdering av hur Länstrafiken har nått måluppfyllelse gentemot det kommunala ändamålet.

I övrigt visar granskningen av förbundsledningens protokoll från 2014 att ledningen har behandlat beslutsärenden rörande Länstrafiken i fråga om justering av bolagsordningar. Av protokollen framgår att även Norrtåg har förekommit i ärenden beträffande tågtrafiken och en diskussion/utredning rörande ägarförhållanden i bolaget.

Det kan inte styrkas att ledningen under år 2014 behandlat styrelseprotokoll från Länstrafiken AB.

Revisionell bedömning: Vår bedömning är att förbundsledningens kontroll av bolagens verksamheter är i vissa avseende tillräcklig. Bedömningen baseras på att förbundsledningens i viss utsträckning kan styrka sin uppsikt över verksamheten i Länstrafiken, brister finns däremot gällande uppsikten i Norrtåg.

För att utveckla uppsikten bör förbundsledningens säkerställa att den får heltäckande rapportering och insyn från båda av bolagen.

5. Bilaga

	Länstrafiken*	Norrtåg
<i>Kommunalt ändamål</i>	På uppdrag av förbundet biträda med planering, upphandling och uppföljning av den regionala kollektivtrafiken	Bedriva persontrafik med tåg på dag i respektive län och mellan länen och angränsade län
<i>Kommunala befogenheter</i>	Likställighets- och självkostnadsprincip mm	-
<i>Inhämta förbundets ställningstagande innan beslut i viktiga frågor</i>	Ja	Ja
<i>Styrelseledamöter</i>	9 styrelseledamöter (9 suppleanter) utses av förbundsdirektionen	8 ledamöter (4 suppleanter), Länstrafiken utser 2 ledamöter och en suppleant
<i>Revisorer</i>	1 auktoriserad och två lekmannarevisorer utses av förbundsdirektion	En revisor Oklart med lekmannarevisorn
<i>Återrapportering till förbundet (frekvens och innehåll)</i>	Nej Finns däremot reglerat i ägardirektivet	Nej
<i>Förbundets inspektionsrätt</i>	Ja (förbundsdirektionen)	Ja (Delägarna och landstingsfullmäktige)
<i>Antagna av årsstämman och förbundet</i>	Ja, 2012-05-11	?

* Bedömning gjord utifrån det förslag på ny bolagsordning som direktionen beslutade om i december 2014. Notera att bolagsordningen först blir gällande för bolaget då den är fastställt på bolagsstämma i Länstrafiken AB.