

Granskningsredogörelse

Ägarstyrning och uppsikt

Skellefteå Stadshus AB

Martin Gandal

Mars 2016

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Avgränsning.....	3
2.5.	Metod.....	3
3.	Granskningsiakttagelser	4
3.1.	Styrdokument	4
3.2.	Styrelsens uppsikt och kontroll	5
3.3.	Måluppfyllelse	6
4.	Bedömning	8
4.1.	Bedömning mot kontrollmål	8
4.2.	Rekommendationer.....	8
	Bilagor: Bolagsordningar och ägardirektiv	1

1. *Sammanfattning*

Från år 2013 har lagstiftningen skärpts när det gäller styrning och uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Skellefteå Stadshus (SSAB) huvuduppdrag är att utveckla ägarstyrningen av de kommunala bolagen. En bristfällig styrning och kontroll riskerar leda till att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

Lekmannarevisionen har under 2015 genomfört en granskning av SSAB ägarstyrning och uppsikt över dotterbolagen. Granskningen tar utgångspunkt från 9 kap kommunallagen och 10 kap aktiebolagslagen. Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Styrdokumentens följsamhet till lagstiftning
- Uppsikt över dotterbolagen
- Måluppfyllelse för dotterbolagen 2015: verksamhet och ekonomi

Utifrån genomförd granskning görs en sammanfattade revisionell bedömning att Skellefteå Stadshus ägarstyrning och uppsikt till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Vidare görs bedömningen att verksamheten under år 2015 har bedrivits från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Underlag för gjorda bedömningar redovisas i följande avsnitt.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Att Skellefteå Stadshus prövar om det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna kan förtydligas i stadshuskoncernens bolagsordningar och ägardirektiv
- Att Skellefteå Stadshus säkerställer att dotterbolagen tydligt redovisar hur verksamheten har utvecklats mot det kommunala ändamålet

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lekmannarevisorn har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av området styrning och uppsikt inom stadshuskoncernen.

Från år 2013 har lagstiftningen skärpts när det gäller styrning och uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Skellefteå Stadshus AB:s (SSAB) huvuduppdrag är att utveckla ägarstyrningen av de kommunala bolagen. En bristfällig styrning och kontroll riskerar leda till att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

Ansvaret för att verkställa och bedriva bolagets verksamhet i enlighet med lagstiftning och ägardirektiv vilar på bolagsstyrelse och VD.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är bolagens styrdokument förenliga med krav i kommunallagen? Fokus på bolagsordning och ägardirektiv
- Kan styrelsen verifiera att den utövar tillräcklig uppsikt inom området? Fokus på krav i kommunallagen.
- Är redovisat resultat för dotterbolagen år 2015 förenligt med fastställda mål? Fokus på ändamål och ekonomi.

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen 3 kap § 17-18, 6 kap § 1
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet

2.4. Avgränsning

Genomgång av bolagsordningar och ägardirektiv för samtliga dotterbolag. Därutöver göra stickprovskontroll av motsvarande styrdokument för fyra dotterdotter-bolag. Urval sker utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

I tid avgränsas granskningen främst till verksamhetsåret 2015. I övrigt se bakgrund och revisionsfråga.

2.5. Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation, stickprovskontroller och kompletterande intervju med bolagets controller.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Styrdokument

I detta avsnitt riktas fokus på om styrdokumenten är förenliga med de krav som redovisats i kommunallagen. I bilaga presenteras en sammanställning över för granskningen relevanta styrdokument.

3.1.1. Iakttagelser

3.1.1.1. Bolagsordningar

Dotterbolag

I bilaga finns en redovisning av SSAB:s dotterbolag och i vilken grad som moderbolaget har knutit dem till de krav som ställs i kommunallagen.

Granskningen visar att SSAB i huvudsak har bundit sina dotterbolag till de krav som ställs i kommunallagen. De brister som granskningen noterar är följande:

- Att det inte finns reglerat hur bolagen ska återrapportera verksamhetsmässiga- och ekonomiska målen
- Att det är otydligt vad det kommunala ändamålet är i Skelleftebuss AB och Skellefteå Airport AB

Dotterdotterbolag

Nästa steg i granskningen är att bedöma om dotterdotterbolagens bolagsordningar är förenliga med de krav som ställs i kommunallagen. Stickprovsurvalet har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Följande 4 dotterdotterbolag har valts:

1. Greenwind AB (Skellefteå Kraft AB, 100 %)
2. Skellefteå Kraft Service AB (Skellefteå Kraft AB, 100 %)
3. Ackra Invest AB (Skellefteå Kraft AB, 50 %)
4. Skelleftebostäder Parkering AB (Skelleftebostäder AB, 100 %)

Granskningen visar att Skellefteå Kraft i huvudsak har bundit Greenwind AB och Skellefteå Kraft Service AB till de krav som ställs i kommunallagen. De brister som noteras är det finns en otydlighet vad det kommunala ändamålet är samt att det inte klargjorts vilka kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten.

Det delägda bolaget Ackra Invest AB har inte bundits till de krav som ställs i kommunallagen.

Granskning av bolagsordning för Skelleftebostäder Parkering AB visar att Skebo har bundit sitt dotterbolag till de krav som ställs i kommunallagen.

3.1.1.2. Ägardirektiv

I bilaga finns en redovisning av ägardirektiven för SSAB:s dotterbolag.

Av bilagan framgår att moderbolagets ägarstyrning och uppsikt över dotterbolagen har stärkts genom upprättade ägardirektiven. I ägardirektiven tydliggörs att bolagen årligen i förvaltningsberättelsen ska redovisa hur bolaget har utvecklats mot det kommunala ändamålet.

I sammanhanget noteras att styrelsen i dotterbolagen ska understödja kommunstyrelsen i prövningen om verksamheten har bedrivits inom den kommunala kompetensen.

De brister som granskningen noterar är:

- Att SSAB inte klargör hur dotterbolagen ska återrapportera verksamhetsmålen
- Att Skellefteå City Airport inte förtydligar sitt kommunala ändamål samt att det finns oklarheter i fråga om de ekonomiska målen i ägardirektiven
- Att Skelleftebuss AB saknar tydliga ekonomiska mål i ägardirektiven

3.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att bolagens styrdokument är förenliga med de krav som ställs i kommunallagen. Bedömningsgrunderna är att SSAB i rimlig grad har säkerställt att bolagsordningar och ägardirektiv följer de krav som ställs i kommunallagen.

Bristar i vissa av bolagsordningarna är att det är otydligt vad det kommunala ändamålet med verksamheten är. Bristar i ägardirektiven är att det saknas, för ett av dotterbolagen, ett förtydligande av det kommunala ändamålet.

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendation:

- Pröva om det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna kan förtydligas i stadshuskoncernens bolagsordningar och ägardirektiv

3.2. Styrelsens uppsikt och kontroll

3.2.1. Iakttagelser

Moderbolagets uppdrag regleras i bolagsordning, ägardirektiv och ägarpolicy. Granskningen visar att ägarens direktiv främst fokuserar på hur moderbolaget ska arbeta med styrning och samordning inom bolagskoncernen.

Styrelsen i Skellefteå Stadshus har, genom dotterbolagens bolagsordningar och ägardirektiv, i hög grad säkerställt uppsikt och kontroll över bolagen. Styrdokumentet säkerställer även kommunstyrelsens insyn i bolagen.

Följande krav på återrapportering ställs på dotterbolagen:

1. Verksamhetsplan/rambudget för påföljande år enligt ägarnas anvisningar
2. Bolagets årsredovisning
3. Granskningsrapport, revisionsberättelse
4. Ekonomisk rapportering under löpande år enligt ägarnas anvisningar

Vid granskning av Skellefteå Stadshus styrelseprotokoll år 2015 noteras följande:

- Punkt på dagordning som behandlar rapporter från dotterbolagens Vd:ar
- Behandlar delårsrapporter för dotterbolagen
- Behandlar årsredovisningar för dotterbolagen
- Behandlar bolagsstyrningsrapport för Skellefteå Stadshus

- Uppföljning av hur dotterbolagen bedriver internkontrollarbete
- Fastställer en rapporteringsplan för dotterbolagen för 2016

Granskning av dotterbolagens årsredovisningar för 2015 visar följande:

- Innehåller redovisning av bolagens verksamhet under 2015
- Förvaltningsberättelserna saknar det en tydlig redogörelse hur bolagen har utvecklats mot det kommunala ändamålet och hur bolaget har förhållit sig till de kommunala befogenheterna

Av SSAB:s bolagsstyrningsrapport framgår att dotterbolagens verksamhet har bedrivits inom den kommunala kompetensen. Bedömningen baseras på att bolagen under året överlämnat 12 ärenden till kommunfullmäktige som har varit av principiell beskaffenhet eller annars större vikt. I övrigt anges att bolagsstyrningen har skett utifrån ägarens intressen och i enlighet med tillämpliga lagar och regler.

Av SSAB:s årsredovisning 2015 framgår att det sker en utvärdering av dotterbolagens måluppfyllelse enligt kommunens styrmodell.

3.2.2. *Bedömning*

Vår bedömning är att styrelsen i Skellefteå Stadshus till övervägande del bedriver en tillräcklig uppsikt inom området. Bedömningen baseras på att styrelsen erhållit rapportering i huvudsak enligt direktiv. Brister som noteras är att det saknas en tydlig redogörelse för hur bolagen utvecklats mot det kommunala ändamålet.

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendation:

- Att SSAB säkerställer att dotterbolagen rapporterar hur verksamheten har utvecklats mot det kommunala ändamålet

3.3. *Måluppfyllelse*

3.3.1. *Iakttagelser*

Bedömningen nedan baseras på vad bolagen har uppgett i årsredovisning 2015 och uppföljning av styrkort 2015.

Bolag/Måluppfyllelse	Verksamhetsmål	Ekonomiska mål
Fastighets AB Polaris	Delvis uppfyllt	Uppfyllt
Skellefteå Kraft	Uppfyllt	Uppfyllt
Skellefteåbostäder	Uppfyllt	Uppfyllt
Skelleftebuss	Delvis uppfyllt	Uppfyllt
Skellefteå City Airport	Uppfyllt	Uppfyllt

I dotterbolagens årsredovisningar 2015 saknas tydlig redogörelse av bolagens måluppfyllelse till verksamhetsmål eller hur verksamheten har utvecklats mot det kommunala ändamålet.

3.3.2. *Bedömning*

Vår revisionella bedömning är att redovisat resultat för dotterbolagen för år 2015 är förenligt med fastställda mål. Bedömningen baseras på att dotterbolagen når måluppfyllelse i fråga om de ekonomiska målen och att 3 av 5 bolag når full måluppfyllelse för verksamhetsmålen.

Däremot går det inte avgöra hur bolagen har utvecklats mot det kommunala ändamålet eftersom det saknas en tydlig redogörelse av bolagen.

4. Bedömning

4.1. Bedömning mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Är bolagens styrdokument förenliga med krav i kommunallagen?	Uppfyllt <i>Bedömningsgrund:</i> SSAB har i rimlig grad säkerställt att bolagsordningar och ägardirektiv följer de krav som ställs i kommunallagen.
Kan styrelsen verifiera att den utövar tillräcklig uppsikt inom området?	Till övervägande del <i>Bedömningsgrund:</i> Det saknas en tydlig redogörelse för hur bolagen utvecklats mot det kommunala ändamålet
Är redovisat resultat för dotterbolagen år 2015 förenligt med fastställda mål?	Uppfyllt <i>Bedömningsgrund:</i> Dotterbolagen når måloppfyllelse i fråga om de ekonomiska mål och 3 av 5 bolagen når måloppfyllelse för verksamhetsmålen

Vår sammanfattade revisionella bedömning är att Skellefteå Stadshus ägarstyrning och uppsikt till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Vidare görs bedömningen att verksamheten under år 2015 har bedrivits från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

4.2. Rekommendationer

För att utveckla ägarstyrning och uppsikt lämnas följande rekommendationer:

- Att Skellefteå Stadshus prövar om det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna kan förtydligas i stadshuskoncernens bolagsordningar och ägardirektiv
- Att Skellefteå Stadshus säkerställer att dotterbolagen tydligt redovisar hur verksamheten har utvecklats mot det kommunala ändamålet

Bilagor: Bolagsordningar och ägardirektiv

Bolagsordningar	Fastighets AB Polaris (100 %)	Skellefteå Kraft (100 %)	Skellefteåbostäder (100 %)	Skelleftebuss (100 %)	Skellefteå City Airport (100 %)
<i>Kommunalt ändamål</i>	Ändamålet med bolaget är att främja tillväxt och utveckling i Skellefteå kommun och verka för utveckling av näringslivets, samhällets samt den högre utbildningens lokalförsörjning.	Främja kommunens utveckling dels genom att långsiktigt trygga regionens energiförsörjning och skapa en bra infrastruktur inom områdena energi, tele- och datakommunikation, dels genom att tillföra kapital och affärskompetens till regionen.	I allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen i Skellefteå kommun och utifrån affärsmässiga principer erbjuda ett tryggt och säkert boende i bra miljöer, med variation i standard och boendeformer för livets olika skeden.	Skapa en god trafikförsörjning i kommunen.	Utveckla och marknadsföra Skellefteå flygplats.
<i>Kommunala befogenheter</i>	Lokaliseringsprincip- och affärsmässiga principer	Nej	Lokaliseringsprincip och affärsmässiga principer	Lokaliseringsprincip	Lokaliseringsprincip
<i>Inhämta fullmäktiges ställningstagande innan beslut i viktiga frågor</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Styrelseledamöter</i>	5 st utses av KF	5 st utses av KF	5 st utses av KF	5 st utses av KF	5 st utses av KF
<i>Revisorer</i>	Minst 1 utses av stämman, lekmannarevisorn utses av KF	Minst 1 utses av stämman, lekmannarevisorn utses av KF	Minst 1 utses av stämman, lekmannarevisorn utses av KF	Minst 1 utses av stämman, lekmannarevisorn utses av KF	Minst 1 utses av stämman, lekmannarevisorn utses av KF
<i>Åtterrapporering till SSAB (frekvens och innehåll)</i>	Inte reglerat	Inte reglerat	Inte reglerat	Inte reglerat	Inte reglerat

<i>SSAB/KS inspektionsrätt</i>	Både KS och SSAB	Både KS och SSAB	Både KS och SSAB	Både KS och SSAB	Både KS och SSAB
<i>Förändring av bolagsordning</i>	Krävs godkännande av KF	Krävs godkännande av KF	Krävs godkännande av KF	Krävs godkännande av KF	Krävs godkännande av KF
<i>Antagen av KF</i>	2013-12-17, § 281	2013-12-17, § 281	2013-12-17, § 281	2013-12-17, § 281	2013-12-17, § 281

Ägardirektiv	Fastighets AB Polaris (100 %)	Skellefteå Kraft (100 %)	Skellefteå bostäder (100 %)	Skelleftebuss (100 %)	Skellefteå City Airport (100 %)
<i>Kommunalt ändamål - förtydligande</i>	För att främja utvecklingen är att erbjuda speciallokaler och stödja företagsidéer.	Verka på affärsmässiga grunder och bedriva verksamhet så att långsiktig värdetillväxt tryggas	Erbjuda lägenheter till alla sociala grupper och verka för goda förutsättningar för integration	Erbjuda samhällsekonomiskt effektiva, attraktiva och långsiktig hållbara resmöjligheter.	Nej
<i>Fullmäktiges/moderbolagets ställningstagande - förtydligande</i>	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja
<i>Ekonomiska mål</i>	Ja	Ja	Ja	Nej(enbart mot budget)	Otydligt
<i>Verksamhetsmål</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Återrapporteringsdirektiv</i>	1. Verksamhetsplan/rambudget för påföljande år enligt ägarnas anvisningar 2. Bolagets årsredovisning 3. Granskningsrapport, revisionsberättelse 4. Ekonomisk rapportering under löpande år enligt ägarnas anvisningar	1. Verksamhetsplan/rambudget för påföljande år enligt ägarnas anvisningar 2. Bolagets årsredovisning 3. Granskningsrapport, revisionsberättelse 4. Ekonomisk rapportering under löpande år enligt ägarnas anvisningar	1. Verksamhetsplan/rambudget för påföljande år enligt ägarnas anvisningar 2. Bolagets årsredovisning 3. Granskningsrapport, revisionsberättelse 4. Ekonomisk rapportering under löpande år enligt ägarnas anvisningar	1. Verksamhetsplan/rambudget för påföljande år enligt ägarnas anvisningar 2. Bolagets årsredovisning 3. Granskningsrapport, revisionsberättelse 4. Ekonomisk rapportering under löpande år enligt ägarnas anvisningar	1. Verksamhetsplan/rambudget för påföljande år enligt ägarnas anvisningar 2. Bolagets årsredovisning 3. Granskningsrapport, revisionsberättelse 4. Ekonomisk rapportering under löpande år enligt ägarnas anvisningar
<i>Övriga direktiv</i>	1. Redogöra för hur verksamheten utvecklats mot kommunala ändamålet	1. Redogöra för hur verksamheten utvecklats mot kommunala ändamålet	1. Redogöra för hur verksamheten utvecklats mot kommunala ändamålet	1. Redogöra för hur verksamheten utvecklats mot kommunala ändamålet	1. Redogöra för hur verksamheten utvecklats mot kommunala ändamålet

	2. Följa kommunens finansiella riktlinjer 3. Pröva om verksamheten bedrivits inom kommunala kompetensen	2. Följa kommunens finansiella riktlinjer 3. Pröva om verksamheten bedrivits inom kommunala kompetensen	2. Följa kommunens finansiella riktlinjer 3. Pröva om verksamheten bedrivits inom kommunala kompetensen	2. Följa kommunens finansiella riktlinjer 3. Pröva om verksamheten bedrivits inom kommunala kompetensen	2. Följa kommunens finansiella riktlinjer 3. Pröva om verksamheten bedrivits inom kommunala kompetensen
<i>Antagen av SSAB</i>	2012-12-18, § 98	2012-12-18, § 98	2012-12-18, § 98	2012-12-18, § 98	2012-12-18, § 98

2016-03-23

Bo Rehnberg*Uppdragsledare****Martin Gandal****Projektledare*