

Granskningsredogörelse

Beställningstrafiken Skelleftebuss

*Bo Rehnberg
Cert. kommunal revisor
Februari 2014*

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.	Granskningsresultat	3
3.1.	Beställningstrafik	3
3.2.	Strategi och plan.....	3
3.3.	Bolagsordning och ägardirektiv	4

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av lekmannarevisorn i Skelleftebuss har PwC genomfört en granskning av vidtagna åtgärder med anledning av Stockholms tingsrätts dom avseende bolagets beställningstrafik.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att bolagets anpassningsåtgärder inom området endast delvis bedrivs på ändamålsenligt sätt att den interna kontrollen i vissa avseenden är otillräcklig. Bedömningen baseras på följande granskningsiakttagelser:

- Styrelsens styrning över beställningstrafikens framtid är otillräcklig. Granskningen visar att bolagsstyrelsen inte i rimlig grad utövat verifierbar styrning med anledning av domstolens beslut
- Bolaget har planerat aktiviteter för att avveckla berörda delar av beställningstrafiken. Granskningen visar att planerade åtgärder till vissa delar har verkställts
- Gällande bolagsordning och ägardirektiv är inte fullt ut förenligt med bolagets förändrade uppdrag inom beställningstrafik. Granskningen visar att ägarnas styrdokument inte tydligt anger att kvarvarande beställningstrafik ska bedriva enligt kommunallagens självkostnadsprincip

I granskningen noteras att bolaget för en diskussion med Skellefteå Stadshus och kommunen om hur Skelleftebuss verksamhet ska organiseras i framtiden.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Styrelsen utvecklar sin styrning i frågor som är av strategisk karaktär. Dessa frågor ska inte hänskjutas till VD/verksamheten
- Bolaget för en aktiv ägardialog i syfte att bolagsordning och ägardirektiv beaktar Skelleftebuss förändrade uppdrag avseende beställningstrafik

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lekmannarevisionen har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att det sker en granskning av beställningstrafiken.

Stockholms tingsrätt har förbjudit bolaget att från år 2014 bedriva beställningstrafik där annan än Skellefteå kommun är beställare. Styrelsen i Skellefteå Stadshus AB har i juli 2013 beslutat att inte överklaga tingsrättens dom. Ett bristfälligt arbete i samband med avveckling av en verksamhet kan riskera otydlighet i mål, uppgifter och ansvar samt medföra merkostnader för verksamheten.

Ansvaret för att verkställa och bedriva bolagets verksamhet i enlighet med lagstiftning och ägarens direktiv vilar på bolagsstyrelsen och VD.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att pröva om bolagets anpassningsåtgärder avseende beställningstrafiken bedrivs på ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen tar utgångspunkt från aktiebolagslagens tionde kapitel. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Har styrelsen dokumenterat strategi och plan för att avveckla delar av bolagets beställningstrafik? Har planen verkställts?
- Är bolagsordning och ägardirektiv förenliga med bolagets förändrade uppdrag avseende beställningstrafik?

2.3. Revisionskriterier

Följande dokumentation utgör revisionskriterier i granskningen:

- Bolagsinterna strategier och planer
- Bolagsordning och ägardirektiv
- Kommunallagen kap 3:17 pkt 2

2.4. Metod och avgränsning

Analys av relevant dokumentation samt intervju med VD.

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2013. I övrigt se revisionsfråga.

3. Granskningsresultat

3.1. Beställningstrafik

Bolaget har under en lång tid bedrivit beställningstrafik. Merparten av trafiken (ca 80 %) har haft externa beställare (föreningar mm). Resterande del (ca 20 %) har utförts på uppdrag av Skellefteå kommun.

Stockholms tingsrätt har i juli 2013 förbjudit bolaget att bedriva beställningstrafik med undantag för där Skellefteå kommun är beställare.

3.2. Strategi och plan

I bolagsordning och ägardirektiv redogörs för bolagets huvuduppdrag. Bland annat uttrycks att innan bolaget fattar beslut i frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt ska kommunfullmäktiges ställningstagande inhämtas. Av bolagets interna styrdokument framgår att styrelsen ska fastställa strategier, planer och mål för bolaget.

Granskning av bolagets protokoll visar att styrelsen vid ett flertal tillfällen under år 2013 behandlat ärenden som rör tingsrättens dom/bolagets beställningstrafik. Den styrning som bolagsstyrelsen utövat i frågan är att den beslutat att domstolsbeslutet ska överklagas samt att moderbolaget informeras om Skelleftebuss beslut. Däremot kan det inte verifieras att styrelsen beslutat om följande:

- Prövat om kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas innan bolaget fattar beslut i frågan om beställningstrafik
- Fastställt dokumenterad strategi och/eller plan för att avveckla delar av beställningstrafiken
- Reglerat formerna för uppföljning/utvärdering av resultat och effekter av genomförd avveckling

Protokollsgranskning visar att styrelsen i augusti 2013 informerats om Skellefteå Stadshus beslut i frågan. Vid samma tillfälle har styrelsen diskuterat en successiv avveckling av trafiken, men att det inte tagits något styrelsebeslut i ärendet. Protokollen visar även att VD vid följande möten har lämnat information till styrelsen om planerade och vidtagna åtgärder för att avveckla delar av beställningstrafiken.

Vid intervju framkommer att den externa beställningstrafiken har bedrivits oförändrad fram till 2013-12-31. Därefter har ett antal åtgärder vidtagits för att avveckla verksamheten. Avvecklingen omfattar framför allt fordon, personal och lokaler. Verksamheten har en tydlig bild vilka aktiviteter som ska genomföras. Granskningen visar att planerade aktiviteter till vissa delar redan verkställts. Avvecklingen beräknas fullt ut vara genomförd under år 2014.

Revisionell bedömning: Styrelsens styrning inom området bedöms vara otillräcklig. Bedömningen baseras på styrelsen inte i rimlig grad utövat verifierbar strategisk styrning med anledning av domstolens beslut.

Inom verksamheten planeras aktiviteter för att avveckla berörd verksamhet. Vår bedömning är att planerade åtgärder till vissa delar har verkställts.

För framtiden rekommenderas styrelsen att på ett påtagligt sätt utöva styrning i frågor som är av strategisk karaktär.

3.3. Bolagsordning och ägardirektiv

Kommunala bolags verksamhet styrs av ägaren genom bolagsordning och ägardirektiv. Genom beslut på årsstämma blir bolaget formellt bundna till upprättade direktiv.

Granskning av gällande bolagsordning och ägardirektiv visar följande:

- I bolagsordningen, under rubriken Föremål, anges att bolaget – som entreprenör – ska bedriva busstrafik. Ägaren har inte närmare specificerat vilken typ av trafik som avses, t ex beställningstrafik
- I bolagsordning, under rubriken Föremål, anges att den busstrafik som bolaget tillhandahåller som entreprenör ska bedrivas på marknadsmässiga villkor. Direktivet gör ingen skillnad om trafiken beställs av extern part eller ägaren Skellefteå kommun
- I ägardirektiv, under rubriken Verksamhetsmål, anges att bolagets verksamhet ska bedrivas affärsmässigt och kostnadseffektivt
- I bolagsordning och ägardirektiv har det inte reglerats vilka delar av bolagets verksamhet som är bundna till den kommunala självkostnadsprincipen (se kommunallagen 3:17 pkt 2)

I speciallagstiftning regleras vilka kommunala verksamheter som ska bedrivas på affärsmässiga grunder, t ex bostäder, lokaler och kollektivtrafik. För övrig kommunal verksamhet gäller självkostnadsprincipen. Detta gäller oavsett i vilken organisationsform (bolag, förvaltning mm) den aktuella verksamheten bedrivs.

Vår uppfattning är att självkostnadsprincipen gäller för den beställningstrafik som bolaget utför åt Skellefteå kommun. Denna verksamhet kan inte bedrivas på affärsmässiga grunder.

Med anledning av tingsrättens dom förs en diskussion inom bolaget, bolagskoncernen och kommunen om hur Skelleftebuss verksamhet ska organiseras i framtiden. Kommunfullmäktige har i november 2013 gett bolaget möjlighet att bilda ett särskilt bolag för de tjänster som bolaget tillhandahåller Skellefteå kommun. Detta skulle, enligt företrädare för bolaget, skapa förutsättningar för en tydlig uppdelning och tydliga spelregler för respektive verksamhet.

Revisionell bedömning: Gällande bolagsordning och ägardirektiv bedöms inte fullt ut vara förenliga med bolagets förändrade uppdrag avseende beställningstrafik. Bedömningen baseras på att ägarnas styrdokument inte tydligt anger att kvarvarande beställningstrafik ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen.

För framtiden föreslås att bolaget för en aktiv ägardialog i syfte att bolagsordning och ägardirektiv beaktar bolagets förändrade uppdrag avseende beställningstrafik.

2014-02-17

Bo Rehnberg

Projekt- och uppdragsledare