



Falu kommun

Granskning av kommunens agerande
avseende Skid-VM i Falun 2015 AB
Granskningsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2015-09-01
Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Risk och väsentlighet	2
2.3	Syfte	3
2.4	Avgränsning	3
2.5	Revisionskriterier	3
2.6	Ansvarig styrelse	3
2.7	Metod	4
2.8	Projektorganisation	4
3.	Skid-VM i Falun 2015 AB	5
3.1	Lagen om offentlig upphandling (LOU)	5
3.1.1	Allmänt om LOU	5
3.1.2	VM-bolaget och LOU	5
3.2	Stickprov	6
3.2.1	Fakturor till kommunens verksamheter	7
3.2.2	Sammanfattning stickprov	7
4.	Bedömning utifrån ställda revisionsfrågor	9
4.1	Bedömning revisionsfrågor	9
4.2	Identifierade förbättringsområden	10

Bilaga 1 Intervju- och dokumentförteckning

1. Sammanfattning

Vi har av Falu kommunrevisorer fått i uppdrag att granska kommunens medverkan och agerande i samband med beslut om förändringar kring ägar- och ansvarsfördelning i VM-bolaget samt om VM-bolaget följt gällande regelverk kring inköp och upphandling.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen medverkat till att VM-bolaget har frångått reglerna i lagen om offentlig upphandling.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- Har kommunen initialt och över tid initierat och utfört kontroll över att upphandling och inköp i VM-bolaget skett efterlevande interna regler likväl som LOU?
- Vilka överväganden, ställningstaganden och beslut finns dokumenterade när kommunen medverkar till att sänka sin ägarandel från 50 till 45 procent i VM-bolaget?
- Kan det bedömas att kommunen vid beställning och betalning i VM-bolaget medverkat till att bryta mot LOU?

Vår sammantagna bedömning är att VM-bolaget inte lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU) men att kommunen inte initialt och i tillräcklig omfattning har utrett och bedömt frågan. Vår bedömning är att det råder viss tveksamhet vad gäller om kommunens företrädare har haft ett bestämmande inflytande i styrelsen. Vidare är vår bedömning att Falu kommun har tillräckliga dokument och beslut kring förändringar av aktieägarskap och ansvarsfördelning avseende Skid-VM i Falun 2015 AB. Vår bedömning för respektive revisionsfråga återfinns under avsnittet 4.1 ”Bedömning revisionsfrågor”.

Vid granskningen har vissa förbättringsområden identifierats och mot denna bakgrund rekommenderar vi kommunstyrelsen i Falu kommun att säkerställa

- Att kommunen upprättar rutiner för att löpande bedöma, dokumentera och kvalitetssäkra om ett delägt bolag lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare ska kommunen ha rutiner för att säkerställa och kontrollera att bolagen upprättar och fastställer styrdokument för väsentliga processer. Detta för att undvika oklarheter kring vilka regelverk som är styrande men också för att eliminera risken att kommunen bryter mot gällande lagstiftning.
- Att betald hyra för vindnät till För-VM 2014 på 1 Mkr återkrävs från VM-bolaget. Vindnätet anskaffades som skydd för backhopparna vid hårda vindar och återlämnades efter tävlingen. I huvudavtalet mellan Falu kommun och VM-bolaget har parterna avtalat att tillfälliga anläggningar ska belasta VM-bolagets resultat. Eftersom vindnätet återlämnats är vår bedömning att vindnätet är att se som en tillfällig anläggning enligt detta avtal. Vi har efter granskningsperioden noterat att hyra för vindnät erlagts även för 2015 på 2.7 Mkr. Även detta belopp bör därför återbetalas till Falu kommun.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Av Falu kommuns hemsida¹ framgår att VM-bolaget, Skid-VM i Falun 2015 AB, bildades 2010 och att bolaget har tre ägare, Falu kommun (45 procent), Svenska Skidförbundet (45 procent) och Svenska Skidspele (10 procent). Vidare står att läsa ”Att bilda ett särskilt bolag för stora evenemang är inget unikt och det finns många skäl till varför det är så. Bland annat för att bolaget kan hantera sponsorpengar, vilket kommunen inte kan. Samtidigt är öppenheten lika stor, det står inskrivet i bolagsordningen att offentlighetsprincipen² ska gälla. Däremot gäller inte Lagen om offentlig upphandling eftersom verksamheten inte finansieras av skattemedel.” Falu kommun ska enligt hemsidan inte betala några skattepengar till bolaget, däremot ska Falu kommun få ersättning av bolaget för att idrottsarenan Lugnet användes och för de arbetsinsatser kommunen gjort inför VM. VM-evenemanget ska till fullo finansieras genom ersättning från FIS samt genom intäkter från biljettförsäljning, reklam och sponsoravtal.

Sven von Holst, vd för VM-bolaget, säger på hemsidan att: ”VM hamnar någonstans mellan näringsliv och offentlig verksamhet. Därför kan det ibland vara så att vi använder olika vokabulär och också att vi har olika syn på saker och ting. Men klart är att vi följer avtalet och gällande lagar och regler”.

Under rubriken Upphandlingslagen på kommunens hemsida står: I media uppmärksammas det faktum att Svenska Skidspele inte var en av delägarna från start. För kommunen som huvudägare uppges det att det var viktigt att få med föreningslivet i detta stora evenemang, det var det främsta skälet till att bjuda in Svenska Skidspele. ”Det fick i sin tur konsekvenser för Lagen om offentlig upphandling, men för kommunens del var det i sig inget mål.”

Konkurrensverket meddelade i en pressrelease 2015-01-21 att en granskning inletts för att se om Falu kommun överträtt lagen om offentlig upphandling (LOU) i samband med inköp och investeringar inför skid-VM i Falun. ”Om det är ett konstlat upplägg där syftet egentligen var att kringgå att offentligt upphandla kan det bli fråga om en överträdelse. Enligt lagen om offentlig upphandling så ska kontrakt som har ett värde på drygt 500 000 kronor konkurrensutsättas och alla intresserade ska kunna komma in med anbud, säger Ewa Wennberg, chef vid enheten för Upphandlingstillsyn på Konkurrensverket.” Konkurrensverket har i ett utlåtande från juli 2015 avskrivit ärendet och tog därmed inte ställning till om Falu kommuns agerande var tillåtet eller inte, se vidare under avsnitt 3.2.1.

2.2 Risk och väsentlighet

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska på vilket sätt kommunen medverkat när ägar- och ansvarsfördelning beslutats och över tid förändrats i VM-bolaget. Vidare har granskningen inriktas på den dokumentation, i kommunen likväl som i VM-bolaget, som beskriver

¹ ”VM-bolaget i fokus” publicerat 2015-01-19. <http://www.falun.se/gora--uppleva/nyhetsarkiv-gora-och-uppleva/gora--uppleva/2015-01-19-vm-bolaget-i-fokus.html>

² Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedia ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet

rutiner kring och verifierar vem som upphandlar, beställer samt betalar varor och tjänster. Revisorerna utesluter inte *risk* för att kommunen i sina ageranden inte efterlever Lagen om offentlig upphandling (LOU). Revisorerna anser det vara *väsentligt* att ansvariga alltid är medvetna om och görs sig kunniga om vad LOU syftar till.

2.3 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen medverkat till att VM-bolaget eventuellt har frångått reglerna i lagen om offentlig upphandling.

Granskningen har därför utgått från följande revisionsfrågor:

- Har kommunen initialt och över tid initierat och utfört kontroll över att upphandling och inköp i VM-bolaget skett efterlevande interna regler likväl som LOU?
- Vilka överväganden, ställningstaganden och beslut finns dokumenterade när kommunen medverkar till att sänka sin ägarandel från 50 till 45 procent i VM-bolaget?
- Kan det bedömas att kommunen vid beställning och betalning i VM-bolaget medverkat till att bryta mot LOU?

2.4 Avgränsning

Granskningen har omfattat den dokumentation, kommunikation och de beslut rörande VM-bolaget som återfinns i kommunen samt kompletterats med handlingar från VM-bolaget som bedömts nödvändiga för att genomföra granskningen.

2.5 Revisionskriterier

Vi har att bedöma om kommunstyrelsens efterlevt:

- LOU, lagen om offentlig upphandling.
- Interna policys och därtill hörande tillämpningsföreskrifter som omfattar, instruerar och reglerar hur LOU skall hanteras.
- Kommunallagen

2.6 Ansvarig styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Rapporten är faktagranskad av företrädare för kommunen och för Skid-VM i Falun 2015 AB.

2.7 Metod

Granskningen planeras genomföras genom dokumentstudier, intervjuer samt en dataanalys av transaktioner i VM-bolagets ekonomisystem för perioden 2012-09-30 – 2015-02-24.

2.8 Projektorganisation

Ansvarig för granskningen har varit certifierad kommunal revisor Magnus Larsson. Granskningen har genomförts av Eva From, som är auktoriserad revisor och certifierad kommunal revisor, med stöd av personal från KPMG: s avdelning för offentlig verksamhet och specialistavdelningar.

3. Skid-VM i Falun 2015 AB

3.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

3.1.1 Allmänt om LOU

Lagen om offentlig upphandling (LOU) omfattar statliga och kommunala myndigheter men även offentligt styrda organ vilket till exempel är de flesta kommunala bolag. Ett offentligt styrt organ är bland annat ett bolag som tillgodoser behov i det allmännas intresse och där till exempel en kommun till största delen finansierar eller kontrollerar verksamheten. Bolagets verksamhet ska inte avse ett behov som är industriellt eller kommersiellt.

Det är organen själva som bedömer om de tillhör kategorin upphandlande myndighet och det kan prövas i domstol i samband med till exempel en överprövning.

3.1.2 VM-bolaget och LOU

Vad gäller frågan om VM-bolaget är ett offentligt styrt organ och som sådant ska lyda under LOU kan konstateras följande.

Det första kriteriet avseende intäkterna gäller *inte* för VM-bolaget, då kommunen eller annat offentligt organ inte har finansierat verksamheten. Intäkterna i bolaget har i huvudsak varit FIS³-intäkter, sponsormedel och publikintäkter.

Det andra kriteriet blir då avgörande för om bolaget är ett offentligt styrt organ eller inte. Kontrolleras bolaget av en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet? Att kontrollera bolaget kan bland annat vara att dessa verksamheter äger mer än hälften av aktierna. Aktierna i VM-bolaget ägs av Falu kommun, Svenska Skidförbundet och under senare tid även av Svenska Skidspele. Av dessa organisationer är det bara kommunen som är en upphandlande myndighet som lyder under LOU. Kommunen har tidigare ägt 50 procent av aktierna men inte ”mer” än hälften av aktierna. Vi kan därmed konstatera att kommunen *inte* uppnår kriteriet att kontrollera bolaget genom majoritetsägande.

Kontroll kan också utövas genom att kommunen har mer än hälften av rösterna i styrelsen eller genom att mer än hälften av styrelseledamöterna har utsetts av kommunen eller annan upphandlande enhet. Aktieägarna utsåg och valde styrelseledamöter till VM-bolaget vid bolagsstämman i augusti 2011. Styrelsen fick då följande utseende:

Sven von Holst, vd VM-bolaget
Jonny Gahnshag, Falu kommun
Mikael Rosén, Falu kommun
Jerker Löfgren, Svenska Skidförbundet
Per Lehmann, Svenska Skidförbundet

³ Federation Internationale de Ski

Företrädarna för Falu kommun utsågs vid kommunfullmäktiges sammanträde den 10 februari 2011. Styrelsen ändrades sju månader senare på ordinarie stämma då Per Lehmann lämnade styrelsen och ersattes med Niklas Carlsson, båda från Svenska Skidförbundet. Till ordförande i styrelsen valdes Sven von Holst.

I samband med ägarförändringen 2012 hölls en extra bolagsstämma där ny bolagsordning fastställdes och styrelsen utökades. Till ny ledamot i styrelsen och som representant för Svenska Skidspelen valdes styrelseordföranden i Svenska Skidspelen AB Kenneth Wåhlberg. Kenneth Wåhlberg var vid denna tidpunkt också ersättare i kommunfullmäktige i Falu kommun. Vid detta tillfälle entledigades också lekmannarevisorn eftersom bolagsordningen inte längre stadgade att en lekmannarevisor skulle utses i bolaget.

Från den 30 november 2012 och hela den granskade perioden består styrelsen av ledamöterna:

Sven von Holst, vd VM-bolaget
Jonny Gahnshag, Falu kommun
Mikael Rosén, Falu kommun
Jerker Löfgren, Svenska Skidförbundet
Niklas Carlsson, Svenska Skidförbundet
Kenneth Wåhlberg, Svenska Skidspelen

Vid ett styrelsemöte i februari 2014 avgick Sven von Holst som ordförande och Jonny Gahnshag, Falu kommun valdes som ny styrelseordförande.

I detta sammanhang bör noteras att det dels av aktieägaravtalet framgår att en oberoende ordförande ska väljas, dels att det i aktiebolagslagen § 22 framgår att, om inget annat sägs i bolagsordningen, så har ordförande utslagsröst vid lika röstetal. Av Skid-VM i Falun 2015 ABs bolagsordning framgår inget annat än att det är aktiebolagsregeln som gäller vid lika röstetal men av aktieägaravtalet daterat 2011-01-12 framgår av punkt 6.7 att styrelsens ordförande *inte* har utslagsröst. Vid den tidpunkten kan Falu kommun därför *inte* anses ha bestämmande inflytande över styrelsen. Ett tillägg till aktieägaravtalet upprättades 2012-06-12 av vilket det framgår att punkt 6.7 ändrats och styrelsens ordförande *skall* ha utslagsröst. Det innebär att Falu kommun *skulle kunna* haft bestämmande inflytande vid vissa beslut då Jonny Gahnshag har rollen som styrelsens ordförande. Vidare kan det ifrågasättas om Jonny Gahnshag kan anses som en *oberoende ordförande* i enlighet med aktieägaravtalet.

Enligt ovan kan kommunen också kontrollera bolaget genom att mer än hälften av styrelseledamöterna har utsetts av kommunen eller annan upphandlande enhet. Så har *inte* skett i detta bolag men vi kan konstatera att Svenska Skidspelens representant även är politiskt engagerad i Falu kommun.

3.2 Stickprov

Vi har genomfört en dataanalys av VM-bolagets huvudbok, kundreskontra och leverantörsreskontra för perioden 2012-09-30 – 2015-02-24. I analysen har granskats vilka intäkter som bokats mot Falu kommun och dess hel- eller delägda bolag. Det framkom att följande verksamheter belastats med kostnader uppgående till:

- Falu kommun 7 602 865 kr
- Falu Energi och Vatten AB 1 520 362 kr
- Kopparstaden AB 162 158 kr
- Visit Södra Dalarna AB 542 814 kr

Vi har därefter tagit stickprov på väsentliga fakturor.

3.2.1 Fakturor till kommunens verksamheter

Stickproven för Falu kommun visade på inköp av entrébiljetter till SM 2013, ersättning enligt huvudavtalet 2013, ersättning för vindnät 2014, arrangörsbidrag för skidtävlingar 2014 samt SM-biljetter, mössor och halsdukar att använda som julgåvor 2014.

Ersättning enligt huvudavtal avsåg World Cup/Svenska Skidspelen 2013. Fakturerat belopp överensstämde med belopp enligt särskilt uppräta avtal avseende tävlingsarrangemangen World Cup/Svenska Skidspelen 2013.

Ersättning för vindnät avser vindnätshyra för vintersäsongen 2014. Det har förts en diskussion mellan VM-bolaget och kommunen om vem som ska stå för kostnaden för vindnätet, om det är VM-bolaget eller kommunen. Bakgrunden till denna diskussion är att det av huvudavtalet framgår att kommunen ska belastas om det är en permanent anläggning och VM-bolaget ska belastas om det är en tillfällig anläggning. Kommunen debiterades 1 Mkr som del av 2014 års hyra för vindnätet, en debitering som avsåg en tillfällig anläggning och därmed, enligt huvudavtalet, inte skulle belasta kommunen. Hyra av vindnätet har varit föremål för utredning hos Konkurrensverket med avseende på om LOU tillämpats på ett korrekt sätt. Konkurrensverket har i ett utlåtande från juli 2015 bland annat dels avskrivit ärendet och därmed inte tagit ställning till om Falu kommuns agerande har varit tillåtet, dels bedömt att det inte fanns skäl att utreda ärendet om vindnätet ytterligare.

Stickprov Falu Energi & Vatten AB avsåg del av avtalat belopp enligt samarbetsavtal daterat 2014-09-22 och omfattade bland annat entrébiljetter till invigningsdagen.

Stickprov Kopparstaden AB avsåg i huvudsak VIP entrébiljetter som debiterats med cirka 35 procents rabatt.

Faktura till Visit Södra Dalarna AB avsåg slutavräkning Continental Cup Örnköldsvik i mars 2013. Den tävlingen arrangerade VM-bolaget tillsammans med klubben IF Friska Viljor för att man inför Skid-VM behövde testa att genomföra en internationell tävling.

3.2.2 Sammanfattning stickprov

Sammanfattningsvis kan sägas att faktureringen till kommunen i många fall avser entrébiljetter både till tidigare tävlingar och till Skid-VM. Vår granskning har inte omfattat att granska om entrébiljetterna har hanterats på korrekt sätt i kommunen, dvs. att kommunens regler kring muta, representation och förmånsbeskattning har följts.

Vad gäller avtal om sponsring har vi inte granskat om överenskommelsen som sådan följer kommunens regler vad gäller sponsoråtaganden.

Om vindnätet är att anse som en permanent anläggning kan kostnaden debiteras Falu kommun. Vindnätet har dock återlämnats till leverantören varför vår uppfattning är att det torde ses som en tillfällig anläggning som då, enligt huvudavtalet, inte skulle belastat kommunen.

4. Bedömning utifrån ställda revisionsfrågor

Vår sammantagna bedömning är att VM-bolaget inte lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU) men att kommunen inte initialt och i tillräcklig omfattning har utrett och bedömt frågan. Vår bedömning är att det råder viss tveksamhet vad gäller om kommunens företrädare har haft ett bestämmande inflytande i styrelsen. Vidare är vår bedömning att Falu kommun har tillräckliga dokument och beslut kring förändringar av aktieägarskap och ansvarsfördelning avseende Skid-VM i Falun 2015 AB.

Vår bedömning utifrån respektive revisionsfråga har sammanställts nedan och sammanfattas slutligen under identifierade bedömningsområden.

4.1 Bedömning revisionsfrågor

- Har kommunen initialt och över tid initierat och utfört kontroll över att upphandling och inköp i VM-bolaget skett efterlevande interna regler likväl som LOU?

Vår bedömning är att Skid-VM i Falun 2015 AB inte kan anses som en upphandlande myndighet i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) men att det råder viss tveksamhet då styrelsen sammansättning och valet av kommunens företrädare som ordförande skulle kunna innebära att kommunen ansetts erhålla majoritet i styrelsen.

Ordföranden har, i enlighet med aktiebolagslagen § 22 och i tillägg till aktieägaravtalet undertecknat 2012-09-10 utslagsröst vid lika röstetal. Vi kan vidare notera att det av aktieägaravtalet framgår att en "oberoende ordförande" ska väljas samt att styrelseledamoten som utsetts av Svenska Skidspelen samtidigt var politiskt engagerad och bland annat ersättare i Faluns kommunfullmäktige.

Vi kan inte bedöma om VM-bolaget följt interna regler då bolaget inte dokumenterat och fastställt policy och riktlinjer för inköp och upphandling. Enligt uppgift har bolaget haft en inköpsgrupp bestående av vd och övriga chefer.

- Vilka överväganden, ställningstaganden och beslut finns dokumenterade när kommunen medverkar till att sänka sin ägarandel från 50 till 45 procent i VM-bolaget?

Vår bedömning är att överväganden, ställningstaganden och beslut att sänka ägarandelen från 50 till 45 procent bland annat är dokumenterade i aktieägaravtalet och i protokoll från Faluns kommunfullmäktige.

- Kan det bedömas att kommunen vid beställning och betalning i VM-bolaget medverkat till att bryta mot LOU?

Vår bedömning är att VM-bolaget inte lyder under lagen om offentlig upphandling men att det kan finnas enskilda transaktioner mellan VM-bolaget och kommunen som kan innebära att kommunen genom VM-bolaget brutit mot LOU.

4.2 Identifierade förbättringsområden


Vid granskningen har vissa förbättringsområden identifierats och mot denna bakgrund rekommenderar vi kommunstyrelsen i Falu kommun att säkerställa

- Att kommunen upprättar rutiner för att löpande bedöma, dokumentera och kvalitetssäkra om ett delägt bolag lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare ska kommunen ha rutiner för att säkerställa och kontrollera att bolagen upprättar och fastställer styrdokument för väsentliga processer. Detta för att undvika oklarheter kring vilka regelverk som är styrande men också för att eliminera risken att kommunen bryter mot gällande lagstiftning.
- Att betald hyra för vindnät till För-VM 2014 på 1 Mkr återkrävs från VM-bolaget. Vindnätet anskaffades som skydd för backhopparna vid hårda vindar och återlämnades efter tävlingen. I huvudavtalet mellan Falu kommun och VM-bolaget har parterna avtalat att tillfälliga anläggningar ska belasta VM-bolagets resultat. Eftersom vindnätet återlämnats är vår bedömning att vindnätet är att se som en tillfällig anläggning enligt detta avtal. Vi har efter granskningsperioden noterat att hyra för vindnät erlagts även för 2015 på 2.7 Mkr. Även detta belopp bör därför återbetalas till Falu kommun.

KPMG, dag som ovan



Eva From
*Certifierad kommunal revisor
Auktoriserad revisor*



Magnus Larsson
*Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig*

A Intervju- och dokumentförteckning

Intervjuförteckning

- Jonny Gahnshag, kommunalråd Falu kommun
- Kjell Nyström, ekonomichef Falu kommun
- Sven von Holst och Stefan Carlsson, vd respektive cfo Skid-VM 2015 i Falun AB

Dokumentförteckning

- Huvudavtal för genomförande av Skid-VM 2015, 2012-04-23
- Genomförandeavtal för Skid-VM 2015, undertecknat 2014-10-21
- Aktieägaravtal, 2011-01-12
- Tillägg till aktieägaravtal, undertecknat 2012-09-10
- Protokoll KFM
 - 2011-02-10 § 12 Bildande av VM-bolag
 - 2012-06-14 § 135 Ändring av bolagsordning och aktieägaravtal för Skid-VM i Falun 2015 AB
- Bolagsordning
 - Antagen 2011-01-03
 - Antagen 2012-09-11
- Ärendeförteckning Bolagsverket avseende Skid-VM i Falun 2015 AB
- Avtal om tävlingsarrangemangen FIS World Cup/Svenska skidspele n 2013
- Samarbetsavtal med Falu Energi & Vatten AB 2014-09-22
- Konkurrensverkets beslut avseende Falu kommun och Skid-VM, 2015-07-09