

# Ystads kommun

Granskning av Ytorner AB:s ledande och samordnande roll



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Genomförande och avgränsning .....	3
<b>3. Revisionskriterier .....</b>	<b>4</b>
3.1. Kommunallagen .....	4
3.2. Bolagsordningar, ägardirektiv och koncern.....	4
<b>4. Granskningsresultat .....</b>	<b>6</b>
4.1. Ägarstyrning och dialog .....	6
4.2. Uppsiktsplikt.....	8
4.3. Samordning och samarbete .....	9
<b>5. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>12</b>
<i>Bilaga 1: Källförteckning .....</i>	<i>14</i>

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av lekmanarevisorerna i Ystads kommun granskat om Ytornet på ett ändamålsenligt sätt leder och samordnar de kommunala bolagen.

Vår sammanfattande bedömning är att Ytornet inte till fullo på ett ändamålsenligt sätt leder och samordnar de kommunala bolagen. Vi grundar denna bedömning på att styrelsen inte lever upp till vad som fastställts i styr- och ledningsdokumentet samt till egna antagna beslut om till exempel sitt ansvar som kontaktpolitiker. Dessutom bedömer vi att Ytornet inte tagit tillvara sina möjligheter till en aktiv styrning av dotterbolagen.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Ytornets möjlighet att styra dotterbolagen är via ägardirektiven, bevakning av ärenden som bör behandlas i kommunfullmäktige, och instruktioner via stämooombuden. Dessutom ingår bolagen i kommunens målstyrning.
- ▶ Ytornets styrelse beslutade i augusti 2015 att utse en arbetsgrupp för att ta fram ett förslag till nya ägardirektiv. I skrivande stund (november 2016) finns inget färdigt förslag.
- ▶ De som sitter i Ytornets styrelse är inte desamma som sitter i kommunstyrelsens arbetsutskott, vilket ska vara fallet enligt styr- och ledningsdokumentet.
- ▶ Gällande dialog så träffas alla bolagens (moderbolag och dotterbolag) verkställande direktörer nio gånger per år. På samma dag träffas sedan alla verkställande direktörer och alla kommunens förvaltningschefer.
- ▶ Ytornet har genom styrelsebeslut utsett kontaktledamöter/kontaktpolitiker, som vid ett till två tillfällen per år ska besöka det utvalda bolaget. Endast en av kontaktpolitikerna har under 2016 genomfört sitt uppdrag.
- ▶ Ytornet kan även styra genom att skicka instruktioner med stämooombuden. Senast Ytornet beslutade om instruktion var i mars 2015.
- ▶ Träffarna mellan kommunstyrelsen och dotterbolagen för att gå igenom den strategiska agendan genomförs inte.
- ▶ Vid intervjuerna framkom att flera av de intervjuade inte är säkra på att det finns några självklara stordriftsfördelar eller samverkansvinster mellan bolagen. Däremot är flera av de intervjuade eniga om att de har nytta av att kunna köpa kommunens tjänster.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Ytornet AB att:

- ▶ säkerställa att de styrdokument som kommunfullmäktige antagit följs,
- ▶ informera kommunfullmäktige i de fall styrdokument eller dylikt behöver uppdateras,
- ▶ uppdatera ägardirektiven så att de möjliggör en aktiv styrning,
- ▶ nyttja de styrmöjligheter som finns tillhands.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ se över hur uppsiktsplikten kan stärkas.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Ystads kommun är ägare till koncernen Ytorner AB. I koncernen är Ytorner AB moderbolag och ägare till: Ystad Energi AB, Ystad Hamn Logistik AB, Ystads Industrifastigheter AB, AB Ystadbostäder, Ystads Teater AB och AB Ystads Saltsjöbad<sup>1</sup>.

Enligt kommunallagens 8 kap 1 § ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Lekmannarevisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat att det finns risk för att Ytorner inte leder och samordnar de i koncernen ingående bolagen på ett optimalt sätt. Därmed kan det finnas risk för att stordrifts- och samordningsmöjligheter inte tas tillvara.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om Ytorner på ett ändamålsenligt sätt leder och samordnar de kommunala bolagen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilken ägarstyrning utför Ytorner?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppsiktsplikt?
- ▶ Finns det tydliga styrsignaler i ägardirektiv eller andra styrdokument gällande samordning?
- ▶ Är formerna för intern samordning ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande, både vad gäller VD och styrelse?
- ▶ Har intentionerna med bildandet av ett moderbolag infriats?

### 2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har skett med Ytornerets ordförande, VD för Ytorner, styrelseordföranden och VD för de kommunala bolagen. Granskningen har genomförts under september och oktober 2016. Ytornerets protokoll från september 2015-september 2016 har granskats. Granskningen avgränsas till att gälla om bildandet av en koncern har inneburit de samordnings- och styrningsvinster som planerades för. Andra fördelar med att organisera bolagen i koncern kan finnas men hanteras inte i denna granskning.

---

<sup>1</sup> I fortsättningen väljer vi, för att förenkla för läsaren, att inte skriva ut AB i bolagens namn.

### **3. Revisionskriterier**

#### **3.1. Kommunallagen**

Kommunallagen fastställer i 3 kap 16 § att ett helägt kommunalt bolag avser ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan. Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige enligt 3 kap 17 §:

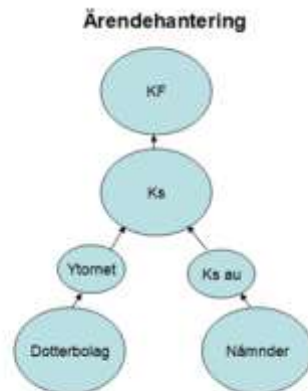
1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas,
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

#### **3.2. Bolagsordningar, ägardirektiv och koncern**

Kommunfullmäktige antog den 15 januari 2009 ett styr- och ledningsdokument för Ystad koncern. Enligt dokumentet tar det helhetsgrepp på styrnings- och ledningsfrågorna ur ett bolagskoncernperspektiv. Detta görs genom:

- ▶ Aktiv intern samordning i syfte att skapa externa effekter och mervärden för Ystads medborgare och kunder
- ▶ Att verka för att den dagliga verksamheten med hänsyn till affärsmässigheten präglas av insyn och öppenhet.
- ▶ Tydliga ägaridéer och ägardirektiv för bolag
- ▶ Aktiv lednings- och ägardialog som bygger flerdimensionella ägardirektiv och en strategisk agenda
- ▶ Skapa förutsättningar för att öka produktivitet, effektivitet och kvalitet, samt utveckla de strategiska förutsättningarna för tillväxt och utveckling
- ▶ Sträva efter att bolag och förvaltningar samarbetar optimalt för gemensam kommunnytta

Dokumentet innehåller en redogörelse av hur styrprocessen för bolagen ska fungera. Vidare redogörs för hur samråd och underställelse ska ordnas. Här fastställs att kommunfullmäktige ska underställas i ett antal ärenden fastställda via ägardirektiv, och att samråd gällande underställelse ska ske med kommunstyrelsen. I dokumentet finns en bild som visar ärendegången:



Kommunfullmäktige har genom styrdokumentet fastslagit att Y-tornets styrelse ska vara densamma som kommunstyrelsens arbetsutskott. Ärendegången gör då att ärendet bereds av samma utvalda förtroendevalda oavsett om det går via kommunstyrelsens arbetsutskott eller via Ytorner. Avslutningsvis fastställer fullmäktige i dokumentet hur koncernstyrningsprocessen ska fungera.

När dokumentet antogs i fullmäktige stod det antecknat i protokollet att dokumentet bör ses över inom ett år. Detta är dock inte fastställt i ett formellt beslut.

I nästa kapitel kommer innehållet i styr- och ledningsdokumentet redovisas mer ingående.

## 4. Granskningsresultat

Som framgick av revisionskriterierna har kommunfullmäktige antagit ett styr- och ledningsdokument för Ytornet. För att tydligare beskriva vad som står i dokumentet och vad som idag åtföljs kommer delar av dokumentet beskrivas nedan.

### 4.1. Ägarstyrning och dialog

#### 4.1.1. Iakttagelser

##### *Styr- och ledningsdokument*

I dokumentet fastställs att moderbolaget, vars styrelse ska bestå av ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott, har ansvar för att ta fram/utveckla ägaridéer och ägardirektiv för de olika bolagen. Längre fram i texten konstateras att moderbolaget ska utöva en aktiv ägarstyrningsfunktion över dotterbolagen.

Dokumentet tar enligt vad som står skrivet i det "ett helhetsgrepp på styrnings- och ledningsfrågorna ur ett bolagskoncernperspektiv genom":

- ▶ aktiv intern samordning i syfte att skapa externa effekter och mervärden för Ystads medborgare och kunder,
- ▶ att verka för att den dagliga verksamheten med hänsyn till affärsmässigheten präglas av insyn och öppenhet
- ▶ tydliga ägaridéer och ägardirektiv för bolag,
- ▶ aktiv lednings- och ägardialog som bygger flerdimensionella ägardirektiv och en strategisk agenda,
- ▶ skapa förutsättningar för att öka produktivitet, effektivitet och kvalitet, samt utveckla de strategiska förutsättningarna för tillväxt och utveckling,
- ▶ sträva efter att bolag och förvaltningar samarbetar optimalt för gemensam kommunnytta.

Som en grund för sin planering ska Ytornet varje år i januari ta fram en strategisk omvärldsanalys för hela koncernen.

##### *I praktiken*

Ytornets möjlighet att styra dotterbolagen kommer via ägardirektiven, bevakning av ärenden som bör behandlas i kommunfullmäktige, och instruktioner via stämooombuden. Dessutom ingår bolagen i kommunens målstyrning.

Ytornets styrelse beslutade den 24 augusti 2015 att utse en arbetsgrupp för att ta fram ett förslag till nya ägardirektiv (§ 22). Vid tiden för granskningen finns inget färdigt förslag.

Enligt intervjuerna uppfattar dotterbolagen att Ytornet i huvudsak intar en roll gällande uppföljning av ekonomin och fastställande av avkastningskrav. I protokollen och vid intervjuerna framkom det att alla dotterbolag träffar Ytornet minst en gång per år. I protokollen kan man se att innehållet avser information från dotterbolagen, några styrsignaler har inte protokollförts.

Alla bolagen rapporterar in vilka av kommunfullmäktiges mål de kan påverka och hur de kan bidra till måluppfyllelsen. Bolagen medverkar dock inte vid framtagande av målen och vid intervjuerna framkommer det att målen ofta hamnar parallellt med övrig verksamhet och bidrar därmed inte alltid till någon reell styrning.

Det är inte samma förtroendevalda som sitter i kommunstyrelsens arbetsutskott som i Ytornets styrelse. Detta frångicks 2014 utan att styr- och ledningsdokumentet ändrades. Det gjordes inte heller några andra anpassningar avseende styrning och uppsiktsplikt. En del av de intervjuade hade inte uppfattat att posterna i Ytornet och i kommunstyrelsens arbetsutskott inte längre innehåller av samma ledamöter. De menade till och med att det är positivt att det är samma som besitter posterna och vissa menade att det är en förutsättning för att samarbetet och samordningen ska fungera.

Gällande dialog i övrigt så träffas alla bolagens (moderbolag och dotterbolag) verkställande direktörer nio gånger per år. På samma dag träffas sedan alla verkställande direktörer och alla kommunens förvaltningschefer. Syftet med träffarna är att dela med sig av information och nuläge gällande varandras verksamheter. Mötena uppskattas av bolagens verkställande direktörer men det finns en dialog kring att de kanske kan minska antalet träffar.

Ytornet har genom styrelsebeslut utsett kontaktledamöter/kontaktpolitiker. Dessa ska vid ett till två tillfällen per år besöka det utvalda bolaget. Efter besöket ska återredovisning ske till Ytornets styrelse i samband med närmast följande sammanträde. Exempel på punkter som kan tas upp vid möte med respektive bolag:

- ▶ Det allmänna tillståndet i bolaget
- ▶ Branschanalys utifrån omvärlden
- ▶ Ekonomiskt läge
- ▶ Miljöarbete
- ▶ Samordningsfrågor i koncernen

Under det senaste året har det skett två återrapporteringar. Båda rapporteringarna kommer från en och samma kontaktpolitiker och gäller Ystad Energi AB. Övriga kontaktpersoner har inte återrapporterat, och av vad som framgått av intervjuerna har de inte heller besökt bolagen. Det framkom dock vid flera intervjuer att dotterbolagen uppfattat ett större engagemang uppifrån än vad som funnits tidigare när det saknats ett moderbolag.

Ytornet kan även styra genom att skicka instruktioner med stämooombuden. Senast Ytornet beslutade om instruktion var i mars 2015. Då beslutades om en instruktion till Ystadsbostäder som innebar att bolaget skulle bygga minst 50 nya lägenheter under 2016. Samtliga bolag fick samtidigt i instruktion att ta fram en handlingsplan för att nå målen i miljöhandlingsprogrammet. Ystad teater, Ystad Energi, Ystad industrifastigheter, Ystad hamn och Ystadbostäder har antagit en handlingsplan. Gällande de 50 bostäderna har Ystadbostäder även antagit instruktionen som mål för 2016. Instruktionen (målet) kommer inte kunna genomföras då det hittills under 2016 byggts sex bostäder. Ytornet har inte protokollfört någon uppföljning av instruktionerna.

Ytornet tar inte fram någon strategisk omvärldsanalys. Kommunstyrelsen tar däremot fram en omvärldsanalys som presenteras i budgeten.

#### **4.1.2. Bedömning**

Det är vår bedömning att Ytornets styrning till största del handlar om att vara ett beredande organ i ekonomi- och måluppfyllelseprocessen samt att fastställa avkastningskraven. Ägardirektiven innehåller inte tillräckliga styrsignaler för att vi ska kunna bedöma det som att Ytornet aktivt styr bolagen i ägarens önskade riktning. Eftersom Ytornet inte i någon högre grad har nyttjat andra möjliga styrsignaler, så som exempelvis instruktioner på stämman, menar vi att styrningen är svag. Styrningen framstår som bristfällig i jämförelse med



intentionerna i styr- och ledningsdokumentet, där det framgår att styrningen ska vara aktiv och ge tydliga effekter. Även om det framgår att engagemanget från Ytornet är större än det som fanns innan koncernens bildande, uppfattar vi det som att Ytornets ledamöter inte tar sitt fulla ansvar och inte heller visar erforderligt engagemang. Vi grundar denna bedömning på att styrelsen inte lever upp till styr- och ledningsdokumentets intentioner samt till egna antagna beslut om till exempel sitt ansvar som kontaktpolitiker.

Gällande måluppfyllelsen ser vi positivt på att hela koncernen ingår i kommunens målstyrning. Vi ser dock en förbättringsmöjlighet i att bolagen borde vara engagerade vid framtagandet av förslag till mål.

Strukturen med att Ytornets styrelse ska bestå av ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott har frångåtts utan att det tydligt har kommunicerats till dotterbolagen, och utan att erforderliga ändringar i styr- och ledningsdokumentet har genomförts. Detta ser vi som en brist i den grundläggande styrningen.

## **4.2. Uppsiktsplikt**

### **4.2.1. Iakttagelser**

#### *Styr- och ledningsdokument*

En aktiv och medveten ägardialog ska genomföras regelbundet med koppling till kommunens budget och styrprocess. Ytornet ska dessutom enligt dokumentet svara för inhämtande av relevant information rörande dotterbolagens förhållanden och vidarebefordra den till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska alltså vara förbehållen rätten att själv inhämta information direkt från dotterbolagen för att på så sätt skapa fullständiga förutsättningar för att kunna utöva sin förvaltningskontroll (uppsikt) enligt kommunallagen. Det står vidare förtydligat vad kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär, och dokumentet fastställer att kommunstyrelsen bör besluta om hur uppsiktsplikten ska säkerställas. Dialogen mellan Ytornet och kommunstyrelsen kan enligt dokumentet ses som en del av uppsiktsplikten.

I styr- och ledningsdokumentet står det upprepade gånger att kommunstyrelsen ska träffa dotterbolagen två gånger per år. Det står även specificerat vad som bör behandlas på dessa möten:

- ▶ Allmänna tillståndet i bolaget
- ▶ Omvärldsanalys/branschanalys
- ▶ Affärs- och verksamhetsplan med ekonomiskt utfall kopplat till budget och prognoser
- ▶ Uppföljning av mål och ägardirektiv för ekonomi och verksamhet
- ▶ Samordningsfrågor i koncernen

#### *I praktiken*

Kommunstyrelsen har inte sedan styr- och ledningsdokumentet fastslogs 2009 tagit något beslut eller på annat sätt fastställt hur uppsiktsplikten ska säkerställas. Träffarna mellan kommunstyrelsen och dotterbolagen för att gå igenom den strategiska agendan genomförs inte. Varken dotterbolagen eller moderbolaget träffar någon gång under året kommunstyrelsen i sin helhet. Gällande inhämtning av relevant information är det vid delårs- och bokslutsrapportering som kommunstyrelsen får rapporter från bolagen.

#### **4.2.2. Bedömning**

Kommunstyrelsen lever inte upp till det som finns fastställt gällande uppsiktsplikt i styr- och ledningsdokumentet. Vi bedömer inte heller att de till fullo lever upp till kommunallagens krav om uppsiktsplikt. Vi grundar det på att vi inte anser det tillräckligt att kommunstyrelsen får delårsrapport och bokslut tillhanda.

### **4.3. Samordning och samarbete**

#### **4.3.1. Iakttagelser**

##### *Ägardirektiv för dotterbolagen*

Alla ägardirektiv är uppbyggda utifrån samma form: ägaridé, ägardirektiv och verksamhetsidé. Inga av dotterbolagens ägardirektiv innehåller något om samordning eller samarbete. Vissa formuleringar under rubriken verksamhetsidé är återkommande för alla bolagen, så som till exempel att alla ska verka för en god miljö och säkerhet. Vad detta innebär mer specifikt framgår dock inte. Det finns inte heller några generella åtaganden eller mål som på ett tydligare sätt skulle kunna styra alla bolagen till att verka för kommunens bästa i specifika frågor. Ystad bostäder har inte som lagen<sup>2</sup> möjliggör något inskrivet i sitt ägardirektiv om ett socialt ansvar. Ystad Saltsjöbads ägardirektiv skiljer sig i form från de andras då texten under ägaridé verkar ha bytt plats med texten under verksamhetsidé.

##### *Styr- och ledningsdokument*

Den aktiva samordningen innebär enligt dokumentet framförallt att optimal samordning ska eftersträvas i den kommunala koncernen. Vidare står det att moderbolaget skall utöva en aktiv ägarstyrningsfunktion över dotterbolagen. Detta innebär framförallt att optimal samordning ska eftersträvas i den kommunala koncernen. En aktiv och medveten ägardialog ska genomföras regelbundet med koppling till kommunens budget och styrprocess. En liknande formulering återfinns i Ytornets ägardirektiv. Dessutom fastställs att när dotterbolagen träffar kommunstyrelsen två gånger per år ska en punkt på dagordningen vara samordningsfrågor i koncernen. I Ytornets ägardirektiv står det att Ytorner ska samordna verksamheterna mellan dotterbolagen samt dotterbolagen och förvaltningarna i Ystads kommun för att skapa en tydligare styrning av kommunens verksamheter samt nyttja samordningsfördelar. Ytorner ska också säkerställa att resurserna i koncernen används på ett för Ystads kommun optimalt sätt.

##### *I praktiken*

Dotterbolagen har enligt vad som framkommit en god relation med varandra samt en löpande dialog och kunskapsöverföring. För dotterbolagen med väldigt få eller endast en anställd finns det ett stort behov av att ha en dialog och kunna dryfta frågor med övriga verkställande direktörer. En del av bolagen har fler beröringspunkter med specifika nämnder, och har samarbetet mer uppbyggt kring gemensamma verksamhetsområden.

Gällande stordriftsfördelar mellan dotterbolagen så hyr Ystad saltsjöbad administrativa tjänster av Ystad industrifastigheter. I övrigt köper inte dotterbolagen några tjänster av varandra. De använder inte heller varandras lokaler, utrustning eller IT-system, och delar inte heller på andra sätt tjänster eller varor. Däremot har dotterbolagen var för sig avtal med kommunens nämnder gällande köp av tjänster.

---

<sup>2</sup> Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Alla bolagen har ett avtal med Ytornet som fastställer att Ytornet AB ska bistå med bland annat följande:

- ▶ Ledning, samordning och effektivisering av verksamheten i koncernen till exempel översyn av administrativa system för ökad stordrift
- ▶ Finansiell samordning, bland annat genom upphandling av externa lån
- ▶ Juridisk rådgivning
- ▶ Internkontrollutbildning
- ▶ Styrelseutbildning

Bolagen ska årligen kompensera<sup>3</sup> Ytornet för tjänsterna i enlighet med avtalen. Ytornet har i sin tur ett avtal med Ystads kommun avseende administrativa tjänster mm. Enligt det avtalet ska de administrativa resurserna ställas till forfogande så att styrelsen för Ytornet AB ska kunna fullfölja sin roll i enlighet med bestämmelserna i ABL om moderbolagsstyrelse i en koncern. Bland annat nämns tjänster gällande juridik, finans och redovisning. Vidare står det fastställt att kommunen skall bistå bolaget och dess vd med bl.a. följande:

- ▶ Verkställa den budget som styrelsen för bolaget har beslutat för respektive år.
- ▶ Förbereda och genomföra styrelsemöten och bolagsstämmor (inkl. sekreterare) för bolaget.
- ▶ Löpande följa utvecklingen i dotterbolagen samt rapportera ställning och resultat.
- ▶ Verkställa beslut samt utföra de övriga uppdrag som ges i anslutning till styrelsemöten och bolagsstämmor eller på annat sätt.
- ▶ Sköta Bolagets löpande redovisning i enlighet med god redovisningssed och gällande lag.
- ▶ Upprätta bokslut och delårsbokslut för såväl moderbolaget som koncernen i sin helhet, enligt kommunstyrelsens anvisningar. Lämna deklARATION för moderbolaget.
- ▶ Löpande lämna ekonomiska rapporter och likviditetsrapporter för moderbolaget.
- ▶ Löpande informera bolagets lekmannarevisorer och auktoriserade revisor om väsentliga frågor avseende moderbolaget och dotterbolagen.
- ▶ Löpande sköta all korrespondens med myndigheter, bl.a. Bolagsverket och PRV.
- ▶ Upprätta och löpande sköta bolagets diarium.
- ▶ Utföra konsulttjänster med anknytning till bolagets verksamhet.

Ytornet ska halvårsvis kompensera Ystads kommun för tjänsterna i enlighet med avtalet<sup>4</sup>.

I övrigt har dotterbolagen ett antal avtal med Ystads kommun gällande bl.a. televäxel, posthantering, webbredaktör, kundtjänst, IT och upphandling.

Vid intervjuerna framkom att flera av de intervjuade inte är säkra på att det finns några självklara stordriftsfördelar eller samverkansvinster mellan bolagen. Däremot är de intervjuade eniga om att de har stor nytta av att kunna köpa kommunens tjänster. På intervjuerna nämns i första hand ekonomitjänster som exempel.

Ytornets VD respektive ordförande menar i intervju att det finns vinster med att bolagen köper tjänster från kommunstyrelsen. På så sätt får kommunchefen och kommunstyrelsen via sina tjänstemän en indirekt insyn i bolagen.

---

<sup>3</sup> För Ystad Hamn, Ystad bostäder Ystad industriefastigheter och Ystad Energi är summan 169 000 kronor. För Ystad saltsjöbad är summan 40 000 kronor.

<sup>4</sup> När avtalet skrevs 2007 var summan 500 000 per halvår.

Det finns en del områden där dotterbolagen valt en egen väg och inte samordnar sig med kommunen. Detta gäller till exempel vid val av IT-system. Nämndernas krav på till exempel ekonomisystem skiljer sig åt från bolagens. Därmed har flera bolag ett annat ekonomisystem än kommunen. Ystad energi är nästa bolag ut att köpa upp ett eget ekonomisystem, eftersom det system som används av nämnderna inte lever upp till bolagets behov. Vi kan inte se att Ytorner vid något tillfälle tagit ställning inom något område där man gett dotterbolagen i uppdrag att samordna sig kring ett val av en produkt eller tjänst.

Eftersom hela kommunstyrelsen inte träffar dotterbolagen kan de inte heller i enlighet med styr- och ledningsdokumentet diskutera samordningen.

#### **4.3.2. Bedömning**

Det är vår bedömning att Ytorner inte lyckats med aktiv intern samordning av dotterbolagen i syfte att skapa externa effekter och mervärden för Ystads medborgare och kunder. Vi gör ingen bedömning gällande hur stora samordningsvinster som finns men utifrån det som kommunfullmäktige beslutade 2009 kan vi konstatera att Ytorner har brustit i genomförande. Vi har i granskningen inte funnit någon direkt motvilja till varken samarbete eller samordning. Vi har däremot inte funnit att det finns idéer och ambitioner till hur samordningen kan utvecklas. Ur ett kommunikationsperspektiv har moderbolagen och dotterbolagen ett utvecklat samarbete. Detta sträcker sig även till att omfatta kommunens nämnder och förvaltningar. Däremot kräver affärsmässigheten rimligtvis att bolagen ibland måste göra val som är bäst för det enskilda bolaget.

Vi vill göra bolagen uppmärksamma på att det kan finnas tillfällen då köp av varor och tjänster inom kommunkoncernen kan kräva ett upphandlingsförfarande. Vi vill dessutom framföra att när någon tjänsteman har uppdrag både på kommunalt bolag och under någon av kommunens nämnder kan det vara viktigt att se till att berörd person har en god uppfattning om skillnader i sekretesslagstiftningen mellan en nämnd och ett kommunalt bolag.

## 5. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att Ytornet inte till fullo på ett ändamålsenligt sätt leder och samordnar de kommunala bolagen. Vi grundar denna bedömning på att styrelsen inte lever upp till vad som fastställts i styr- och ledningsdokumentet samt till egna antagna beslut om till exempel sitt ansvar som kontaktpolitiker. Dessutom bedömer vi att Ytornet inte tagit tillvara sina möjligheter till en aktiv styrning av dotterbolagen.

Revisionsfråga	Svar
Vilken ägarstyrning utför Ytornet?	Ytornet styr bolagen via ägardirektiven, bevakning av ärenden som bör behandlas i kommunfullmäktige, och instruktioner via stämoombuden. Dessutom ingår bolagen i kommunens målstyrning. Utifrån intentionerna i styr- och ledningsdokumentet bedömer vi att det finns brister i styrningen.
Genomför kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppsiktsplikt?	Delvis, vi anser att det inte är tillräckligt att kommunstyrelsen får delårsrapport och bokslut tillhanda.
Finns det tydliga styrsignaler i ägardirektiv eller andra styrdokument gällande samordning?	Delvis. I styr- och ledningsdokumentet och i Ytornets ägardirektiv finns det tydliga styrsignaler gällande samordning. I dotterbolagens ägardirektiv finns det däremot inte några sådana styrsignaler.
Är formerna för intern samordning ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande, både vad gäller VD och styrelse?	Nej. Eftersom formerna för samordning så som kommunfullmäktige fastställt dem inte följs, bedömer vi att de varken är ändamålsenliga eller tillfredsställande.
Har intentionerna gällande samordning infriats?	Nej. Det har framkommit att situationen gällande samordning och samarbete har förbättrats avsevärt sedan koncernen infördes. Vi kan dock inte se att intentionerna i styr- och ledningsdokumentet har infriats till fullo.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Ytornet att:

- ▶ säkerställa att de styrdokument som kommunfullmäktige antagit följs,
- ▶ informera kommunfullmäktige i de fall styrdokument eller dylikt behöver uppdateras,
- ▶ uppdatera ägardirektiven så att de möjliggör en aktiv styrning,
- ▶ nyttja de styrmöjligheter som finns tillhands.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ se över hur uppsiktsplikten kan stärkas.

Ystad den 16 november 2016

Magnus Helmfrid  
*EY*

Malin Lundberg  
*EY*

## **Bilaga 1: Källförteckning**

### **Intervjuade funktioner:**

Ordförande och Vd för Ystad Energi AB, Ystad Hamn Logistik AB, Ystads Industrifastigheter AB, AB Ystadbostäder, Ystads Teater AB och AB Ystads Saltsjöbad.

### **Dokument:**

Styr- och ledningsdokument för Ystad kommuns koncern antaget 2009-01-15

Ägardirektiv för Ystad Energi AB, Ystad Hamn Logistik AB, Ystads Industrifastigheter AB, AB Ystadbostäder, Ystads Teater AB och AB Ystads Saltsjöbad.

Ytornets protokoll från sept 2015-sept 2016

Ystads kommuns budget 2016

Ystads kommuns delårsrapport 2 2016

Avtal mellan Ystads kommun och bolagen