

Ystads kommun

Granskning av de kommunala bolagens
samordning



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor	2
1.3. Genomförande	2
1.4. Revisionskriterier.....	3
2. Iakttagelser	4
2.1. Förutsättningar för samordning.....	4
2.2. Åtgärder sedan senaste granskningen	5
3. Bedömning	6
Bilaga 1: Källförteckning	8
Bilaga 2: Förteckning över samordning.....	8

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagens 11 kap 1 § ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. När verksamhet knoppas av från den kommunala organisationen finns det en risk för att stordrifts- och samordningsmöjligheter inte utnyttjas och att suboptimering av resursanvändningen inte sker. Exempel på detta är att administrativa funktioner byggs upp i flera olika enheter.

Lekmannarevisorerna genomförde en granskning 2018 kring samordningen mellan bolagen. Vår bedömning var att det de styrande dokument som fastställde att bolagen skulle samordna mellan varandra och med kommunen inte tydliggjorde i vilken omfattning eller vilken inriktning samordningen skulle ha. Vid granskningen framkom även att bolagsstämmorna inte hade antagit kommunens bolagsstyrningsdokument, vilket vi bedömde som en brist då det är först efter antagandet som de är juridiskt bindande för bolagen. Vidare bedömde vi att bolagen på ett mer systematiskt sätt skulle kunna identifiera samordningsvinster.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderade vi bolagens styrelser bland annat att:

- ▶ anta styrdokumentet "Bolagsstyrning i Ystads kommun" vid bolagsstämman, samt
- ▶ att hitta samordningsvinster genom ett mer systematiskt tillvägagångssätt.

Mot bakgrund av ovan och att lekmannarevisorerna uppfattar att bolagen inte har beaktat de rekommendationer som lämnades vid den förra granskningen vill lekmannarevisionen följa upp den tidigare granskningen och granska vilken praktisk samordning och samarbete som sker mellan bolagen i syfte att bidra till kostnadseffektivitet i koncernen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om det finns en strategi för samordning och samarbete i olika avseenden mellan bolagen i syfte att ge förutsättningar för att bedriva verksamheten på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt.

Granskningen ska svara på följande revisionsfrågor:

- ▶ Skapar Ytornet förutsättningar för att samordning mellan bolagen kan ske?
- ▶ Har bolagen vidtagit några åtgärder sedan den senaste granskningen?
- ▶ Fastställer styrande dokument vilken inriktning och omfattning samordningen mellan bolagen ska ha?
- ▶ Har bolagen identifierat mellan vilka bolag, inom vilka områden och på vilka sätt samordningsvinster kan uppnås?

1.3. Genomförande

Granskningen har grundats på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med respektive bolags verkställande direktör samt nyckelpersoner som VD har bedömt vara av vikt att intervjua inom ramen för granskningen (se bilaga 1). Vi har tagit del av och granskat kommunens bolagsstyrningsdokument samt de uppdaterade administrativa avtalen mellan Ytornet AB och dotterbolagen samt avtalet mellan Ytornet AB och kommunen. Vidare har vi granskat samtliga bolagsordningar och ägardirektiv för att se i vilken omfattning frågan om samordning inom kommunkoncernen omnämns i de för bolagen mest grundläggande och

styrande dokument. Slutligen har vi tagit del av protokoll från bolagsstämmorna för de bolag som vid den föregående granskningen inte hade antagit kommunens bolagsstyrningsdokument för att följa upp om det numera var åtgärdat.

Granskningen har avsett Ytornet AB, Ystad Energi AB, Ystad Elhandel AB, Ystad Hamn Logistik AB, Ystads Industrifastigheter AB, AB Ystadbostäder, Ystads Teater AB och AB Ystads Saltsjöbad.

1.4. Revisionskriterier

1.4.1. Bolagsordning

Enligt Ytornet AB:s bolagsordning, antagen av stämman den 22 maj 2013, ska bolagets verksamhet vara att äga och förvalta dotterbolagen.

1.4.2. Ägardirektiv

Enligt Ytornet AB:s ägardirektiv, antagen av kommunfullmäktige den 14 juni 2017, ska Ytornet AB samordna verksamheterna mellan dotterbolagen i Ystads kommun. Syftet med samordningen ska vara att skapa en tydligare styrning av kommunens verksamheter samt nyttja samordningsfördelar för optimalt resursutnyttjande och för helhetssyn och effektivitet. I ägardirektiven för samtliga dotterbolag anges inga direktiv eller motsvarande angående samordning mellan bolagen.

1.4.3. Bolagsstyrning

Styrdokumentet "Bolagsstyrning i Ystads kommun", antaget av kommunfullmäktige den 14 juni 2017, gäller för delar av granskningsperioden. Syftet med bolagsstyrningen är att vara ett verktyg för kommunens värdeskapande ägarstyrning av kommunens bolag. Värdeskapande ägarstyrning innebär att kommunen ska utveckla och samordna sin bolagsverksamhet så att den skapar största möjliga samhällsnytta. Styrdokumentet fastställer även rollfördelningen mellan bolagens styrelser och bolagsstämmor, Ytornet AB, kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige.

Ytornet AB ska säkerställa att ägardirektiven följs samt ansvarar för att samordna mellan dotterbolagens verksamheter och mellan dotterbolagen och kommunens förvaltningar. Vidare ansvarar Ytornet för att säkerställa att bolagen bedriver sin verksamhet på sådant sätt att ägarens avkastningskrav uppnås. Ytornet AB ansvarar vidare för koncernens gemensamma uppföljnings- och planeringsprocess, vilken ska samordnas med processerna i kommunens verksamheter.

Den 17 juni 2021 fastställde kommunfullmäktige ett reviderat bolagsstyrningsdokument. De delar som beskrivs i styckena ovan har inte förändrats med anledning av revideringen.

2. Iakttagelser

2.1. Förutsättningar för samordning

Kommunfullmäktige har genom ägardirektivet gett Ytornet uppgiften att samordna verksamheterna mellan dotterbolagen i kommunen. Samordningen ska syfta till att skapa en tydligare styrning av kommunens verksamheter samt nyttja samordningsfördelar för optimalt resursutnyttjande och för helhetssyn och effektivitet. Därutöver har kommunfullmäktige fastställt att ägarstyrningen ska vara värdeskapande vilket är definierat till att kommunen ska utveckla och samordna sin bolagsverksamhet så att den skapar största möjliga samhällsnytta. Ytornet har i sin tur inte tagit fram något dokument som konkretiserar vad detta innebär för koncernen och på vilket sätt de ska arbeta för att identifiera och uppnå de samordningsfördelar som ska bidra till största möjliga samhällsnyttan. Utöver ägardirektiv och bolagsstyrningsdokumentet finns det inga styrande dokument som anger vilken inriktning eller omfattning samordningen mellan bolagen ska ha. Det finns inte heller någon uttalad ambition gällande inriktning och omfattning av samordningen.

Ytornets VD och vice VD (kommunens ekonomichef och redovisningschef) sammankallar till VD-gruppens möten. Mötena sker med viss regelbundenhet och efter årets slut (2021) kommer det att ha genomförts tio möten. Mötena dokumenteras inte i protokoll eller gemensamma minnesanteckningar utan deltagarna tar sina egna anteckningar efter behov. Av intervjuerna framkom att den tidigare granskningen har bidragit till att frågan om samordning lyfts upp under VD-mötena men att frågan inte hanteras på ett särskilt systematiskt sätt. Vidare framkom att om något bolag planerar att genomföra en upphandling stäms det av i VD-gruppen om fler bolag är intresserade. Det finns enligt de intervjuade också möjlighet att lyfta andra frågor eller behov i forumet samt möjligheten att dela erfarenheter sinsemellan. Ett exempel på erfarenhetsbyte uppges vara kring bolagens digitaliseringsarbete. Vid ett av VD-mötena fick VD för Ystads Energi redogöra för deras arbete kring digitalisering.

Även om det inte finns ett systematiskt tillvägagångssätt för att identifiera områden som ska bidra till samordningsvinster finns det många områden där samordning sker. Samordningen som sker idag, sker främst mellan bolagen och kommunen. Nedan följer några exempel på den samordning som sker idag:

- ▶ Anordnar gemensamma styrelseutbildningar
- ▶ Kommunens styrande dokument gäller även för bolagen
- ▶ Bolagen använder sig av samma grafiska profil som kommunen
- ▶ Ekonomirapportering sker enligt samma årshjul som kommunen
- ▶ Stratsys används av bolagen inom samma områden som för kommunen
- ▶ Budgetprocessen är numera synkroniserad för koncernen med en investeringsbudget för koncernen
- ▶ Analysdagen (då budgetmaterial presenteras) inkluderar från och med i år (2021) även bolagen
- ▶ Gemensam affärsbank
- ▶ Koncernbank som hanterar upplåning och vidareutlåning till bolagen
- ▶ Gemensam upphandling av revisionstjänster
- ▶ Säkerhetsarbete som inkluderar bolagen

I bilaga 2 finns en förteckning med fler exempel på den samordning som sker. Det finns även exempel på samordning mellan bolagen såsom mellan Ystads Industrifastigheter och Ystadbostäder. Samordningen mellan dessa bolag är på ett sätt total då de har samma VD, administration och system för genomförandet av sina uppdrag.

Granskarna har under granskningen identifierat två områden som skulle kunna vara möjliga att samordna mellan bolagen nämligen fastighetsförvaltning och fastighetsskötsel. Samtliga kommunala bolag, förutom Ystad Hamn Logistik AB, äger sina fastigheter. Ystad Hamn Logistiks underhållsarbete regleras av arrendeavtalet med kommunen. Samtliga bolag har möjlighet att göra avrop på centrala ramavtal för underhållsarbete och om behoven är av annan art upphandlar respektive bolag upp de tjänster som behövs för att genomföra sitt underhållsarbete. Samtliga bolag sköter även sin egen fastighetsskötsel med sin egen personal. Frågor gällande bolagens fastighetsskötsel eller fastighetsförvaltning har enligt de intervjuade inte varit uppe för diskussion vid några VD-möten. Enligt de intervjuade har det tidigare gjorts utredningar kring möjligheten att samordna fastighetsförvaltningen inom kommunkoncernen. En av utredningarna tog sikte på möjligheten att samordna fastighetsförvaltningen inom kommunens fastighetsavdelning och bolagen Ystads Industrifastigheter AB, AB Ystadbostäder och AB Ystads Saltsjöbad. Utredningen ledde inte till några förändringar.

2.2. Åtgärder sedan senaste granskningen

Sedan den senaste granskningen genomfördes har avtalen avseende administrativa tjänster mellan Ytornet och dotterbolagen samt mellan Ytornet och kommunen uppdaterats med förlängda perioder till och med 31 december 2023. Av intervjun med Ytornet framkom att de inte har tagit del av några synpunkter kring avtalen från dotterbolagen som skulle föranleda några ändringar av avtalens innehåll eller omfattning.

Vid tiden för den föregående granskningen framkom att enbart Ystad Energi AB har antagit bolagsstyrmingsdokumentet. Medan Ystad Hamn Logistik AB hade antagit dokumentet men protokollet hade inte justerat under granskningsperioden. Ystads Teater AB och AB Ystads Saltsjöbad har sedan den senaste granskningen antagit styrdokumentet, detta gjordes vid bolagsstämman i april 2019. Detsamma gäller för Ystads Industrifastigheter AB och AB Ystadbostäder som också antog dokumentet vid respektive bolagsstämma i april 2019.

Vid denna granskning framkom att det har skett en revidering av styrdokument avseende bolagsstyrningen i kommunen som fastställdes av kommunfullmäktige i juni 2021. De delar av bolagsstyrmingsdokumentet som används som revisionskriterier i denna granskning har inte varit föremål för revideringen. Av intervjuerna framkom att dotterbolagen inte har varit delaktiga i arbetet och att de inte hade kännedom om dokumentet vid tid för antagandet. Revideringen avsåg ett tillägg på två meningar till redan existerande policy. Vidare framkom att policydokumentet kommer att behandlas vid ordinarie bolagsstämmor under 2022 då ändringarna inte uppfattas vara av betydande karaktär. De intervjuade framhöll att om det visar sig finnas behov att tillkalla en extra stämma av andra skäl kan ärendet komma att hanteras vid det tillfället.

3. Bedömning

Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att det saknas en tydlig strategi för samordning och samarbete i olika avseenden mellan bolagen i syfte att ge förutsättningar för att bedriva verksamheten på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt. Det finns inte några styrande dokument som fastställer inriktning och omfattning på den samordning som bör ske mellan bolagen. Det finns fördelar och nackdelar med att tydliggöra inriktning och omfattning av bolagens samordning i styrande dokument. Fördelar genom att det ger en tydlig vägledning vilka intentioner ägarna har i samordningen och nackdelar då det kan skapa en för snäv ram för bolagen att identifiera samordningsvinster dem emellan. Om ett styrande dokument med en tydlig vägledning blir till fördel eller till nackdel kan först avgöras efter ett framtagande och tillämpning av den.

Eftersom ägarna har uppdragit åt Ytornet att samordna verksamheterna mellan dotterbolagen med syftet att skapa en tydligare styrning samt att nyttja samordningsfördelar bör det enligt vår mening finnas ett mer strukturerat arbetssätt att genomföra detta på än det som finns idag. Det kan inte bedömas vara tillräckligt att eventuella samordningsvinster identifieras under VD-mötena, möten som inte dokumenteras i några protokoll eller minnesanteckningar. Identifieringen borde ske på ett systematiskt sätt genom analyser av bolagens verksamheter, utmaningar och/eller behov och därefter genom jämförelser sinsemellan för att se om det finns möjligheter till samordning. Vi kan konstatera att det redan sker en hel del samordning mellan kommunen och bolagen men att samordningen mellan bolagen är desto mindre. Eftersom det saknas ett systematiskt arbetssätt för att identifiera samordningsvinster går det inte att bedöma om bolagen har uttömt alla möjligheter till samordning. Inom ramen för granskningen har vi identifierat två områden som skulle kunna vara möjliga att samordna men av intervjuerna framkom att områdena inte har varit uppe för behandling vid VD-mötena.

Ägaren har fastställt att bolagsstyrningen ska fungera som ett verktyg för kommunens värdeskapande ägarstyrning av kommunens bolag. Ytornets uppdrag är att vara ägare och förvaltare av dotterbolagen i kommunkoncernen och utgör därmed ägarens redskap för att bedriva den värdeskapande ägarstyrningen. I bolagsstyrningsdokumentet anges att värdeskapande ägarstyrning innebär att kommunen ska utveckla och samordna sin bolagsverksamhet så att den skapar största möjliga samhällsnytta. Vi ser det som brist att Ytornet i sin tur inte har konkretiserat vad den värdeskapande ägarstyrningen betyder för bolaget och hur den ska implementeras i bolagskoncernen.

Sedan den senaste granskningen (2018) har avtalen om administrativa tjänster uppdaterats med nya perioder samt att samtliga bolagsstämmor har antagit bolagsstyrningsdokumentet, vilket vi ser positivt på. Då kommunfullmäktige har fastställt ett nytt bolagsstyrningsdokument kräver det att respektive bolagsstämman behandlar det på nästkommande stämma. Rekommendationen som inte har beaktats i tillräcklig omfattning är den som avsåg att hitta samordningsvinster genom ett mer systematiskt tillvägagångssätt. Denna rekommendation anser vi fortsatt vara aktuell för Ytornet att hantera.

Sammantaget har granskningen visat att det förekommer en hel del samordning främst mellan bolagen och kommunen i syfte att bidra till kostnadseffektivitet i koncernen. Vidare har granskningen visat att det inte finns något styrande dokument eller en tydligt formulerad ambitionsnivå vad gäller samordningens inriktning och omfattning. Ytornet har inte heller tagit fram en strategi/plan som redogör för hur bolaget ska arbeta för att uppnå ägarens intentioner med den värdeskapande ägarstyrningen "att utveckla och samordna bolagsverksamheten så att den skapar största möjliga samhällsnytta". Eftersom Ytornet saknar ett systematiskt arbetssätt för genomförandet av sitt uppdrag att samordna verksamheterna mellan dotterbolagen har det gett upphov till frågor beträffande Ytornets följsamhet till ägardirektiv och

verkställandet av sitt uppdrag som ägare och förvaltare av dotterbolagen. Ytterligare frågeställning som granskningen inte har haft som föremål att besvara men som har väckts är bolagets förutsättningar att bedriva en verksamhet som enligt vår mening skulle krävas för att uppnå sitt syfte och sina direktiv från ägaren. Eller om det kan vara så att bolaget uppnår ägarens intentioner utifrån befintliga resurser? Slutligen ställer vi oss frågande till om kommunstyrelsen genom sin uppsiktspflicht följer upp att Ytornet arbetar för att skapa en tydligare styrning samt att nyttja samordningsfördelar inom kommunkoncernen i enlighet med bolagets ägardirektiv. I sammanhanget vill vi framhålla att majoriteten av Ytornets styrelseledamöter även sitter som ledamöter i kommunstyrelsen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Ytornet AB att:

- ▶ konkretisera vad den värdeskapande ägarstyrningen betyder för bolaget och hur den ska implementeras i bolagskoncernen, samt
- ▶ upprätta former för att på ett mer systematiskt sätt identifiera samordningsvinster inom kommunkoncernen.

Ystad den 17 november 2021

Negin Nazari

EY

Anders Håkansson

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ VD Ytorner AB
- ▶ Vice VD Ytorner AB
- ▶ VD Ystad Energi AB
- ▶ Administrativ chef Ystad Energi AB
- ▶ VD Ystad Hamn Logistik AB
- ▶ Ekonomichef Ystad Hamn Logistik AB
- ▶ VD Ystads Industrifastigheter AB och AB Ystadbostäder
- ▶ Ekonomichef Ystads Industrifastigheter AB och AB Ystadbostäder
- ▶ VD Ystads Teater AB
- ▶ VD AB Ystads Saltsjöbad

Dokument:

- ▶ Avtal mellan Ytorner AB och dotterbolagen
- ▶ Avtal mellan kommunen och Ytorner AB
- ▶ Bolagsordning Ytorner AB
- ▶ Bolagens ägardirektiv
- ▶ Stämmoprotokoll 2019 och 2020

Bilaga 2: Förteckning över samordning

- ▶ Anordnar gemensamma styrelseutbildningar
- ▶ Kommunens styrande dokument gäller även för bolagen
- ▶ Bolagen använder sig av samma grafiska profil som kommunen
- ▶ Ekonomirapportering sker enligt samma årshjul som kommunen
- ▶ Stratsys används av bolagen inom samma områden som för kommunen
- ▶ Budgetupptakt där bolagen även medverkar
- ▶ Budgetprocessen är numera synkroniserad för koncernen med en investeringsbudget för koncernen
- ▶ Analysdagen (då budgetmaterial presenteras) inkluderar från och med i år även bolagen
- ▶ Gemensam affärsbank
- ▶ Koncernbank som hanterar upplåning och vidareutlåning till bolagen
- ▶ Gemensam upphandling av revisionstjänster
- ▶ Säkerhetsarbete som inkluderar bolagen

- ▶ HR funktioner som stöttar bolagen i vissa ärenden
- ▶ Juristtjänster
- ▶ Webb-strategitjänst
- ▶ En heltids inköpsfunktion som enkom stöttar bolagen.
- ▶ IT-tjänster
- ▶ Verksamhetsspecifika system tillhandahålls berörda bolag (Mactor, Autocad etc)
- ▶ Ärendehanteringssystem (Evolution)
- ▶ Visma
- ▶ Gemensam lokalvård och posthantering
- ▶ Samutnyttjande av växel- och telefonitjänster
- ▶ Bolagen erbjuds samma ledarskapsutbildningar som kommunen (UL)
- ▶ Kommunens interna leverantör av fika nyttjas även av bolagen
- ▶ Ystads Teater samt Ystads Saltsjöbad köper ekonomitjänst samt redovisningstjänster från Ystads kommun och använder samma ekonomisystem
- ▶ Ystads Energi samarbetar med Ystads kommun angående mätare och system på VA & fjärrvärme
- ▶ Ystads Energi samarbetar med reningsverket kopplat till värme för att slippa fackla ut gas
- ▶ Ystads Energi äger och sköter driften solfångare på Arenans tak
- ▶ Ystads Energi sköter driften av gatubelysningen åt Ystads kommun