



Höörs kommun

Borgen och andra åtaganden

Audit
KPMG AB
24 maj 2011
Antal sidor: 20

Granskningsrapport - Borgensåtagande slutlig.docx

Innehåll

1.	Bakgrund	1
2.	Revisionsmål	1
3.	Genomförande	1
4.	Sammanfattning	2
4.1	Disposition av rapport	3
5.	Allmänt om borgensinstitutet och dess utveckling	3
5.1	Borgensåtagande	3
5.2	Syfte med borgen	3
5.3	Kommunal kompetens att ingå borgen	3
5.4	Olika kategorier av borgen	4
5.5	Risk- och borgensavgifter	4
5.6	Borgenspolicy	5
5.7	Regressrätt	5
5.8	Redovisning av borgensåtaganden	5
5.9	Riskhantering	6
6.	Höörs kommuns styrning av borgensåtaganden	6
6.1	Borgenspolicy	6
6.1.1	Kommunägda bolag	7
6.1.2	Andra bolag, föreningar och organisationer	8
6.1.3	Redovisning och administration av borgensåtaganden	8
6.1.4	Kommunens regressrätt	9
6.1.5	Kommentarer	9
6.2	Bolagsordningar	10
6.3	Ägardirektiv	10
6.4	Finanspolicy	11
7.	Höörs kommuns borgensåtaganden och ansvarsförbindelser	12
7.1	Höörs Fastighets AB (HFAB)	12
7.2	Höörs Industribyggnads AB (HIBAB)	12
7.3	Höörs Byggnads AB (HBAB)	13
7.4	Mellanskånes Renhållnings AB (MERAB)	13
7.5	Maglasäte IF	13
7.6	Edens Kristna Skola ek för	13
7.7	Kubelidens Montessoriförskola ek för	14

7.8	Björkvikshallen AB	15
7.9	HKF Recreation AB	16
7.10	Föreningen Emiliaskolan	16
8.	Redovisning av borgen i årsredovisningen med bokslutsbilagor	17

1. Bakgrund

På uppdrag av Höörs kommuns revisorer har vi granskat kommunens borgensåtaganden och ansvarsförbindelser. Det övergripande syftet med granskningen har varit att undersöka om kommunen har effektiva rutiner för hantering av borgensåtaganden och ansvarsförbindelser. Om rutinerna saknas eller inte fungerar kan det leda till förluster i framtiden.

De senaste åren har Höörs kommuns borgensåtagande ökat kraftigt som en följd av överlåtelsen av fastigheterna till kommunägda dotterbolag.

Under senare år har allt fler kommuner blivit tvungna att infria olika former av borgensåtaganden. De största anledningarna till detta faktum är olika former av kriser inom bank och fastighetssektorn, men också att den kommunala kunskapen om borgensinstitutet och medföljande risker i vissa fall varit bristande.

Granskningen omfattar inte de pensionsförpliktelser som redovisas som ansvarsförbindelse utan endast andra ansvarsförbindelser. Det kan därvid konstateras att i Höörs kommun utgörs andra ansvarsförbindelser enbart av borgensåtagande. I det följande används därför begreppet borgensåtagande.

2. Revisionsmål

- Undersöka om policy, normer, direktiv o.dyl. finns för borgensåtaganden.
- Kontrollera om policy, normer, direktiv o.dyl. efterlevs.
- Bedöma om det finns tillräcklig intern styrning och att uppföljningen är tillfredställande.
- Inventera och analysera borgensåtaganden.
- Kartlägga och informera om risker. Det bör noteras att vi inte genomfört någon riskbedömning av ingångna borgensförbindelser eftersom det naturligtvis skulle kräva omfattande och djuplodande analyser av dessa organisationer.

3. Genomförande

1. Inledande samtal med personal på ekonomikontoret.
2. Detaljplanering.
3. Genomgång av ev. borgenspolicy, ägardirektiv och finanspolicy m.m.
4. Inventering och genomgång av åtaganden.
5. Kontroll av bevakningsrutiner.
6. Analys och rapportering.

4. Sammanfattning

Vid vår granskning har vi gjort vissa iakttagelser som sammanfattas nedan.

Kommunen har ett koncernperspektiv på åtagandefrågor och det finns en policy som reglerar hanteringen av borgensåtaganden samt en finanspolicy om det finansiella arbetet inom Höörs kommun. Vi anser dock att det finns möjligheter till förbättringar när det gäller föreskrifterna:

- När det gäller borgenspolicy och föreskrifterna om beslutskriterier och riskbedömning så anser vi att de borde vara mer detaljerade när det gäller kraven på beslutsunderlag och utformningen av riskbedömningen.
- Vi anser vidare att borgenspolicyens föreskrifter om vilken löpande inrapportering från gäldenären som krävs borde vara mer detaljerad och att kommunen borde ställa högre krav för att kunna följa upp och bevaka riskerna.
- Beslutet om borgensavgift på 0,4% när det gäller borgensåtagande till förmån för både kommunägda bolag och övriga bör inarbetas i borgenspolicy.

När det gäller hanteringen av de beslutade borgensförbindelserna har vi följande sammanfattande synpunkter:

- Vi anser att de genomförda riskbedömningarna inför beslut om beviljande av borgensåtagande är väldigt kortfattade och översiktliga. Som nämnts ovan anser vi att policyn borde vara tydligare och mer detaljerad när det gäller kraven på analys och riskbedömning som del av beslutsunderlagen. Riskbedömningen som ligger till grund för beslut bör även dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.
- Vi har noterat att det har saknats löpande inrapportering från de kommunala bolagen. Under början av 2011 har dock en tillfredsställande inrapportering skett från HFAB-koncernen. Vi uppmanar kommunen att fortsättningsvis löpande kräva in rapporter i likhet med den nu erhållna.
- Vi har även noterat brister i den löpande rapporteringen från övriga företag och föreningar för vilka kommunen ingått borgensförbindelser. Rapportering av uppgifter avseende den bedrivna verksamheten och ekonomiskt utfall har löpande inte krävts in av kommunen. Det kan noteras att kommunen i april 2011 tecknat ett tilläggsavtal innehållande bland annat krav på kvartalsvis inrapportering från gäldenären. Detta har gjorts med de tre föreningar för vilka man ingått en borgensförbindelse. Kommunen måste förbättra rutinerna för detta så att man löpande säkerställer att man erhåller finansiella rapporter avseende utfall men även framtid i form av budget och prognoser. Detta bör gälla alla externa organisationer för vilka man ingått borgensförbindelser.
- Vi rekommenderar kommunen att införa en standardiserad uppföljningsmall avseende de rapporter och nyckeltal som bedöms relevanta. Genom att löpande (t ex kvartalsvis) samla in standardiserad information kan man skapa en informationsbank som kan användas i riskbedömningar och uppföljningar för att se tendenser samt göra analyser.

För att förbättra överskådligheten och informationsvärdet avseende borgen i årsredovisningen med bokslutsbilagor föreslår vi att:

- Bokslutsbilagan avseende borgensförbindelser kompletteras med upplysning om kommunfullmäktiges beslutsparagraf och beslutsår, beslutets giltighetstid, ändamål, typ av lån, ursprungligt belopp, kvarvarande belopp på balansdagen, borgensstyp och eventuell säkerhet.
- Upplysning om utfästelsen om solidarisk borgen till förmån för Kommuninvest bör lämnas i årsredovisningen.
- I årsredovisningens förvaltningsberättelse bör informationen om riskbedömningen utvecklas och göras mer informativ.

4.1 Disposition av rapport

Kapitel fem är tänkt att fungera som en inledning och "handbok" för kunskaper om borgen. De som är väl förtroga med borgensinstitutet kan därvid läsa kapitlet efter eget behov.

5. Allmänt om borgensinstitutet och dess utveckling

5.1 Borgensåtagande

Borgensåtagande är ett exempel på en finansiell garanti. Innebörden kan beskrivas som "går någon i löfte för annan mans gäld, betale han det gäldenär själv ej gälda gitter (HB 10:8)".

Borgensmannen (kommunen) ingår en biförpliktelse till en av gäldenären (förening, företag) ingången huvudförpliktelse gentemot borgenären (kreditinstitut). Borgensmannens ansvar upphör att gälla då huvudförpliktelsen upphör. Vid de fall borgensmannen har infriat ett borgensåtagande har han en regressrätt gentemot gäldenären, d.v.s. rätt att återkräva beloppet.

5.2 Syfte med borgen

Syftet med att kommunerna går i borgen för de kommunala företagen är främst att företagen skall få en billigare finansiering av verksamhet som är av kommunalt intresse. Istället för att själva driva verksamhet eller äga fastigheter kan en kommun genom borgen stödja kommunala bolag, föreningar, etc, utan att direkt utsätta sig för verksamhetsmässiga risker.

För föreningar kan det vara svårt eller omöjligt att få banklån utan större säkerhet, kommunal borgen är i dessa fall en möjlighet.

Något som är viktigt att bevaka är att kommunala företag med borgen erhåller samma räntesats som kommunen vid upptagande av lån. Det händer dock fortfarande att kreditinstitut skiljer på lån till kommunen och lån med kommunal borgen, genom att ge olika räntesats. I de fall detta förekommer kan det delvis förklaras av att kreditinstitutet vill få upp räntemarginalerna eller saknar kunskap om den kommunala sektorns särart. Andra skäl som kreditinstitutet kan nämna är att likviditetsrisken ökar, borgen ger ett merarbete och att det kan finnas politiska risker genom att spelreglerna kan förändras över en natt.

5.3 Kommunal kompetens att ingå borgen

Alla beslut att ingå borgen grundas på politiska värderingar med beaktande av de eventuella risker och ekonomiska konsekvenser som föreligger vid varje enskilt beslut.

En kommun kan ingå borgen för organisationer, föreningar, företag och inom kommunkoncernen för ändamål som hör till kommunens kompetensområde enligt kommunallagen. Det skall dessutom finnas ett allmänt intresse där kommunen skall bedöma om det är lämpligt, skäligt och ändamålsenligt med en kommunalborgen och att kommunen befattar sig med angelägenheten.

Det finns en relativt omfattande rättspraxis inom området som kompletterar den befintliga lagstiftningen.

När en kommun går i borgen för sina egna bolag är det ovanligt att de behöver ställa upp med säkerhet. Utom koncernen är det vanligare och ibland även önskvärt med olika former av säkerhet. Några exempel på säkerheter är pantbrev i fast egendom, överhypotek, företagsinteckning, övertagande av fastighet vid konkurs och underborgen av borgensmän.

5.4 Olika kategorier av borgen

Man talar vanligen om två olika varianter av borgen, dessa benämns, enkel- respektive proprieborgen. Enkel borgen innebär att alla medel som står till förfogande, t.ex. utmätning av gäldenärens tillgångar, skall användas innan borgenären kan kräva borgensmannen. Om borgenären inte skulle lyckas får således borgensmannen krävas på det belopp som skulden avsåg med ränta. Proprieborgen innebär att borgen har ingåtts "såsom för egen skuld". Borgensmannen har då primärt ansvaret för gäldenärens skuld till borgenären. Om inte gäldenären klarar sina amorteringar får borgenären omedelbart kräva borgensmannen på betalning. För att proprieborgen skall föreligga måste såsom för egen skuld vara inskrivet i borgensförbindelsen.

Det finns även varianter på enkelborgen och proprieborgen. Fyllnadsborgen är en variant av enkel borgen. Den kan användas då man begagnar sig av säkerheter i form av panträtter i fast egendom. Betalningsansvaret för borgensmannen inträder först då pantsäkerheten realiserats och denna inte täcker hela skulden. Borgensmannen får då betala det resterande beloppet. Generell borgen är en form av proprieborgen som inte avser enbart befintliga utan även kommande skulder till borgenären, alltså även okända skuldförbindelser. Generell borgen kan begränsas till ett visst belopp men kan även vara obegränsad. Man bör vara mycket försiktig med att använda generell borgen - intressegemenskapen måste vara i det närmaste total.

5.5 Risk- och borgensavgifter

Risk kan definieras som en situation där sannolikheten för tänkbara utfall av ett handlande är känd eller kan bestämmas. Ett sätt att kompensera sig för den risk som borgen innebär för en kommun är att man debiterar gäldenären en så kallad riskavgift.

Det är relativt vanligt att kommuner debiterar sina gäldenärer en riskavgift på mellan 0,1-2% av lånebeloppet som engångsavgift (till största del enbart bostadsbolag) med hänvisning till att företagen slipper pantbrevsavgiften. En del kommuner debiterar sina gäldenärer en årlig avgift på t ex 0,25% respektive t ex 0,5% av resterande lånebelopp.

En annan metod som tillämpas är att debitera alla helägda företag en engångsavgift plus en årlig avgift på en andel av ränteskillnaden mellan lån mot pantbrev i säkerhet och lån med kommunal borgen, på det ursprungliga beloppet.

Avgifterna tar kommunerna ut för att borgensåtagandena är förknippade med dels administrativa kostnader dels önskan om kompensation för risktagandet.

I de kommuner som inte påför någon avgift är skälet ofta att det ej anses nödvändigt, eftersom man vill stödja de verksamheter som ligger inom kommunens intressesfär. Det anses vidare riskfritt att teckna borgen för de kommunala bolagen eftersom kommunen själv äger dem. Om kommunledningen har god insyn och kontroll över sina företag, vilket inte alltid varit fallet, kan detta resonemang lättare förstås.

5.6 Borgenspolicy

Att inneha en antagen borgenspolicy är för en kommun en stor tillgång ur ett flertal perspektiv. I en policy kan behandlas t.ex. vad som gäller för borgen inom koncernen, gentemot näringsliv och föreningar, vilka säkerheter som krävs, eventuella riskavgifter, omfattning, beslutsgång, handläggning, riskbedömning och olika former av gränser m.m.

Att inneha en policy för hur och varför borgensförbindelser skall ingås anses numera vara en självklar och fundamental del av borgensåtagandenas hantering.

5.7 Regressrätt

Om en kommun tvingas att infria ett borgensåtagande kan kommunen återkräva hela beloppet av gäldenären. Att återfå ekonomiska medel är dock svårt, men en kommun bör så långt det är möjligt utnyttja denna rättighet. Här kan kommunen välja att själv långtidsbevaka sina regressrätter eller överlåta bevakningen till något inkasso företag.

5.8 Redovisning av borgensåtaganden

Kommunens årsredovisning ska innehålla information om borgensåtaganden. Informationen ska delges på ett enkelt och överskådligt sätt. Rådet för kommunal redovisning utkom i december 2010 med, Utkast till rekommendation 10.2 Avsättningar och ansvarsförbindelser, som behandlar hur redovisning och upplysningar till ansvarsförbindelser skall hanteras.

För överskådligheten och informationsvärdet bör de olika typerna av borgensförbindelser redovisas under adekvata underrubriker. En informativ redovisning kan utformas enligt följande förslag.

- Kommunala bostadsbolag
- Övriga kommunala företag
- Egnahem
- Bostadsrättsföreningar
- Näringsliv, hotel, privata bostadsbolag, etc.
- Föreningar och organisationer
- Övriga åtaganden

I en bokslutsbilaga bör varje borgensåtagande särredovisas. Följande uppgifter bör framgå :

Fullmäktiges beslutsparagraf och beslutsår, beslutets giltighetstid, gäldenär, ändamål, kreditgivare-borgenär, typ av lån, ursprungligt belopp, kvarvarande belopp på balansdagen och eventuell säkerhet.

Årsredovisningens förvaltningsberättelse bör innehålla upplysningar om borgensåtagandena och gjorda riskbedömningar. Upplysningar bör även lämnas om omfattningen av infriade borgensåtaganden under året. Åtaganden som vid bokslutstillfället är verifierade att infrias ska skuldföras i balansräkningen.

5.9 Riskhantering

En viktig fråga för en kommun är att begrunda på vilka sätt man skall förebygga och hantera risker. Inom senare år har kommuner utvecklat strategier för att minska olika former av risker. Alla kommuner är unika på ett eller annat sätt, vilket innebär att det är viktigt att anpassa metoder för riskhantering till den egna kommunens förutsättningar. De metoder som nyttjas idag är bl a : riskanalys, aktiv ägardialog, fondering av medel, restriktioner på gäldenärens inriktning, differentierad riskavgift, rivning av lägenheter, försäljning av tillgångar, övervakning av värdet på tillgångar, neutral värdering, vidareförmedling av lån m.m.

6. Höörs kommuns styrning av borgensåtaganden

Utvecklingen av styrningen inom kommunerna har under senare år gått mot ett helhetsperspektiv/koncernperspektiv. Kommunledningen måste samordna och följa upp all kommunal verksamhet oavsett i vilken juridisk form den bedrivs. Om kommunledningen ska klara av att hantera styrningen av t ex sina egna företag krävs ett strukturerat arbete i kombination med olika former av styrdokument. Vår granskning visar att Höörs kommun har ett koncernperspektiv på åtagandefrågor. Styrdokument finns vilka dock i några fall kan utvecklas.

För kommunala borgensengagemang är ett helhetsgrepp ur koncernperspektiv naturligt. Några faktorer som talar för koncernstyrning är:

- De kommunala företagen är kommunens egendom. Förmögenhetsvärdet för kommunens företag är ofta högre än för förvaltningsverksamhet.
- Kommunallagen förutsätter och kräver ett kommunalt inflytande över all kommunal verksamhet.
- Ansvaret mot invånarna gäller samtliga verksamheter oavsett organisationsform.
- Förtroendet hos invånarna och kreditinstitut m fl ökar om relationsfrågorna inom koncernen är klarlagda.
- Kraven på ekonomisk balans och god ekonomisk hushållning innebär att infriade borgensåtaganden och ägartillskott räknas in i den kommunala resultaträkningen.

6.1 Borgenspolicy

Kommunfullmäktige antog den 17 december 2008, KF § 108, Borgenspolicy. Borgenspolicyen har sedan den 13 januari 2011 ändrats när det gäller borgensavgift för borgensåtagande till andra än kommunens bolag. Inom ramen för den kommunala kompetensen kan kommunen lämna borgen till:

6.1.1 Kommunägda bolag

Policyn anger att nyteckning av kommunal borgen i första hand skall avse av kommunen helägda och delägda bolag. Syftet skall främst vara för upplåning till investeringar.

Borgen till av kommunen delägda bolag förutsätter en av ägarna gemensam överenskommelse om hur borgensåtagandet andelsmässigt fördelar sig på ägarna.

Kommunal borgen skall användas för att väsentligt reducera den finansiella kostnaden och/eller för att ingen annan säkerhet anses tillräcklig. Policyn förbjuder tecknande av generell borgen.

Borgensramar och beslutsgång

Kommunfullmäktige skall årligen eller vid behov fastställa ett totalt rambelopp avseende borgensåtaganden för kommunägda bolag. Beslutet skall innehålla uppgift om hur stor del av det totala rambeloppet som disponeras av respektive bolag samt eventuellt hur stor del som får avse upplåning med högre kreditrisk än normal bankfinansiering.

Borgensåtagande utöver bolagens borgensramar men inom kommunens totala borgensram får på delegation av kommunfullmäktige beslutas av kommunstyrelsen.

Beslutskriterier och riskbedömning

Enligt borgenspolicy skall borgen till majoritetsägda bolag på begäran från bolagen ges inom beslutade borgensramar. Detta gäller för lån med låg kreditrisk oavsett om det avser nyupplåning, refinansiering och omstrukturering av befintliga lån.

För lån med högre kreditrisk gäller särskilda villkor vilka endast i undantagsfall torde bli aktuella varför de inte närmare presenteras och analyseras i denna granskning.

I underlaget för kommunfullmäktiges beslut om en utökning av borgensram skall ingå en kreditriskprognos inklusive planerade investeringar, finansiering och kassaflödeseffekter. Vid teckning av borgen skall det klart framgå av revers eller annat dokument borgensåtagandets förfallotidpunkt samt övriga villkor för skulden.

Kontroll och styrning av kreditrisker

I kommunens borgenspolicy anges att bolagen löpande och aktivt skall styra sina kreditrisker och kassaflödesrisker inom de riskramar som framgår av bolagspolicy, ägardirektiv, borgensram och finanspolicy.

Detta innebär att bolagen regelbundet skall upprätta långsiktiga prognoser för kassaflöde, soliditet och räntetäckningsgrad. Riskrapportering inklusive analys av kreditrisker skall ske löpande i bolagens styrelser. Till kommunen skall bolagen inför kommunfullmäktiges beslut om borgensramar rapportera kreditrisker inklusive en treårsprognos. Kommunen har också en borgenspolicy möjlighet att begära ytterligare riskrapportering. Bolagen är enligt borgenspolicy förhindrade att utan godkännande från kommunen öka sin pantsättning.

Försäkringar och avgifter

Bolagen är enligt borgenspolicy ålagda att ha en betryggande försäkring av tillgångarna.

För kommunens helägda bolag utgår en årlig borgensavgift som ursprungligen var 0,13 % på utnyttjad borgen. Denna har dock i början av 2011 höjts till 0,4 %. Denna avgift beräknas och debiteras årsvis i efterskott.

6.1.2 Andra bolag, föreningar och organisationer

Efter särskild prövning i kommunfullmäktige kan kommunal borgen nytecknas för andra bolag, föreningar och organisationer för ändamål med stort allmännyttigt intresse.

Enligt Borgenspolicyn lämnas ny borgen inte till privata bostadsbolag, bostadsrättsföreningar och liknande organisationer som tillhandahåller bostäder, egnahem och småhus.

Beslutskriterier och riskbedömning

För att kommunen skall ingå en borgensförbindelse för externa bolag, föreningar och andra organisationer förutsätter policyn att kommunen har ett uttalat intresse för verksamheten och att kommunal borgen är en sannolik förutsättning för finansiering. Vidare skall man alltid pröva om enkel borgen är tillräckligt.

Borgenspolicyn innehåller krav på beslutsunderlaget när det gäller borgen till andra än kommunägda bolag. Beslutsunderlaget skall innehålla:

- Investerings- och/eller driftskalkyler
- Uppgift om möjligheten för kommunen att inhämta säkerheter
- Analys av åtagandets storlek relaterat till kommunens finansiella ställning
- Kreditupplysning

Kommunen skall vid prövningen föreskriva om säkerhet för att minska risken i samband med ett borgensåtagande och finns det obelånade pantbrev i fast egendom skall dessa pantsättas hos kommunen. Finns inga säkerheter skall borgenstagaren förbinda sig att inte öka belåningen utan godkännande av kommunen.

Kontroll och styrning av kreditrisker

Borgenspolicyn anger att kommunen skall kräva löpande rapportering vilket garanterar full insyn i verksamhet och räkenskaper. Det anges inga formkrav utan kraven ska anpassas till varje enskilt fall.

Borgensavgift

Enligt borgenspolicyn kan kommunstyrelsen besluta om en årlig borgensavgift för att reducera kreditrisken och täcka de administrativa kostnaderna. I januari 2011 har dock beslutats att en avgift om 0,4 % skall tas ut men att kommunstyrelsen särskilt skall kunna besluta om annan eller ingen borgensavgift. Tillägget är ännu inte infört i borgenspolicyn utan framgår av protokoll.

6.1.3 Redovisning och administration av borgensåtaganden

Borgensåtaganden administreras av kommunens ekonomikontor. Under förutsättning att kommunens kreditrisk inte påverkas negativt kan omskrivning av borgen beslutas och tecknas i enlighet med gällande delegationsordning.

Enligt borgenspolicyn skall kommunen i årsredovisningen redogöra för infriande av borgensförpliktelser uppgående till väsentliga belopp samt redovisa en bedömning av risken för ytterligare infrianden i framtiden. Varje borgensåtagande bör enligt policyn redovisas i en bokslutsbilaga.

6.1.4 Kommunens regressrätt

Policyn fastslår att om kommunen infriat ett åtagande skall möjligheten till regressrätt utnyttjas så långt det är möjligt.

6.1.5 Kommentarer

Kommunens borgenspolicy bör snarast uppdateras enligt det fattade beslutet när det gäller borgensavgift för andra än kommunägda företag.

Vi anser att kommunens borgenspolicy kunde vara tydligare när det gäller vilka delar av policyn som gäller för kommunägda företag respektive andra borgenstagare. Policyn innehåller olika föreskrifter för dessa båda kategorier men det är inte alltid tydligt vilka föreskrifter som gäller vilken kategori av borgenstagare.

Borgenspolicyn föreskriver ingen lägsta nivå av inflytande som krävs i de kommunägda företagen för att borgen skall beviljas. Detta kompenseras dock till viss del av att policyn anger att för borgen till delägda företag krävs en av ägarna gemensam överenskommelse om hur åtagandet andelsmässigt skall fördelas.

Borgenspolicyn innehåller relativt generella och inte särskilt detaljerade föreskrifter om vilka beslutskriterier som gäller samt hur riskbedömningen skall genomföras och dokumenteras. Detta gäller både för kommunägda bolag och för övriga borgenstagare. Vi inser att besluten och riskbedömningarna i viss utsträckning får anpassas till det enskilda fallet. Vi anser dock att borgenspolicyn borde innehålla en mer detaljerad och mer omfattande förteckning över vilka dokument som skall krävas in vid beslut om borgen, t ex årsredovisningar, budgetar, prognoser, investeringsbeslut med tillhörande beslutsunderlag. Kommunen borde även överväga att kräva in någon extern bekräftelse eller intyg på att borgenstagarens upplåning använts i enlighet med det förespeglade syftet. Vidare kunde policyn innehålla mer detaljerade föreskrifter om vilka frågeställningar som bör beaktas och analyseras i riskbedömningen, t ex:

- Kan åtagandet leda till andra kostnader utöver borgensutfästelsen?
- Kan kommunen "tvingas" påta sig kostnader utöver borgensförbindelsen genom engagemang i en rekonstruktion (t ex genom bidrag, subventioner, ägartillskott, nya lån, köp, delägarskap etc) av den verksamhet som inte kan fullfölja sina ekonomiska åtaganden?
- Kommer kommunens kreditvärdighet att påverkas av ett nytt borgensåtagande?
- Hur kommer kreditrisken att förändras över tiden (konjunkturberoendet, räntekänslighet, skattehöjningar mm)?

Kommunens borgenspolicy innehåller också endast begränsade föreskrifter om vilken inrapportering som löpande krävs från gäldenären. Att kommunen löpande och frekvent får rapporter från borgenstagaren är avgörande för att kunna göra riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder i tid. Detta är särskilt viktigt när det gäller borgensåtagande till andra än de kommunägda bolagen där man ofta har styrelserepresentation. Vi anser att borgenspolicyn borde innehålla detaljerade regler för vilka uppgifter, nyckeltal, underlag, budget, prognoser, rapporter etc som borgenstagaren skall förse kommunen med. Genom att standardisera inrapporteringen skulle det bli enklare att över tiden följa ett engagemangs utveckling och tendens. Vidare borde

det anges med vilken frekvens rapporteringen skall ske, t ex kvartalsvis. Kommunen borde även överväga att kräva in reviderade uppgifter med tillhörande intyg vid något mer tillfälle än årsredovisningen.

6.2 Bolagsordningar

Utöver vad ABL föreskriver ingår bestämmelser i bolagsordningarna om:

- Kommunfullmäktiges rätt att ta ställning innan beslut av principiell karaktär fattas i bolaget.
- Kommunfullmäktiges rätt att utse styrelseledamöter, styrelseordföranden och vice ordföranden.
- Kommunfullmäktiges rätt att utse en revisor och en revisorsersättare.
- Allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet.

I bolagsordningarna nämns inget om bolagens rätt att ingå borgen eller ställa annan säkerhet för någon förbindelse som dotterbolag eller intressebolag till bolaget ingått.

Kommentar:

Bolagsordningen för moderbolaget Höörs Fastighets AB innehåller inga föreskrifter om rätten att ingå borgensförbindelser. Höörs kommuns borgenspolicy reglerar inte heller huruvida Höörs Fastighets AB kan ingå borgensförbindelser till förmån för dotterbolag. Vi rekommenderar att kommunen bör överväga att inarbeta bolagen i kommunens borgenspolicy.

Vi har även noterat att bolagsordningen inte innehåller någon föreskrift om att bolaget är skyldigt att följa de ägardirektiv som kommunen fastställer.

I övrigt tolkar vi att kommunens ambition är att ej belasta bolagsordningar med detaljföreskrifter, utan endast med direktiv av mer konstitutionellt slag. Det formella styrinstrumentet som skall nyttjas för mer operativ eller strategisk styrning är bolagsstämmodirektivet.

6.3 Ägardirektiv

Kommunfullmäktige har den 28 januari 2009 antagit ägardirektiv för verksamheten i Höörs Fastighets AB. Ägardirektiven är fastställda av bolagsstämman 28 maj 2009. Under 2011 har ägardirektiven setts över men ännu ej fastställts.

I ägardirektivet omnämns att kommunfullmäktige fastställer en borgenspolicy och i enlighet med denna en borgensram för bolaget samt att en borgensavgift utgår. Ägardirektiven innehåller i övrigt inga föreskrifter om borgensförbindelser.

Kommentar:

Det är en styrka för kommunen att de befintliga ägardirektiven är utformade på ett sådant sätt att om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen t ex antar en styrande policy så är bolagen skyldiga att följa den.

Kommunen bör som vi tidigare i rapporten påpekat överväga att explicit innefatta bolagens eventuella rätt att teckna borgen i kommunens borgenspolicy. Detta för att undvika oklarheter om huruvida bolagen har rätt eller inte att ingå borgensförbindelser.

6.4 Finanspolicy

Kommunfullmäktige har den 24 mars 2010 fastställt Finanspolicy för Höörs kommun.

Kommunens finanspolicy omfattar all finansiell verksamhet inom den kommunala sektorn samt inom de kommunala bolag som ingår i Höörs kommunkoncern. I finanspolicyen regleras följande:

- Upplåning och leasing
- Utlåning
- Likviditetsplanering
- Placeringar
- Borgen och garantier
- Koncernsamordning av finansverksamheten
- Beslutanderätt, organisation och rapportering

När det gäller borgensförbindelser hänvisar finanspolicyen endast till den fastställda borgenspolicyen.

Finanspolicyen innehåller även en föreskrift om att de kommunala bolagen skall fastställa en finanspolicy som i tillämpliga delar skall baseras på kommunens finanspolicy. Bolagens finanspolicy skall även särskilt beakta vad som eventuellt föreskrivs i ägardirektiv och avtal. HFAB har på styrelsemöte 2010-06-10 fastställt en finanspolicy som är i linje med kommunens finanspolicy.

7. Höors kommuns borgensåtaganden

I detta kapitel redovisas kommunens olika borgensåtaganden och något om dess historik och hur de beslutats. Vi redovisar även ett försök till avstämning mot borgenspolicyn samt hur kommunen följer upp de ingångna borgensåtagandena.

Nedan redovisas Höors kommuns borgensåtagande 2010-12-31 med jämförelse per 2009-12-31:

	2010-12-31	2009-12-31
Höors Fastighets AB	400,0	400,0
Höors Industribyggnads AB	65,2	63,4
Höors Byggnads AB	295,7	320,5
Delsumma dotterbolag	760,9	783,9
MERAB	4,7	4,7
Summa kommunala bolag	765,6	788,6
Maglasäte IF	0,9	0,6
Edens Kristna Skola ek för	5,0	5,2
Kubelidens Montessoriförskola ek för	22,8	22,9
Björkvikshallen AB	64,4	66,4
HKF Recreation AB	4,6	4,8
Föreningen Emiliaskolan	18,0	5,8
Summa föreningar och bolag	115,7	105,7
Summa borgensåtaganden	881,3	894,3

7.1 Höors Fastighets AB (HFAB)

Kommunfullmäktige beviljade 2008-11-26 kommunal borgen för ett lån på totalt 402 mkr.

Kommunen har naturligtvis genom styrelserepresentation god insyn i HFAB och dess dotterbolag vilket till viss del tillgodoser kraven och behoven av rapportering av bolagens utveckling. Under 2009 och 2010 har bolagen inte haft någon välfungerande ekonomi- och finansfunktion vilket medfört att någon särskild rapportering i enlighet med borgenspolicyn inte har förekommit. Vi har dock noterat att bolagen i början av 2011 anlitat en extern konsult för att sammanställa en rapport till kommunen. Rapporten innehåller prognoser, riskanalyser, avstämmningar mot finanspolicyn etc. Vår bedömning är att denna rapport är ändamålsenlig och ett bra underlag för kommunen att utvärdera och bevaka sina borgensåtaganden.

Utöver vad som nämnts ovan har vi inte noterat några avsteg från borgenspolicyn.

7.2 Höors Industribyggnads AB (HIBAB)

Kommunfullmäktige beslutade 2010-10-27 om en borgensram för tecknande av borgen på upp till 66 mkr. Historiskt hade kommunfullmäktige beviljat kommunal borgen vid ett flertal tillfällen men besluten var relativt gamla. HIBAB begärde därför att kommunfullmäktige generellt skulle besluta om borgen upp till 66 mkr.

7.3 Höörs Byggnads AB (HBAB)

Kommunfullmäktige beslutade 2010-10-27 även om en borgensram på 316 mkr avseende HBAB enligt samma grund och resonemang som gällde för HIBAB.

7.4 Mellanskånes Renhållnings AB (MERAB)

Vi har inte kunnat ta del av något beslut om Höörs kommuns borgensåtagande.

Rapportering till kommunen har endast skett genom att man översänt årsredovisning, revisionsberättelse samt de granskningsrapporter som funnits. Höörs kommun har ju dock styrelserepresentation i bolaget vilket torde medföra en god insyn i bolaget och dess status.

7.5 Maglasäte IF

Kommunfullmäktige beslutade 2009-04-29 om kommunal borgen till ett belopp om 537 844 kr för om- och tillbyggnad av Svanvallen i Maglasäte. Föreningen har ett byggnadskreditiv och per 2010-12-31 var 497 295 kr av detta utnyttjat. I föreningens anhållan om kommunal borgen fanns en ekonomisk sammanställning med historiskt utfall och budget, beskrivning av investeringen med tillhörande kalkyl.

Inför beslutet remitterade kommunstyrelsen ärendet till Fritidsnämnden för en bedömning av behovet av anläggningen i Maglasäte. Efter utredning och yttrande från Fritids- och kulturchefen ansåg Fritidsnämnden att ett behov förelåg.

Utöver dessa 497 295 kronorna har kommunen även ett borgensåtagande på 376 000 kr avseende en äldre kredit. Jag har dock inte erhållit någon dokumentation avseende detta åtagande.

Kommunen har inte erhållit någon uppföljning eller rapportering av Maglasäte IFs ekonomiska situation och utfall etc. Någon dokumenterad analys eller riskbedömning av det ingångna åtagandet finns alltså inte. Vi anser att kommunen framöver måste förbättra den ekonomiska uppföljningen av borgensåtagandena för att kunna följa och hantera risksituationen.

7.6 Edens Kristna Skola ek för

Edens Kristna Skola ek för har i flera omgångar ansökt om kommunal borgen. 2007-03-28 beviljade kommunfullmäktige en utökad borgen om 3 400 000 kr. Tidigare hade kommunen beviljat borgen för ett belopp om 1 720 000 kr vilken jag ej granskat. Den utökade borgen avsåg föreningens förvärv av de lokaler man tidigare hyrt. I ansökan om utökad borgen beskrevs behovet och föreningen bifogade förslag på köpekontrakt, besiktningssprotokoll och budget. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy.

2007-12-19 beslutade kommunfullmäktige om en utökning av den kommunala borgen på 5 120 000 kr med ytterligare 1 000 000 kr. Enligt ansökan behövde föreningen ytterligare lån på 1 000 000 kr för utbyte av tak, ny expedition, staket samt ventilationsanläggning. Till ansökan bifogades en enkel kalkyl, senaste årsredovisning och budget. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy.

2010-02-17 beslutade kommunfullmäktige om en ytterligare utökning av den kommunala borgen med 4 600 000 kr vilket innebär ett totalt beviljat borgensåtagande om 10 720 000 kr. Enligt ansökan avsåg det nya lånebehovet arbete med att renovera och omorganisera köket efter krav som framförts av Miljö- och Byggmyndigheten. Till ansökan bifogades en enkel kalkyl, konsekvensbeskrivning av relevanta etc, senaste årsredovisning och budget. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy.

I april 2011 har ett tilläggsavtal träffats med föreningen där fastigheten eller motsvarande för vilken låntagaren erhållit borgen ställs som säkerhet för Höörs kommuns åtagande. I avtalet fastslås även att föreningen kvartalsvis och i samband med årsbokslut skall rapportera in den ekonomiska ställningen.

Kommunen har tidigare inte erhållit någon uppföljning eller rapportering av föreningens ekonomiska situation och utfall etc. Någon dokumenterad analys eller riskbedömning av det ingångna åtagandet finns alltså inte. Vi anser att kommunen framöver måste förbättra den ekonomiska uppföljningen av borgensåtagandena för att kunna följa och hantera risksituationen. Kommunledningen anser att risken för förluster är låg då föreningens verksamhet till stor del finansieras med offentliga medel. Kommunen har även bedömt att verksamheten behövs i kommunen vilket gör att även om föreningen skulle misslyckas behövs verksamheten och då sannolikt även lokalerna.

Den riskbedömning och analys som gjorts inför beviljande av borgensåtaganden är mycket kortfattad och översiktlig. Vi anser att kommunen bör göra mer omfattande riskbedömningar med t ex intäkt- och kostnadsanalyser, simulering av olika utfall i de aktuella verksamheterna etc. Analyserna bör dokumenteras så att uppföljning av riskbedömningen kan ske.

I årsredovisningen anges att kommunen har borgensåtagande uppgående till 5,0 mkr till förmån för föreningen per 2010-12-31. Detta beror på att föreningen vid denna tidpunkt inte utnyttjat byggnadskreditiv fullt ut enligt beviljad kommunal borgen.

7.7 Kubelidens Montessoriförskola ek för

Kommunfullmäktige har i beslut 2006-01-25 beviljat Kubelidens Montessoriförskola ek för kommunal borgen om 15 mkr. Enligt ansökan ansöktes om borgen till lån för inköp och ombyggnad av fastighet för skolverksamheten. I ansökan om borgen beskrevs behovet och föreningen bifogade kalkyler, budget och 3 årsprognoser med simulering av utfall vid olika relevanta. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy. Barn- och utbildningsnämndens yttranden inhämtades även angående föreningens skolverksamhets påverkan på kommunens verksamhet.

2007-04-25 beviljade kommunfullmäktige kommunal borgen om ytterligare 8 mkr eftersom ombyggnaden av fastigheten fördröjades (totalt därefter 23 mkr). I ansökan om borgen beskrevs behovet och föreningen bifogade kalkyler, budget och 3 årsprognoser med simulering av utfall vid olika relevanta. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen och barn- och utbildningschefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy och bedömning av föreningens skolverksamhets påverkan på kommunens verksamhet.

I april 2011 har ett tilläggsavtal träffats med föreningen där fastigheten eller motsvarande för vilken låntagaren erhållit borgen ställs som säkerhet för Höörs kommuns åtagande. I avtalet

fastslås även att föreningen kvartalsvis och i samband med årsbokslut skall rapportera in den ekonomiska ställningen.

Kommunen har tidigare inte erhållit någon uppföljning eller rapportering av föreningens ekonomiska situation och utfall etc. Någon dokumenterad analys eller riskbedömning av det ingångna åtagandet finns alltså inte. Vi anser att kommunen framöver måste förbättra den ekonomiska uppföljningen av borgensåtagandena för att kunna följa och hantera risksituationen. Kommunledningen anser att risken för förluster är låg då föreningens verksamhet till stor del finansieras med offentliga medel. Kommunen har även bedömt att verksamheten behövs i kommunen vilket gör att även om föreningen skulle misslyckas behövs verksamheten och då sannolikt även lokalerna.

Den riskbedömning och analys som gjorts inför beviljande av borgensåtaganden är mycket kortfattad och översiktlig. Vi anser att kommunen bör göra mer omfattande riskbedömningar med t ex intäkts- och kostnadsanalyser, simulering av olika utfall i de aktuella verksamheterna etc. Analyserna bör dokumenteras så att uppföljning av riskbedömningen kan ske.

7.8 Björkvikshallen AB

2004-06-16 beviljade kommunfullmäktige en kommunal borgen om 16,5 mkr till förmån för Björkvikshallen AB för upptagande av lån till nybyggnation av idrottshall. I detta ärende finns en omfattande dokumentation som jag ej kunnat granska i detalj. I ansökan om borgen fanns en stor mängd dokument om byggnationen i form av kalkyler, beskrivningar etc. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy. Ärendet remitterades även till Fritidsnämnden för en bedömning av behovet av anläggningen, till Barn- och utbildningsnämnden för deras bedömning av aktuellt behov i skolan, Miljö- och bygghälsmyndigheten för en bedömning av vissa kostnader samt till Fastighetskontoret för bedömning av vissa kostnader.

2004-08-12 tecknades även ett avtal där Björkvikshallen AB förband sig att inte uppta nya krediter och att inte sälja eller pantsätta egendom utan kommunens godkännande.

I oktober 2005 godkände kommunfullmäktige ett avtal mellan Höörs kommun och Björkvikshallen AB om uppförande av bad- och simarena i Höör samt kommunal borgen för en högsta uppförandekostnad om 47 mkr. Även i detta ärende finns det en omfattande dokumentation som ej granskats i detalj. Det kan konstateras att ungefär motsvarande beslutsunderlag som ovan nämnts fanns i detta ärende.

2007-09-26 beviljade kommunfullmäktige Björkvikshallen AB en utökad borgen om 5,5 mkr på grund av fördyringar av byggnationen. I ansökan om utökande av borgen specificerades orsaken till fördyringen. Totalt uppgick därefter beviljad kommunal borgen till 69 mkr.

Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy.

Kommunen har inte erhållit någon uppföljning eller rapportering av bolagets ekonomiska situation och utfall etc. Någon dokumenterad analys eller riskbedömning av det ingångna åtagandet finns alltså inte. Vi anser att kommunen framöver måste förbättra den ekonomiska uppföljningen av borgensåtagandena för att kunna följa och hantera risksituationen. Kommunledningen anser att risken för förluster är låg då bolagets verksamhet till viss del

finansieras med offentliga medel och invånarnas inträdesavgifter. Kommunen har även bedömt att verksamheten behövs i kommunen vilket gör att även om bolaget skulle misslyckas behövs verksamheten och då sannolikt även lokalerna.

Den riskbedömning som gjorts inför beviljande av borgensåtaganden är mycket kortfattad och översiktlig. Vi anser att kommunen bör göra mer omfattande risbedömningar med t ex intäkts- och kostnadsanalyser, simulering av olika utfall i de aktuella verksamheterna etc. Analyserna bör dokumenteras så att uppföljning av riskbedömningen kan ske.

7.9 HKF Recreation AB

Kommundirektören har 2008-06-26 på delegation tecknat avtal med Höörs Konsult och Finans AB innehållande bland annat ett borgensåtagande om 5 mkr avseende anläggning av en konstgräsplan.

Det saknas dokumenterad analys eller riskbedömning inför ingåendet av borgensåtagandet. Detta är naturligtvis en allvarlig brist och vi anser att kommunen inför varje förbindelse bör göra en relativt omfattande risbedömning med t ex intäkts- och kostnadsanalyser, simulering av olika utfall i de aktuella verksamheterna etc. Analyserna bör dokumenteras så att uppföljning av riskbedömningen kan ske.

Kommunen har inte erhållit någon uppföljning eller rapportering av bolagets ekonomiska situation och utfall etc. Någon dokumenterad analys eller riskbedömning av det ingångna åtagandet finns alltså inte. Vi anser att kommunen framöver måste förbättra den ekonomiska uppföljningen av borgensåtagandena för att kunna följa och hantera risksituationen.

7.10 Föreningen Emiliaskolan

Föreningen Emiliaskolan har i flera omgångar ansökt om kommunal borgen. Kommunfullmäktige beslutade 2005-12-14 om kommunal borgen om 8 mkr för lån till nybyggnad av skola. Till ansökan om kommunal borgen bifogades årsredovisning, budget samt ritningar och planer. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy. Barn- och utbildningsnämndens yttranden inhämtades även angående föreningens skolverksamhets påverkan på kommunens verksamhet.

2009-04-29 beslutade kommunfullmäktige om utökad kommunal borgen med 8 mkr till totalt 16 mkr. Anledningen till den utökade kommunala borgen var att nybyggnationen för vilken man beviljades borgen 2005 aldrig genomfördes. Nu planerades att byggnationen skulle genomföras och då med större byggnader till en beräknad kostnad om 16 mkr. Till ansökan om kommunal borgen bifogades årsredovisning, budget samt ritningar och planer. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning mot borgenspolicy. Barn- och utbildningsnämndens yttranden inhämtades även angående föreningens skolverksamhets påverkan på kommunens verksamhet.

2010-12-15 beslutade kommunfullmäktige om ytterligare utökad kommunal borgen med 23 mkr till totalt 39 mkr. Föreningen ansökte om ytterligare 3 mkr avseende fördyringar av den första byggnationen och ytterligare 20 mkr för utbyggnad och nybyggnation av förskola. Till ansökan om kommunal borgen bifogades årsredovisning, budget samt ritningar och planer. Inför kommunens beslut om borgen genomförde ekonomichefen en kortfattad analys med avstämning

mot borgenspolicy. Barn- och utbildningsnämndens yttranden inhämtades även angående föreningens skolverksamhets påverkan på kommunens verksamhet.

I april 2011 har ett tilläggsavtal träffats med föreningen där fastigheten eller motsvarande för vilken låntagaren erhållit borgen ställs som säkerhet för Höörs kommuns åtagande. I avtalet fastslås även att föreningen kvartalsvis och i samband med årsbokslut skall rapportera in den ekonomiska ställningen.

Kommunen har tidigare inte erhållit någon uppföljning eller rapportering av föreningens ekonomiska situation och utfall etc. Någon dokumenterad analys eller riskbedömning av det ingångna åtagandet finns alltså inte. Vi anser att kommunen framöver måste förbättra den ekonomiska uppföljningen av borgensåtagandena för att kunna följa och hantera risksituationen. Kommunledningen anser att risken för förluster är låg då föreningens verksamhet till stor del finansieras med offentliga medel. I detta fall gjorde barn- och utbildningschefen bedömningen att kommunen inte skulle behöva lokalerna för att kunna ta emot eleverna i det fall föreningen skulle misslyckas. Detta torde naturligtvis innebära en högre risk för kommunen.

Den riskbedömning och analys som gjorts inför beviljande av borgensåtaganden är mycket kortfattad och översiktlig. Vi anser att kommunen bör göra mer omfattande riskbedömningar med t ex intäkt- och kostnadsanalyser, simulering av olika utfall i de aktuella verksamheterna etc. Analyserna bör dokumenteras så att uppföljning av riskbedömningen kan ske.

8. Redovisning av borgen i årsredovisningen med bokslutsbilagor

Hur redovisning av borgen bör hanteras har tidigare redovisats under kapitel 5.8.

Höörs kommuns årsredovisning innehåller i not en uppställning över aktuella borgensåtaganden samt uppgift om borgensförluster under året. I förvaltningsberättelsen beskrivs endast mycket kortfattat kommunens riskbedömning avseende ingångna borgensförbindelser. Vi anser att kommunen framöver bör utveckla informationen i förvaltningsberättelsen om riskbedömningarna avseende borgensåtagandena.

Vid granskningen har det framkommit att kommunen i samband med inträdet i Kommuninvest tecknat en solidarisk borgen tillsammans med övriga medlemskommuner. Någon upplysning om detta har inte förekommit i kommunens årsredovisning. Kommunen bör framöver i ovan nämnda not upplysa om denna solidariska borgen.

Vi rekommenderar kommunen att bokslutsbilagan avseende borgensförbindelser kompletteras med upplysning om kommunfullmäktiges beslutsparagraf och beslutsår, beslutets giltighetstid, ändamål, typ av lån, ursprungligt belopp, kvarvarande belopp på balansdagen, borgenstyp och eventuell säkerhet.

Kristianstad, dag som ovan

Jesper Sturesson
Auktoriserad revisor