

Revisionsrapport

Borgensåtaganden

Botkyrka kommun

Augusti 2013
Jan Nilsson

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömningar och rekommendationer.....	3
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning	5
2.3.	Metod och redovisning	5
3.	Regelverk och ekonomisk omfattning	6
3.1.	Externt	6
3.2.	Internt regelverk.....	7
3.3.	Ekonomisk omfattning	8
4.	Granskningsresultat	9
4.1.	Riktlinjer.....	9
4.2.	Beslutsordning	11
4.3.	Borgensförteckning	12
4.4.	Redovisning och riskbedömning.....	13
4.5.	Borgensåtagandenas laglighet.....	14
4.6.	Infriade borgensåtaganden	15
4.7.	Regressrätten.....	17
	Bilaga 1: Borgensåtaganden och eget kapital 2004 till 2012	18
	Bilaga 2: Borgensavgifter i procent	19
	Bilaga 3: Borgensåtaganden 2012	20
	Bilaga 3: Borgensbeslut i KF och KS 2008 till 2012	21

1. Sammanfattande bedömningar och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens borgensåtaganden, med avseende på rutiner och riskbedömning.

Granskningen ska besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsens rutiner kring och riskbedömningen av borgensåtaganden är ändamålsenliga. Utifrån revisionsfrågan har ett antal kontrollmål formulerats inom nedanstående områden:

- Riktlinjer
- Beslutsordning
- Borgensförteckning
- Redovisning och riskbedömning
- Borgensåtagandenas laglighet
- Infriade borgensåtaganden
- Regressrätt

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och revisionskriterierna utgår från externt och intern regelverk inom området.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens rutiner kring och riskbedömning av borgensåtaganden i huvudsak är ändamålsenliga. Vi baserar den sammanfattande bedömningen på följande:

- Politisk fastställd policy innehåller de väsentliga aspekterna på borgensåtaganden och bedöms därmed i huvudsak vara ändamålsenlig. Policyn finns i dock inte i kommunens författningssamling på intranätet och vissa delar av policyn är vidare inaktuella. Följsamheten kring policyn är i huvudsak tillfredsställande, även om det finns områden där följsamheten är behöver förbättras. Detta gäller främst beslutsunderlagets innehåll och procentuellt avgiftsuttag.
- Delegationsordningen kring borgensbeslut bedöms i sig vara ändamålsenlig, men att delegation av beslut kring borgensåtagande till AB Botkyrkabyggen saknar stöd i kommunstyrelsens reglemente. Utifrån samverkan via internbank när det gäller upplåning kommer nya borgensåtaganden för bostadsföretaget inte att vara aktuella. Vidare kan vi konstatera att delegationsbeslut kring borgen för hyresgarantier inte återrapporteras till kommunstyrelsen.
- Borgensåtagandena bedöms vara redovisade på ett fullständigt sätt i kommunens borgensförteckning, förutom att borgensåtagande för hyresgarantier helt saknas.
- Borgensåtagandena bedöms vara redovisade på ett tillfredsställande sätt i årsredovisning och att en relevant riskbedömning av dessa görs även. Ettårsplanen är vidare utvecklad inom granskat område, både när det gäller borgensram samt riskbedömning kring borgensåtaganden.

- Nuvarande borgensåtaganden bedöms vara förenliga med gällande externt regelverk.
- Inga direkt infriade borgensåtaganden har förekommit under granskad period, förutom när det gäller hyresgarantier. De senare avser dock marginella belopp.
- Indirekt infriade borgensåtaganden har förekommit under granskad period i och med att kommunen tillfälligt övertagit betalningen av ränta och amortering för Tumba Tennisklubbs banklån avseende anläggningen Pelletäppan. Detta för att undvika ett direkt infriande av kommunens borgensåtagande på 4,6 mnkr.
- Rutinerna för att bevaka och följa upp regressrätten bedöms vara ändamålsenliga.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Omarbeta borgenspolicyn i inaktuella delar och efter politiskt fastställande publicera den på kommunens intranät. I detta sammanhang behöver även förnyat politiskt ställningstagande ske kring principer och nivåer för borgensavgifter inkl kreditavgifter.
- Komplettera kommunstyrelsens reglemente med ansvar för borgen gentemot det kommunala bostadsföretaget alternativt att denna typ av delegation rensas bort ur styrelsens delegationsordning.
- Säkerställ att fattade delegationsbeslut kring borgen för hyresgarantier återrapporteras till kommunstyrelsen.
- Komplettera borgensförteckningen framledes med aktuella borgensåtaganden för kommunala hyresgarantier.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens borgensåtaganden, med avseende på rutiner och riskbedömning. Granskningen har skett inom ramen för revisionsplan 2013.

Mot ovanstående bakgrund, och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, har ovanstående granskning genomförts.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara nedanstående revisionsfråga.

Är kommunstyrelsens rutiner kring och riskbedömningen av borgensåtaganden ändamålsenliga?

Utifrån revisionsfrågan har ett antal kontrollmål formulerats inom nedanstående områden:

- Riktlinjer
- Beslutsordning
- Borgensförteckning
- Redovisning och riskbedömning
- Borgensåtagandenas laglighet
- Infriade borgensåtaganden
- Regressrätt

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och revisionskriterierna utgår från externt och intern regelverk inom området. Detta i form av handelsbalk, kommunallag, kommunal redovisningslag, lag om vissa kommunala befogenheter, normgivning från Rådet för kommunal redovisning, kommunstyrelsens reglemente, delegationsordning samt riktlinjer för handläggning av ärenden om kommunal borgen.

En närmare avgränsning har skett utifrån den revisionsfråga och de kontrollmålsområden som redovisats ovan.

2.3. Metod och redovisning

Granskningsmetod är dokumentstudier samt genomgång av ekonomisk redovisning. Detta har kompletterats via intervjuer med ansvariga handläggare och chefscontroller.

Granskningsresultatet, per kontrollmål, redovisas i ett sammanhållet avsnitt med vidhängande kommentarer. Vidare finns ett allmänt avsnitt kring regelverk och ekonomisk omfattning samt ett avsnitt med sammanfattande bedömningar och rekommendationer. Det senare avsnittet återfinns först i revisionsrapporten.

3. Regelverk och ekonomisk omfattning

3.1. Externt

Innebörden av ett borgensåtagande beskrivs på följande sätt i Handelsbalken kap 10, § 8 (1736:0123): *"Går någon i löfte för annans mans gäld; betale han det gälden är själv ej gälda gitter"*.

Den kategori som i huvudsak förekommer inom kommunala borgensåtaganden är proprieborgen, dvs att ingå borgen såsom för egen skuld. Skulle gäldenären inte klara av sina amorteringar får borgenären omedelbart kräva borgensmannen på betalning utan att först kontrollera gäldenärens betalningsförmåga (jmf skillnaden mot enkel borgen).

Syftet med att kommunerna går i borgen för främst de kommunala företagen, är att förbilliga finansieringen av verksamhet och service som är av intresse för kommunen. I stället för att själva driva verksamhet eller äga fastigheter kan kommunerna genom borgen stödja kommunala bolag, föreningar o dyl utan att direkt utsätta sig för verksamhetsmässiga risker. Beslutet att gå i borgen grundas alltså på politiska överväganden med beaktande av eventuella ekonomiska konsekvenser och risker.

Det finns ingen skyldighet för en kommun att gå i borgen, men i olika lagstiftningar finns begränsningar för inom vilka områden borgen kan ingås. Detta i form av kommunallagen (kompetensreglerna) samt lag om vissa kommunala befogenheter (delavsnitt 4.2, 4.5 och 4.7). En kommun får dock, enligt den sistnämnda lagen, ställa ut en hyresgaranti¹ för ett enskilt hushåll om hyresgarantin innebär att hushållet får en hyresbostad med besittningsrätt och garantin är en förutsättning för att hyresgästen ska få hyra bostaden.

En kommun som lämnar en kommunal hyresgaranti kan enligt förordningen (2007:623) om statligt stöd för kommunala hyresgarantier få ett statligt bidrag på 5 tkr per garanti. För 2013 finns det cirka 42 mnkr avsatta för detta bidrag. Boverket beslutar om bidraget.

När det gäller redovisning av borgensåtaganden finns regler i kommunala redovisningslagen och via normgivning från Rådet för kommunal redovisning (RKR), som behandlas i delavsnitt 4.3 och 4.4.

¹ Hyresgarantin är ett borgensåtagande från kommunens sida som omfattar en hyresgästs skyldighet att betala hyra. För att hyresgarantin ska omfattas av det statliga bidraget så ska hyresgarantin ställas ut för en person som har ekonomisk förmåga att klara boendekostnaderna men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd. Det kan till exempel röra sig om ungdomar som saknar fast anställning eller har någon betalningsanmärkning. Men hyresgarantin är även tänkt att omfatta andra grupper med ekonomisk förmåga att klara boendekostnaderna men som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden.

3.2. Internt regelverk

Kommunstyrelsen har via av fullmäktige fastställt reglemente, som gäller fr o m 2013-01-01, inte getts någon uttrycklig beslutsbefogenhet kring borgensåtaganden. I reglementen som gällde längre tillbaka i tiden hade kommunstyrelsen beslutsbefogenhet att ingå borgen till stöd för bostadsförsörjningen². Borgensbeslut i kommunen ska därför fattas samfällt av kommunfullmäktige, utifrån ärendenas principiella beskaffenhet och reglerna i kommunallagen 3 kap 9 §.

Kommunfullmäktige beslöt 1991-12-19 att uppdra till kommunstyrelsen att snarast införa avgift för kommunens borgensåtaganden. Vidare bemyndigades kommunstyrelsen att fastställa avgiftens storlek. Kommunstyrelsen beslutade, med verkan fr o m 1992-01-01, att:

- Kommunen för sina borgensåtaganden ska ta ut en avgift om inte i samband med beslut om ingående av borgen särskilt anger att avgift inte ska tas ut.
- Avgiften ska vara årlig och motsvara ett belopp om 0,25 % av den totala låneskulden som låntagaren har med kommunal borgen som säkerhet.
- I de fall låntagaren är en ideell förening ska en avgift tas ut efter särskild prövning i form av ett engångsbelopp som högst får uppgå till 1 % av borgenssumman.

I en revisionskrivelse till kommunstyrelsen 1991-11-18 påtalade vi behovet av att utarbeta en policy för borgensåtaganden. I kommunstyrelsens svar på skrivelsen redovisades de principer som hittills legat till grund för beviljande av borgen samt en allmän synpunkt på svårigheterna att inlemma dessa principer i ett regelverk. Kommunstyrelsen gav sin förvaltning i uppdrag att i anslutning till kommunens årsredovisning fr o m 1992 redovisa en översiktlig riskbedömning beträffande borgensåtagandena.

Vid granskningen av årsredovisning för 1992 påtalade vi bl a att en riskbedömning saknades kring borgensåtaganden samt att kommunens ”policy” kring borgensåtagande behövde kompletteras och sedan fastställas av kommunfullmäktige. Det sistnämnda bl a utifrån de rekommendationer som lämnats av dåvarande Referensgruppen i redovisningsfrågor³.

Kommunfullmäktige fastställde 1993-10-28 en policy i form av riktlinjer för handläggning av ärenden om kommunal borgen. Policyn innehåller följande huvudrubriker:

- Verksamhet/ändamål – grundläggande principer
- Riskbedömning
- Säkerhet för att minska kommunens risk
- Försäkring av egendom
- Avgift
- Beslut
- Redovisning

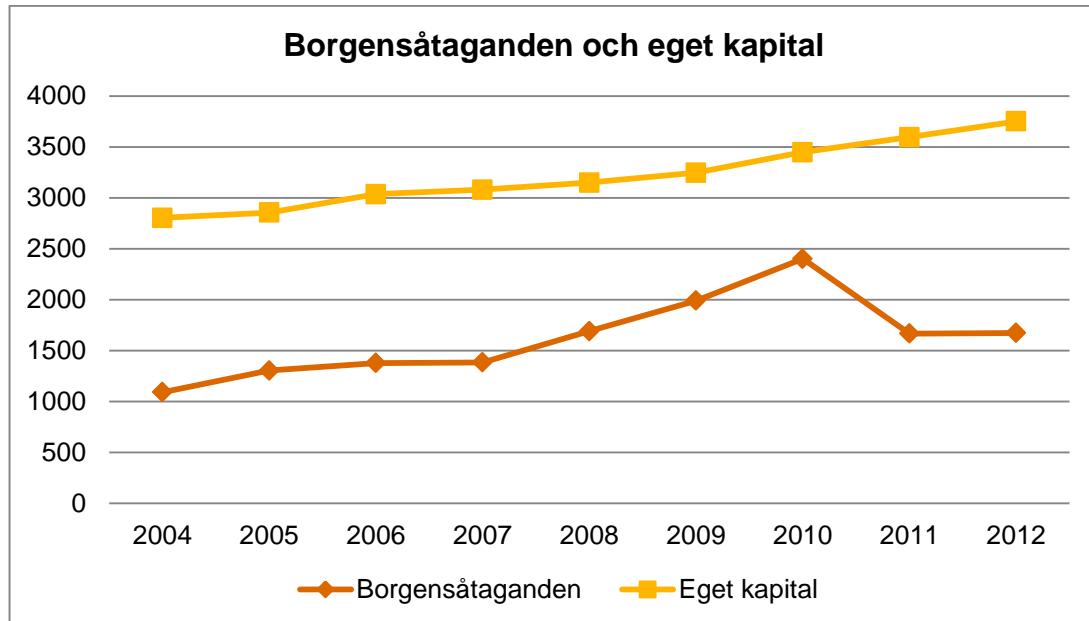
² Denna typ av uppgift/delegation är intagen i normalförslag till kommunstyrelsereglemente från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), enligt cirkulär 1991:147. Delegationen är tillämplig för kommuner som äger bostadsföretag och ingår borgen för deras upplåning.

³ Det normgivande organets riktlinjer publicerades i oktober 1992 i skriften Kommunala borgensåtaganden; riktlinjer-redovisning-riskaspekter ISBN 91-88404-02-1.

Gällande delegationsordning för kommunstyrelsen reviderades senast 2012-05-07. Under ärendegruppen ekonomi m m finns delegation kring borgensåtaganden, som närmare kommenteras i delavsnitt 4.2.

3.3. Ekonomisk omfattning

I nedanstående tabell redovisas kommunens totala borgensåtaganden och eget kapital för perioden 2003 till 2012 (belopp i mnkr)⁴.



Kommunens borgensåtagande har ökat med 1 309,8 mnkr under perioden 2004 till 2010, från 1 091,9 mnkr till 2 990,4 mnkr. Mellan 2010 och 2012 har borgensåtagandena dock minskat och uppgår till 1 672,5 mnkr 2012.

Det egna kapitalet har ökat med 947,8 mnkr i kommunen under perioden, från 2 803,1 mnkr 2004 till 3 750,9 mnkr 2012. Detta utifrån positiva bokslutsresultat under hela perioden. Utifrån ovanstående beskrivna utveckling har borgensåtaganden i procent av eget kapital ökat från 39,0 % 2003 till 67,7 % 2010, för att sedan succesivt minska till 44,6 % 2012.

I bilaga 1 återfinns en detaljsammanställning av kommunens borgensåtaganden under perioden 2004 till 2012, fördelat på olika kategorier av låntagare. I bilagan redovisas även de totala borgensåtagandena i relation till eget kapital för perioden 2004 till 2012.

En detaljsammanställning av kommunens totala borgensåtaganden 2012-12-31 redovisas i bilaga 3. Av sammanställningen framgår bland annat att 96,1 % av borgensåtagandena avser kommunala bolag. Övriga borgensåtaganden är främst gentemot föreningslivet och bostadsrättsföreningar.

En sammanställning över de borgensbeslut som fattats av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen under perioden 2008 till 2012 återfinns i bilaga 4. Under denna period har vi även identifierat två fall av återrapportering av delegationsbeslut kring

⁴ Uppgifterna har hämtade från kommunens årsredovisning för respektive år.

borgen till kommunstyrelsen, som båda avser AB Botkyrkabyggen. Övriga borgensbeslut har tagits av kommunfullmäktige.

Kommunen är sedan 2006 medlem i Kommuninvest och har tecknad solidarisk borgen för andelen av den organisationens förpliktelser via sitt kreditmarknadsbolag. Detta åtagande redovisas närmare i bilaga 1.

Förlustansvar för statliga bostadslån behandlas i delavsnitt 4.6 (infriade borgensåtaganden) och 4.7 (regressrätten).

4. Granskningsresultat

4.1. Riktlinjer

Kontrollmål: Ändamålsenliga riktlinjer kring borgensåtaganden och följsamheten kring dessa

Verifiering har skett via genomgång av riktlinjer i form av policy för borgensåtaganden och följsamheten kring dessa. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Den policy som kommunfullmäktige antog 1993-10-28, kring riktlinjer för handläggning av kommunal borgen, är till sitt innehåll inte i alla delar aktuellt. Detta gäller främst beskrivningen kring gällande beslutsordning. Vidare finns policyn inte publicerad i kommunens författningssamling på intranätet.

Följsamheten kring policyn har granskats utifrån nedanstående rubriker som är hämtade från policydokumentet

Verksamhet/ändamål

De verksamheter som beviljats borgen under perioden bedöms ligga inom den ram som fastställts i policyn, dvs kommunala bolag och föreningar.

Riskbedömning

Enligt uppgift sker en riskbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning finns dock inte alltid dokumenterad i borgensbeslut eller underliggande beslutsunderlag.

Säkerhet

Säkerhet har i normalfallet tagits ut för industri- och hantverkshus (brf). För kommunala bolag krävs ingen säkerhet. För övriga gäldenärer görs en bedömning från fall till fall om säkerhet ska krävas, vilket i normalfallet resulterar i att säkerhet inte tas ut. Inventering har skett av lämnade säkerheter, enligt nedanstående sammanställning (belopp i tkr).

Låntagare	Borgen 2012	Belopp på säkerhet	Typ av säkerhet
Botkyrka hantverkshus brf	12 905	33 900	Pantbrev
Eriksbergs industrihus brf	10 000	20 000	Pantbrev
Norra Botkyrka folkets hus	29 406	30 500	Pantbrev

Samtliga säkerheter täcker den aktuella borgen per 2012-12-31⁵. Ett problem i sammanhanget är att aktuella fastighetsvärden inte alltid historiskt har täckt borgensbeloppet vid ett eventuellt infriande. När det gäller låntagare utanför den kommunala sfären prövas frågan om insyn i verksamheten, via adjungerad ledamot i styrelsen. Kommunal revisor har tillsatts för de två industri- och hantverkshusen (brf).

Försäkring av egendom

Huruvida kravet på försäkring av egendom ställts framgår inte alltid i borgensbeslut eller underliggande beslutsunderlag.

Avgift

Tillämpningen av de fastställda principerna för avgiftsuttag synes ha varierat över tid. Detta framgår bl a utifrån de olika borgensbesluten och storleken på debiterade avgifter under granskad period, vilka framgår av bilaga 1.

I bilaga 2 återfinns en sammanställning över vilka procentuella borgensavgifter som debiterats för åren 2006, 2008, 2010 och 2012. Av sammanställningen framgår att det finns avvikelser kring kommunstyrelsens principbeslut på en borgensavgift på 0,25 %. Detta gäller vissa år för AB Botkyrkabyggen⁶, UBAB/Hågelbyparken AB och Södertörns Energi AB (se not 16).

Beslut

Angiven beslutsordning kring borgen följs. Formella förutsättningar för denna beslutsordning saknas dock i vissa delar, vilket kommenteras i delavsnitt 4.2.

Kommunfullmäktige fastställer årligen en ram för kommunens samlade borgensåtaganden i ettårsplanen och det åligger kommunstyrelsen att bevaka att ramen hålls. Vi kan konstatera att fastställd borgensramen inte överskridits under granskad period.

Redovisning

Redovisning av borgensåtaganden sker i enlighet med vad som stadgas i policyn. Standarden på redovisningen och gjorda riskbedömningar kommenteras i delavsnitt 4.4.

Politisk fastställd policy innehåller de väsentliga aspekterna på borgensåtaganden och bedöms därmed i huvudsak vara ändamålsenlig. Policyn finns i dock inte i kommunens författningssamling på intranätet och vissa delar av policyn är vidare inaktuella. Vi bedömer vidare att följsamheten kring policyn i huvudsak är tillfredsställande, även om det finns områden där följsamheten behöver förbättras. Detta gäller främst beslutsunderlagets innehåll och procentuellt avgiftsuttag.

⁵ Krav på säkerhet har inte ställts när det gäller HSB Snickaren brf, eftersom detta borgensåtagande historiskt har hanterats inom ramen för förlustansvar egnahem. Numera särredovisas detta i kommunens borgensförteckning.

⁶ En översyn av ägardirektiven för AB Botkyrkabyggen AB pågår och där kommer bl a frågan kring affärsmässiga borgens- och kreditavgifter att regleras, utifrån förändrad lagstiftning för allmännyttiga bostadsföretag.

Vi rekommenderar att borgenspolicyn omarbetas i inaktuella delar och efter fastställande av fullmäktige publiceras på kommunens intranät. I detta sammanhang behöver även förnyat politiskt ställningstagande ske kring principer för borgensavgifter inkl kreditavgifter.

4.2. Beslutsordning

Kontrollmål: Ändamålsenlig beslutsordning kring borgensåtaganden och följsamheten kring denna

Verifiering har skett via genomgång av beslutsordning för borgen, enligt gällande reglemente och delegationsordning, samt kommunstyrelsens protokoll för perioden 2010 till 2012. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Kommunstyrelsen har via av fullmäktige fastställt reglemente inte getts någon uttrycklig beslutsbefogenhet kring borgensåtaganden. I reglementen som gällde längre tillbaka i tiden hade kommunstyrelsen beslutsbefogenhet att ingå borgen till stöd för bostadsförsörjningen, enligt normalförslag från SKL (se not 3.) Borgensbeslut i kommunen ska därför fattas samfällt av kommunfullmäktige, utifrån ärendenas principiella beskaffenhet och reglerna i kommunallagen 3 kap 9 §. Vår genomgång visar att så skett under granskad period, förutom när det gäller borgensbeslut avseende AB Botkyrkabyggen.

Numera finns endast ett lån kvar med borgen gentemot AB Botkyrkabyggen på 250 mnkr och enligt uppgift kommer inga nya borgensåtaganden att vara aktuella eftersom att upplåning numera sker via internbanken. Kvarvarande borgen kommer även denna att försvinna när kvarvarande lån ska läggas om.

Gällande delegationsordning för kommunstyrelsen innehåller delegation kring borgensåtaganden, enligt nedanstående sammanställning.

Ärendetyp	Delegat och ersättare
1. Borgensåtagande gentemot det kommunala bostadsföretaget	Ekonomichef med chefscontroller som ersättare
2. Förnyelse av kommunal borgen i samband med omsättning eller omplacering av befintliga lån	Ekonomichef med chefscontroller som ersättare
3. Borgensåtagande i samband med den kommunala hyresgarantin samt redovisning av utfärdade hyresgarantier till SBK	Enhetschefen för medborgarkontoren med kommunikationschefen som ersättare

Vi kan konstatera att delegation enligt ärendetyp 1 saknar stöd i kommunstyrelsens reglemente, där borgensåtagande gentemot det kommunala bostadsföretaget numera inte ingår. Denna delegation är inte heller aktuell i och med samverkan inom ramen för internbanken.

Under perioden 2008 till 2012 har två delegationsbeslut återrapporterats som omfattas av ärendetyp ett och två. När det gäller delegationsbeslut enligt ärendetyp 3 har inga sådana återrapporterats till kommunstyrelsen under granskad period,

trots att sådana borgensbeslut fattats. Fram t o m 2011 handlades dessa borgensbeslut av socialförvaltningen.

Utifrån Boverkets offentliga statistik kan vi konstatera att kommunen beviljats bidrag för hyresgarantier i 43 fall och med 215 tkr under perioden 2007-07-01 till 2013-02-26⁷. Denna typ av borgen redovisas inte i kommunens årsredovisning under granskad period.

Vi bedömer att delegationsordningen kring borgensbeslut i sig är ändamålsenlig, men att delegation av beslut kring borgensåtagande till AB Botkyrkabyggen AB saknar stöd i kommunstyrelsens reglemente. Utifrån samverkan via internbank när det gäller upplåning kommer nya borgensåtaganden för bostadsföretaget inte att vara aktuella. Vidare kan vi konstatera att delegationsbeslut kring borgen för hyresgarantier inte återrapporteras till kommunstyrelsen.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen reglemente kompletteras med ansvar för borgen gentemot det kommunala bostadsföretaget alternativt att denna typ av delegation rensas bort ur delegationsordningen.

Vi rekommenderar vidare att återrapportering av fattade delegationsbeslut kring borgen för hyresgarantier återrapporteras till kommunstyrelsen.

4.3. Borgensförteckning

Kontrollmål: Förekomst av borgensförteckning samt dess innehåll och substans

Verifiering har skett via genomgång av förekomst av borgensförteckning samt dess innehåll och substans. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Ansvarig handläggare har lagt upp borgensåtaganden för varje gäldenär/lånetyyp i ett pärmsystem. Materialet förvaras på handläggarens tjänsterum, förutom originalhandlingar i form av säkerheter m m som förvaras i arkiv.

Handläggaren inforrdar varje år information från kreditinstitut om storleken på den lånesumma som omfattas av kommunens borgen. Omfattningen redovisas i en borgensförteckning, som bilaga till huvudboken, och i sammandrag i årsredovisningen (inom linjen i balansräkningen). Enligt den tidigare Referensgruppen för redovisningsfrågor⁸ förslag bör följande uppgifter ingå i en borgensförteckning (= bokslutsbilaga):

- Beslutsår och paragraf
- Gäldenär
- Kvarvarande belopp på balansdagen
- Eventuell säkerhet

⁷ Totalt har bidrag utbetalts på 4,3 mnkr till 24 kommuner, avseende 857 bidragsberättigade hyresgarantier.

⁸ Numera Rådet för kommunal redovisning (RKR).

När det gäller uttalanden från Referensgruppen i redovisningsfrågor har en genomgång gjorts varvid kunnat konstateras att samtliga uttalanden, utom det som behandlar utformningen av delårsrapporter, har inarbetats eller är under inarbetande i lagstiftningen eller annan normering. Detta i enlighet med information från Rådet för kommunal redovisning, daterad december 2003.

Någon nu gällande normgivning finns dock inte kring borgensförteckning, utan detta får numera anses ligga inom internredovisningsområdet. Av kommunens policy för borgensåtaganden framgår inte heller vilka uppgifter som borgensförteckningen ska innehålla.

Kommunens borgensförteckning, i form av bokslutsspecifikationen per 2012-12-31, innehåller följande uppgifter:

- Lånenummer
- Aktnummer
- Låntagare
- Långivare
- Aktuell borgen

Vi har vidare stämt av borgensåtaganden mot engagemangsbevis per 2012-12-31 och inga avvikelser har konstaterats, förutom att endast ett av två åtaganden för HSB Snickaren brf medtagits. Det borgensåtagande som inte medtagits uppgår till 12,6 mnkr.

I dagsläget redovisas inte alls borgensåtaganden kring hyresgarantier. Omfattningen på dessa är dock begränsade utifrån vad som konstaterades i delavsnitt 4.2.

Vi bedömer att borgensåtagandena redovisas på ett fullständigt i kommunens borgensförteckning, förutom att borgensåtagande för hyresgarantier helt saknas.

Vi rekommenderar att borgensförteckningen framledes kompletteras med aktuella borgensåtaganden för hyresgarantier.

4.4. Redovisning och riskbedömning

Kontrollmål: Tillfredsställande redovisning av borgensåtaganden och riskbedömning kring dessa i årsredovisning och ettårsplan

Verifiering har skett via genomgång av redovisning och riskbedömning kring borgensåtaganden i årsredovisning och ettårsplan för 2008 till 2012. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Borgensåtaganden är en typ av ansvarsförbindelse. Upplýsningar om ansvarsförbindelser regleras i kommunala redovisningslagen (KRL) 5 kap, § 2. Där framgår att ställda pantar och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen i balansräkningen.

RKR:s rekommendation 10.2 behandlar avsättningar och ansvarsförbindelser. Av rekommendationen framgår att för varje slag av ansvarsförbindelse ska lämnas en kortfattad beskrivning av dess karaktär och,

- en uppskattning av dess finansiella effekt,
- en indikation om osäkerheten beträffande beloppet eller tidpunkten för utbetalningar samt
- möjligheten att eventuell gottgörelse erhålls

Utifrån ovanstående behöver årsredovisningen innehålla upplysningar om borgensåtagandena, gjorda riskbedömningar samt omfattningen av infriade borgensåtaganden under året. Vidare ska åtaganden som vid bokslutstillfället är verifierade att infrias skuldföras i balansräkningen.

Kommunens årsredovisning för 2008 till 2012 innehåller ovanstående uppgifter, inkl en riskbedömning kring borgensåtagandena.

I ettårsplan 2008 till 2012 fastställs en årlig borgensram för de olika kategorierna av borgensåtaganden och i detta sammanhang redovisas även en riskbedömning av borgensåtagandena.

Vi bedömer att borgensåtagandena redovisas på ett tillfredsställande sätt i årsredovisning och att en relevant riskbedömning av dessa även görs. Vi bedömer vidare att ettårsplanen är utvecklad inom granskat område, både när det gäller borgensram samt riskbedömning kring borgensåtaganden.

4.5. Borgensåtagandenas laglighet

Kontrollmål: Ingångna borgensåtaganden och dess laglighet

Verifiering har skett via genomgång av borgensåtaganden och dess laglighet, utifrån kommunallagen och lagen om vissa kommunala befogenheter. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Lagen om kommunalt stöd till boende (1993:406) medger att "en kommun får lämna enskilda hushåll stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad". Stödet kan ske i form av kommunal borgen, ge ett större bostadsbidrag än vad staten fastställt. Lagen innebär också att borgen till bostadsrättsföreningar eller privata bostadsbolag inte är tillåten efter 1993-07-01⁹. Denna lag har numera upphört och reglerna är intagna i lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47).

Vi kan konstatera att kommunen inte har några borgensåtaganden gentemot bostadsrättsföreningar, som tillkommit efter att ovanstående lagregler trädde ikraft.

⁹ Av förarbetena (prop 1992/93:242) framgår att stödåtgärderna kan t ex vara borgen eller bostadsbidrag utöver de regler som staten har fastställt. Syftet med lagen sägs bl a vara att ta bort möjligheterna för en kommun att särskilt gynna vissa ägare av i första hand flerbostadshus framför andra - enskilda, bolag, stiftelser eller bostadsrättsföreningar (prop s 29 f).

I övrigt gäller den så kallade kommunala kompetensen som kommer till uttryck i kommunallagens 2 kapitel, 1 §. I kommentarerna till lagtexten framgår följande: ”Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun främjar ett visst ändamål, är det berättigat, även om åtgärden kommer bara en mindre del av kommunens område eller ett mindre antal av medlemmarna tillgodo”.

Vid analys av ingångna borgensåtaganden har vi inte återfunnit några borgensåtaganden som faller utanför den kommunala kompetensen.

Vi bedömer att nuvarande borgensåtaganden är förenliga med gällande externt regelverk.

4.6. Infriade borgensåtaganden

Kontrollmål: Omfattningen på infriade borgensåtaganden

Verifiering har skett via genomgång av omfattningen på infriade borgensåtaganden under 2008 till 2012. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Det finns ingen tillräckligt bra statistik över hur mycket kommunerna infriar i borgensåtaganden varje år. Statistiska Centralbyrån (SCB) begär årligen dessa uppgifter av kommunerna, men av olika anledningar blir statistiken bristfällig. En av de väsentligaste orsakerna är att kommunerna i många fall väljer andra lösningar än infrianden, s.k. indirekta borgensinfrianden¹⁰. Med indirekt infriade borgensåtaganden menas i denna rapport aktieägartillskott (villkorade och ovillkorade), förlusttäckningsbidrag, subventioner (utöver de som kontinuerligt ges), eftersänkta lån, övertag av verksamhet/lån samt i vissa fall nyemissioner.

Indirekt infriade borgensåtaganden hade sannolikt förekommit även utan kommunal borgen. Aktieägartillskott, förlusttäckningsbidrag o dyl är inget som kommit till genom borgensinstitutets införande utan hade betalats ut till de kommunala företag även om borgen som företeelse inte existerat. Dock hade den nämnda typen av utbetalningar varit att anse som infriade åtaganden av något slag.

Några av ovanstående indirekt infriade borgensåtaganden har inte kunnat identifierats under granskad period, förutom när det gäller kommunens borgensåtagande gentemot Tumba tennisklubb (TK).

Kommunen kommun har på olika sätt under åren stöttat Tumba TK när det gäller tennisanläggningen Pelletäppan. Föreningen har i olika omgångar gjort upprustningar av anläggningen för vilka kommunen gått i borgen eller lämnat lån. Under 2010 kontaktades kommunen av föreningen då man återigen konstaterat att anläggningen behövde rustas upp på grund av fuktproblem i omklädningsutrym- mena och inläckage av vatten genom tältduken på vissa banor. Som ett led i de diskussioner som varit mellan kommunen och föreningen gjordes en besiktning av anläggningen andra hösten 2012. Det framkom då att anläggningen var i ett mycket

¹⁰ Begreppet indirekt infriade borgensåtaganden och dess klassificering har hämtats från rapporten, strukturer/effekter och metoder för hantering av kommunala borgensåtaganden, som Komrev utarbetat i samarbete med KEFU (ISSN 1102-8483).

dåligt skick och skulle kräva en kraftig upprustning. Mot den bakgrunden har föreningen och kommunen kommit fram till att anläggningen måste stängas av säkerhetsskäl. Det innebär att föreningen har tappat merparten av sina intäkter, även om viss ungdomsverksamhet fortfarande bedrivs i Alfa Laval's tennisanläggning och i Tumba sporthall.

Föreningen har i dagsläget lån med kommunal borgen som uppgår till 4,6 mnkr. Därutöver har kommunen även lämnat ett lån direkt till föreningen som för närvarande uppgår till ca 0,6 mnkr. Föreningen har skött sina betalningar av räntor och amorteringar, men det kan konstatera att storleken på amorteringarna har varit långt ifrån tillräcklig för att betala tillbaka lånen under anläggningens livslängd. För föreningen innebar stängningen av Pelletäppan att man inte under rådande omständigheter kan fullfölja de åtaganden man har gentemot banken och kommunen.

Kommunen är formellt sett ägare till anläggningen, då föreningen genom en så kallad säkerhetsöverlåtelse överfört ägandet till kommunen som säkerhet för de lån som kommunen gått i borgen för. Föreningen har dock haft det fulla ansvaret för att sköta och underhålla anläggningen samt att svara för räntor och amorteringar på de lån som funnits.

Utifrån ovanstående har kommunstyrelsen 2012-10-08 fattat beslut om hantering av kommunens fordran och det lån kommunen gått i borgen för. Detta innebär bland annat att kommunen temporärt betalar ränta och amortering på föreningens banklån, för att undvika ett infriande av borgensåtagandet på 4,6 mnkr. Frågan om kommunens fordran på föreningen, som avser nuvarande anläggning, kommer enligt beslutet att diskuteras utifrån en eventuellt ny anläggning kopplat till föreningens ekonomiska förutsättningar.

För statliga bostadslån har kommunen i princip ansvar för eventuella förluster upp till 40 procent av låneskulden vid förlusttillfället. Förlustansvar gäller för lån beslutade enligt bostadsfinansieringsförordningen 1974:946 och senare författningar, det vill säga lån som beslutats fr o m 1975-01-01. Detta system upphörde 1993-07-01, varför inga nya lån tillkommit efter detta. Av bilaga 1 framgår vidare att denna typ av borgensåtaganden har minskat från 9,6 mnkr 2004 till 1,9 mnkr 2012.

Av kommunens underlagsmaterial kring förlustansvar för statliga lån och upprättade årsredovisningar har inga infriade borgensåtaganden kunnat konstateras under granskad period. Borgensåtaganden kring hyresgarantier har dock infriats på totalt 49 tkr under 2012 och hittills under 2013.

Vi bedömer att inga direkt infriade borgensåtaganden har förekommit under granskad perioden, förutom när det gäller hyresgarantier. De senare avser dock marginella belopp.

När det gäller indirekt infriade borgensåtaganden har ett sådant konstaterats under granskad period i form av att kommunen temporärt betalar ränta och amortering på Tumba tennisklubbs banklån, för att undvika ett infriande av borgensåtagandet på 4,6 mnkr.

4.7. Regressrätten

Kontrollmål: Ändamålsenliga rutiner för att bevaka och följa upp regressrätten vid infriade borgensåtaganden

Verifiering har skett via genomgång av rutiner för att bevaka och följa upp regressrätten vid eventuellt infriade borgensåtaganden. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Borgensmannen har en regressrätt gentemot gäldenären i de fall då borgensmannen infriat ett borgensåtagande, dvs han har då rätt att kräva tillbaka beloppet av gäldenären. Nedan beskrivs den tänkta rutinen avseende det kommunala förlustansvaret avseende statliga bostadslån.

Får inte SBAB full täckning för sin fordran vid försäljningen eller på auktionen uppstår en förlust. Genom det kommunala förlustansvaret (40 % av låneskulden vid förlusttillfället) kommer kommunen att få svara för del av, eventuellt hela förlusten. Då det tidigare informationssambandet mellan länsbostadsnämnden och det kommunala förmedlingsorganet upphör, bör nya rutiner upprättas så att kommunen har ett nära informationsutbyte med SBAB och andra aktörer.

I och med att kommunen till följd av förlustansvaret betalar SBAB, får kommunen en motsvarande fordran på låntagaren (regressfordran). Detta gäller såväl vid exekutiva försäljningar som vid rena underhandsförsäljningar. Om inte låntagaren frivilligt, efter krav, betalar vad han är skyldig kommunen, kan kommunen vidta rättsliga åtgärder för att driva in fordringen. Vanligtvis ger ett sådant indrivningsförsök inte något resultat, i vart fall inte i nära anslutning till en tvångsförsäljning. Fordringen behöver dock bevakas.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ombesörjer att brev om regressrätten skickas ut till de egnehemsägare om kommunen tvingas infria sitt borgensåtagande. Kommunens centrala ekonomifunktion fakturerar infriat belopp och hanterar ärendet t o m inkassokrav (ej betalningsföreläggande), varefter fordran lyfts ut ur restlängden och överlämnas till anlitat inkassoföretag för långtidsbevakning. När det gäller hyresgarantier tillämpas samma rutiner gentemot gäldenären. Handläggningen sker dock i sin helhet inom kommunledningsförvaltningen.

Vi bedömer att rutinerna för att bevaka och följa upp regressrätten är ändamålsenliga.

2013-08-30

Jan Nilsson
Projektledare/uppdragsansvarig

Bilaga 1: Borgensåtaganden och eget kapital 2004 till 2012

Borgensåtaganden i mnkr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hel- och delägda kommunala bolag	999,6	1221,6	1 292,7	1 307	1 612,7	1 913,8	2 329,3	1 595,0	1 607,0
Övriga bolag (Slagsta Marina AB)	0,0	0,0	3,6	3,6	3,6	3,6	3,3	3,1	0,0
Ideella föreningar	49,0	42,4	41,2	37,2	39,8	41,1	38,5	38,6	24,3
Bostadsrättsföreningar	33,7	32,3	33,9	31,1	29,6	28,3	27,9	27,5	39,3
Kommunalt förlustansvar egna hem	9,6	7,3	5,9	4,5	4,4	3,6	2,7	2,3	1,9
Summa	1 091,9	1 303,6	1 377,3	1 383,4	1 690,1	1 990,4	2 401,7	1 666,5	1 672,5
Solidarisk borgen Kommuninvest ¹¹	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Borgensåtaganden kontra eget kapital	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Borgensåtaganden i mnkr	1 091,9	1 303,6	1 377,3	1 383,4	1 690,1	1 990,4	2 401,7	1 666,5	1 672,5
Eget kapital i mnkr	2 803,1	2 854,8	3 035,8	3 079,6	3 149,9	3 246,4	3 447,4	3 596,5	3 750,9
Borgensåtaganden i % av eget kapital	39,0 %	45,7 %	45,4 %	44,9 %	53,7 %	61,3 %	69,7 %	46,3 %	44,6 %

Borgensavgifter mnkr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enligt årsredovisning inkl kreditavgifter ¹²	0,5	1,4	2,4	2,5	2,5	2,9	7,1	9,1	16,2

¹¹ Botkyrka kommun är medlem i Kommuninvest ekonomisk förening som äger kreditmarknadsbolaget Kommuninvest i Sverige AB. Bolaget lånar endast ut medel till medlemmarna i den ekonomiska föreningen och deras helägda bolag. På grund av den unika låntagarprofilen och solidarisk borgen för sina åtaganden har kreditmarknadsbolaget högsta möjliga kreditbetyg från två oberoende kreditvärderingsinstitut, för både kort- och långfristig upplåning. Medlemskommunerna har även andel av bolagets tillgångar som i matchar förpliktelserna, varför vi valt att inte ta med detta beloppsmässigt i sammanställningen. Kommunens andel av kreditmarknadsbolagets totala förpliktelser 2012-12-31 uppgår 3854,6 mnkr och andelen av de totala tillgångarna 2012-12-31 uppgår till 3 929,4 mnkr.

¹²2012 har inga borgensavgifter debiterats AB Botkyrkabyggen i och med att befintligt lån inkl borgen ingår i kreditram som bolaget numera debiteras en kreditavgift för. När det gäller 2012 har kreditavgifter, som redovisas som borgensavgifter, debiterats med 6,0 mnkr. En annan förändring mellan 2011 och 2012 är att borgensavgifter Södertörns Energi AB ökat med 4,4 mnkr, från 1,2 till 5,6 mnkr. Detta beror på att tidigare revers har upplösts och ersatts via lån med kommunal borgen.

Bilaga 2: Borgensavgifter i procent

Nedan redovisas vilka borgensavgifter i procent för åren 2006, 2008, 2010 och 2012.

Borgensavgift i %	2006	2008	2010	2012
AB Botkyrkabyggen ¹³	0,15	0,15	0,15	0,30
Botkyrka hantverkshus brf	0,25	0,25	0,25	0,25
Eriksbergs industrihus brf	0,25	0,25	0,25	0,25
BEKOB ¹⁴	0,15	0,15	—	—
UBAB/Hågelbyparken AB ¹⁵	0,15	0,15	0,15	0,15
Söderenergi AB	0,25	0,25	0,25	0,25
SYVAB	0,25	0,25	0,25	0,25
SRV Återvinning AB	0,25	0,25	0,25	0,25
Södertörns Energi AB ¹⁶	0,25	0,25	0,25	0,80

¹³ Bolaget debiteras numera en kreditavgift för lån via internbanken som redovisas som borgensavgifter. Tidigare år som följts upp har en borgensavgift utgått med 0,15 %, vilket kan jämföras med kommunstyrelsens principbeslut på 0,25 %.

¹⁴ Botkyrka Etablerings Kommanditbolag (BEKOB) har avvecklats under perioden.

¹⁵ Upplev Botkyrka AB (UBAB)/Hågelbyparken AB har debiterats 0,15 % under granskade år, vilket kan jämföras med kommunstyrelsens principbeslut på 0,25 %.

¹⁶ Södertörns Energi AB (ägarbolaget) har debiterats en borgensavgift på 0,80 % för 2012, enligt en uppgörelse mellan ägarkommunerna i samband med att reversen upplöstes och ersattes via lån med kommunal borgen. Något beslut kring denna högre borgensavgift har enligt uppgift inte tagits i kommunstyrelsen (jmf styrelsens principbeslut angående en borgensavgift på 0,25 %).

Bilaga 3: Borgensåtaganden 2012

Kommunens totala borgensåtaganden 2012-12-31, utifrån årsredovisning, fördelar sig enligt nedanstående tabell (belopp i tkr).

Låntagare	Långgivare	Borgen 2012	%-förd
Botkyrka hantverkshus brf	Nordea	12 905	53,1%
Eriksbergs industrihus brf	Nordea	10 000	41,1%
HSB Snickaren brf	Swedbank	1 414	5,8%
Bostadsrättsföreningar tot		24 319	1,5%
IFK Tumba Handbollsklubb	SEB	25	0,1%
IFK Tumba Tennisklubb	Swedbank	4 600	11,7%
Tullinge Tennisklubb	Swedbank	1 413	3,6%
IFK Tumba Hockey	SEB	1 350	3,4%
Tullinge Triangelpojkar fotboll	Handelsbanken (HB)	2 500	6,4%
Tullinge Triangelpojkar	Handelsbanken (HB)	60	0,2%
Norra Botkyrka folkets hus	Swedbank	29 406	74,7%
Ideella föreningar tot		39 354	2,4%
Hågelbyparken	Nordbanken	1 150	0,1%
SYVAB	Nordea	88 350	5,5%
Söderenergi AB	Nordea,HB m fl	464 549	28,9%
Södertörns fjärrvärme AB	Nordea	70 037	4,4%
Södertörns Energi AB	Kommuninvest	675 000	42,0%
SRV återvinning AB	Nordea	57 877	3,6%
Botkyrkabyggen AB	Dexia och HB	250 000	15,6%
Kommunala bolag tot		1 606 963	96,1%
Kommunalt förlustansvar ¹⁷	SBAB m fl	1 905	100%
Förlustansvar tot		1 905	0,1%
Borgensåtagande totalt		1 672 541	100,0%

¹⁷ Förlustansvaret avser borgensåtaganden för statliga lån egnahem inkl kreditgarantier brf, som är ett system som upphörde 1993-07-01. Detta innebär att inga nya lån tillkommer, varför dessa borgensåtagande på sikt helt kommer att försvinna.

Bilaga 3: Borgensbeslut i KF och KS 2008 till 2012

KF 2008-05-29, § 130, borgen för lån till Tullinge tennisklubb

Kommunfullmäktige beslutar att teckna borgen för ett lån på 2,0 mnkr med en löptid på högst 15 år. Bakgrunden till detta är Tullinge tennisklubb har hemställt om detta för att rusta upp tennishallen, främst tak och golv.

KF 2008-05-29, § 131, lösen av lån och borgen för lån till IFK Tumba handboll

Kommunfullmäktige beslutar att teckna borgen för ett lån i SEB på 146 312 kr. Bakgrunden till detta är IFK Tumba handboll har hemställt att få lösa det lån som föreningen har hos kommunen och ersätta det med ett lån hos SEB med kommunal borgen. Detta för att få bättre överblick över sin ekonomi och ett jämnare likviditetsflöde, i och med att föreningen sedan tidigare har lån hos banken.

KF 2009-03-26, § 41, kommunal borgen för Södertörns Energi AB

Kommunfullmäktige beslutar att medge en borgen på 29,0 mnkr. Bakgrunden till detta är bolagets upptagande av lån avseende villkorat aktieägartillskott till Söderenergi. Lånet är på totalt 58,0 mkr, som Botkyrka och Huddinge kommuner borgar för med vardera hälften.

KF 2009-03-26, § 41, kommunal borgen för SRV Återvinning AB

Kommunfullmäktige beslutar att medge en borgen på 29 515 tkr. Bakgrunden till detta är bolagets hemställan om kommunal borgen för en garanti som miljödomstolen kräver avseende återställning av den deponi som används i verksamheten. Garantin är på totalt 81,0 mnkr och Botkyrkas andel är 31,5 %. För borgensåtagandet kommer en årlig borgensavgift tas ut på 0,25 % avseende det aktuella beloppet.

KF 2010-02-25, § 41, kommunal borgen för SRV Återvinning AB

Kommunfullmäktige beslutar att medge en borgen på 19,0 mnkr. Bakgrunden till detta är bolagets hemställan om kommunal borgen för en ekonomisk säkerhet avseende tillstånd för deponiverksamheten, utifrån kommunens ägarandel (se ovanstående beslut).

KS 2010-05-03, § 133, delegationsärenden (borgen för lån till AB Botkyrkabyggen)

Kommunstyrelsen noterar anmälan av delegationsbeslut fattat av ekonomichefen, när det gäller borgen för upptaget lån av AB Botkyrkabyggen.

KS 2010-11-08, § 240, delegationsärenden (borgen för lån till AB Botkyrkabyggen)

Kommunstyrelsen noterar anmälan av delegationsbeslut fattat av ekonomichefen, när det gäller borgen för upptaget lån av AB Botkyrkabyggen.

KF 2011-03-31, § 40, kommunal borgen för Folkets hus i Hallunda

Kommunfullmäktige beslutar att medge att Folkets Hus får ta upp ett lån på 2,0 mnkr med kommunal borgen. Lånet avser åtgärder i syfte att hålla fastigheten i gott skick samt installation av ny AV-utrustning i samlingslokalerna m m.

KF 2011-10-27, § 159, kommunal borgen för SRV Återvinning AB

Kommunfullmäktige beslutar att medge en borgen på 9 450 tkr. Bakgrunden till detta är bolagets hemställan om kommunal borgen för ett lån för byggnation av förbehandlingsanläggning på 30,0 mnkr, utifrån kommunens ägarandel på 30,5 %.