

Lekmannarevision

Ludvika kommun

2023-02-09

Till:

Ludvika Kommunfastigheter AB

För kännedom:

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige

Granskning av koncernlån och offentliga handlingar

På uppdrag av lekmannarevisorn i Ludvika kommunfastigheter AB (LKFAB) har KPMG genomfört en översiktlig granskning av bolagets rutiner kring koncernlån och utlämnande av allmänna handlingar.

Vår bedömning framgår i bifogad granskningsrapport.

Lekmannarevisorn begär att LKFAB:s styrelse lämnar ett yttrande över bifogad rapports iakttagelser och rekommendationer senast den 9 april 2023.

Bengt Andersson

Lekmannarevisor i LKFAB



Granskning av koncernlån och offentliga handlingar

Rapport
Ludvika kommunfastigheter AB

KPMG AB

2023-02-09

Antal sidor 13

Antal bilagor 0



Ludvika kommunfastigheter AB

Granskning av koncernlån och offentliga handlingar

2023-02-09

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrdokument allmänna handlingar	6
3.1.1	lakttagelse	6
3.1.2	Bedömning	7
3.2	Koncernlån	8
3.2.1	lakttagelse	8
3.2.2	Bedömning	10
3.3	Utlämnanden av allmänna handlingar	11
3.3.1	lakttagelse	11
3.3.2	Bedömning	11
4	Slutsats och rekommendationer	12

1 Sammanfattning

KPMG har av lekmannarevisorn i Ludvika kommunfastigheter AB (LK FAB) fått i uppdrag att översiktligt granska bolagets rutiner kring koncernlån och utlämnande av allmänna handlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om LK FAB har ändamålsenliga regler eller rutiner för koncernlån och utlämnande av allmänna handlingar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i hur LK FAB har samverkat med primärkommunen och kommunfullmäktige innan besluten om koncernlånen togs.

Vi bedömer att det finns en risk för att reglerna om ränteavdragsbegränsningar kan innebära oförutsedda skattekostnader för både borgenär och gäldenär.

Även i dokumentationen av lånen i form av reverser anser vi att det finns brister då uppgift om räntebindningstid saknas.

När det gäller utlämnande av allmänna handlingar kan vi konstatera att det rent praktiskt fungerar förhållandevis väl med undantag för att en enhet inom bolaget tar betalt för kopiering av handlingar trots att kommunens kopieringstaxa inte omfattar bolaget.

Vi anser att styrdokumentet "policy för hantering av handling" (1994) och dokumenthanteringsplan (2016) är föråldrade och att bolaget bör fastställa nya styrdokument. Vi anser att de styrdokument som primärkommunen har fastställt i det här avseendet kan utgöra vägledning för bolagets egna styrdokument.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bolagsstyrelsen i LK FAB att:

- Samverka med primärkommunen och kommunfullmäktige på ett tydligt och dokumenterat sätt innan styrelsen fattar beslut om lån.
- Ge VD i uppdrag att utreda om reglerna för ränteavdragsbegränsningar kan innebära oförutsedda skattekostnader för bolagen i koncernen.
- Ge VD i uppdrag att stärka rutinerna avseende hur reverser dokumenteras.
- Ta ställning till om bolaget ska använda kopieringstaxan som kommunfullmäktige beslutat om för primärkommunens verksamheter.
- Fastställa styrdokument och taxor för allmänna handlingar som är relevanta för verksamheten.

2 Bakgrund

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om LKFAB har ändamålsenliga regler eller rutiner för koncernlån och utlämnande av allmänna handlingar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har bolaget regler, riktlinjer eller andra styrande dokument för hur koncernlån och begäran om allmänna handlingar ska hanteras?
- Är styrdokumentet aktuella?
- Har hanteringen av befintliga koncernlån följt bolagets egna regler, aktiebolagslagen, och praxis?
- Har koncernlån hanterats på ett sådant sätt att det kan medföra oförutsedda skattekostnader?
- Säkerställer rutinerna i bolaget allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?
- Finns kännedom bland berörd personal om efterfrågeförbud?
- Sker utlämning av handlingar på ett effektivt och skyndsamt sätt?
- Finns det rutiner och riktlinjer avseende registrering/diarieföring?

Granskningen avser styrelsen i LKFAB.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Aktiebolagslagen (2005:551)
- Inkomstskattelag (1999:1229)
- Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400)
- Tillämpbara interna regelverk och policy.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av följande dokument:

Ludvika kommunfastigheter AB

Granskning av koncernlån och offentliga handlingar

2023-02-09

- Bolagspolicy
- Ägardirektiv
- Arkivreglemente
- Dokumenthanteringsplan (2016)
- Rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar inklusive avgifter
- Kopieringstaxa
- Policy för hantering av handling (1994)
- Finanspolicy
- Finansiella riktlinjer
- VD-instruktion
- LKFAB: styrelsens arbetsordning
- Utvalda årsredovisningarna för LKFAB
- Styrelseprotokoll LKFAB
- Reverser koncernlån

— Intervjuer har genomförts med följande tjänstepersoner:

- Styrelseordförande
- VD
- Ekonomichef
- Marknadschef
- Byggchef
- Registrator

— Stickprovsvisa kontroller genom utlämnadetest har genomförts.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument allmänna handlingar

- Har bolaget regler, riktlinjer eller andra styrande dokument för hur koncernlån och begäran om allmänna handlingar ska hanteras?
- Är styrdokumentet aktuella?
- Finns det rutiner och riktlinjer avseende registrering/diarieföring?

3.1.1 Iakttagelse

När det gäller styrdokument för hantering av allmänna handlingar framgår det av bolagspolicyn att bolagens dokumenthantering ska ske i enlighet med det kommunala arkivreglementet. Policyn gäller för kommunkoncernen.

Av ägardirektivet som är gemensamt för alla bolag i koncernen framgår det att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos samtliga bolag enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet. Frågan om nekande av utlämnande av handling avgörs av verkställande direktören, eller annan person som VD beslutar, efter VD:s bestämmelse. Av ägardirektivet framgår det också att kommunens arkivreglemente gäller för bolagens dokumenthantering. Arkivreglementet innefattar inte begäran om utlämnanden, men tar upp andra delar som avser hur bolaget ska hålla ordning på sina handlingar. En sådan del är dokumenthanteringsplan och arkivreglementet fastställer att det ska finnas en sådan för varje myndighet. Styrelsen i bolaget har fastställt en dokumenthanteringsplan 2015 och den är sedan reviderad 2016.

Kommunens kanslichef har i december 2021 fastställt en rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar inklusive avgifter. Rutinen är uttömmande avseende utlämnanden, men ändå kortfattad i varje del. Rutinen gäller bara för kommunen och inte för de kommunala bolagen.

I augusti 2021 fastställde kommunfullmäktige en taxa för kopiering av allmänna handlingar. Taxan gäller bara för kommunen och inte för de kommunala bolagen.

LudvikaHem AB som är dotterbolag till LKFAB har en "policy för hantering av handling" som är beslutad i december 1992 och ändrad i oktober 1994. Policyn är indelad i fyra avsnitt där den första avser ankommande handlingar och anger vart en ankommande handling ska hanteras, t.ex. att handling som gäller hyresärenden ska överlämnas till hyresenheten där den i sin tur ska registreras/hanteras "enligt normala rutiner". Resterande avsnitt avser avgående post, interna handlingar och allmän handling. Avsnittet om allmän handling hänvisar bara till lagstiftningen på området och i sin helhet är policyn två sidor lång.

Av intervjuer med tjänstepersonerna i bolaget framgår det att "policy för hantering av handling" från 1992 inte används som styrande dokument i något av bolagen då den är inaktuell i vissa delar. Flera av intervjupersonerna känner heller inte till att den finns.

Att det är VD som beslutar om att inte lämna ut handling är välkänt bland de intervjuade. Däremot råder det delade meningar bland intervjupersonerna om kommunens styrdokument gäller för bolaget eller ej. Som det framgår av intervjuer med tjänstepersoner i bolaget och vårt utlämningstest nedan använder vissa delar av bolaget kommunens kopieringstaxa.

Av intervjuer med vissa tjänstepersoner framgår det att det finns riktlinjer för registrering eller diarieföring i bolaget, men vår dokumentgranskning styrker inte det här påståendet.

3.1.2 Bedömning

Vi kan konstatera att de styrdokument som bolagets tjänstepersoner har att förhålla sig till i det här avseendet är föråldrade och i fallet med policyn från 1992 heller inte känt bland de flesta tjänstepersoner. Vi bedömer att bolaget behöver uppdatera sin dokumenthanteringsplan och fastställa ett styrdokument för utlämnande av allmänna handlingar. Att upprätta eller revidera en föråldrad dokumenthanteringsplan är ett tidskrävande arbete och vi anser därför att när styrelsen fastställt en reviderad dokumenthanteringsplan bör den aktualitetsprövas årligen, dels för att dokumentet endast är relevant om det är uppdaterat dels för att det är mindre resurskrävande att göra ändringar regelbundet.

Vi kan också konstatera att det råder delade meningar bland bolagets tjänstepersoner om kommunens styrdokument och taxor inom det här området gäller för bolagets del eller ej. Vi kan konstatera att de inte gör det.

Vi kan också konstatera att vissa delar av bolaget använder kommunens kopieringstaxa. Om bolaget vill använda kommunens kopieringstaxa är det viktigt att det finns en formell grund för detta. Vår allmänna uppfattning om kopieringstaxa är att den inte primärt är till för att ersätta kommunen eller bolaget för kostnader för kopiering utan till för att stävja missbruk av offentlighetsprincipen i syfte att sabotera verksamheten. Taxebeloppens relativa obetydlighet för verksamhetens totala ekonomi gör att införandet av taxa skulle kunna beslutas av VD, men vi bedömer att det här är en principiellt viktig fråga för bolagets verksamhet och att styrelsen därför bör besluta i frågan.

Vi bedömer att det inte finns riktlinjer för registrering eller diarieföring i bolaget. LudvikaHem AB:s styrdokument från 1994 som anger att handlingar ska registreras/hanteras "enligt normala rutiner" anser vi inte vara tillräcklig vägledning i frågan.

3.2 Koncernlån

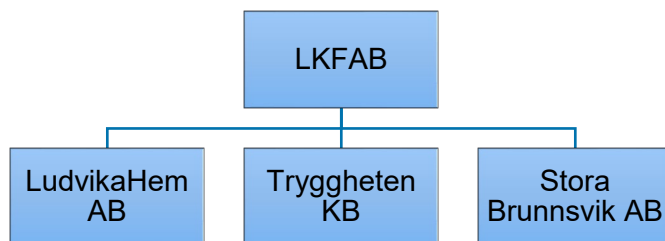
- Har hanteringen av befintliga koncernlån följt bolagets egna regler, aktiebolagslagen, och praxis?
- Har koncernlån hanterats på ett sådant sätt att det kan medföra oförutsedda skattekostnader?

3.2.1 Iakttagelse

Kommunfullmäktige har den 7 december 2020 beslutat om finanspolicy för kommunen och de helägda bolagen. Av policyn framgår det att den ska revideras vid behov men att en översyn ska göras varje mandatperiod. Policyn innehåller syfte, målsättning och omfattning av dokumentet. I övrigt beskrivs ansvarsfördelning, likviditetshantering, skuldhantering, borgen, placeringsföreskrifter, valutarisk, etik och hållbarhet och rapportering. Av avsnittet skuldhantering framgår det att vid upplåning ska krav på mycket låg risk tillgodoses.

Kopplat till policyn finns finansiella riktlinjer som är beslutade av kommunstyrelsen den 30 november 2021. Av riktlinjen framgår det att den ska revideras vid behov men att en översyn ska göras varje mandatperiod. Riktlinjerna går mer in på djupet inom områdena likviditetshantering, skuldhantering och placeringar.

VD för LKFAB och Stora Brunnsvik AB är en och samma person. Av aktiebolagslagen framgår det att bolag som huvudregel inte får låna ut pengar till bl.a. en juridisk person där VD för borgenären har ett bestämmande inflytande. I samma lag finns dock ett undantag som ger möjlighet till s.k. koncernlån d.v.s. att gäldenären är ett företag i en koncern i vilken det långivande bolaget ingår. Stora Brunnsvik AB och Tryggheten KB är del av samma koncern som LKFAB.



Av praxis framgår det att ett lån som lämnas inom en koncern och därför normalt är ett tillåtet koncernlån, kan anses vara förtäckt utdelning. Det gäller t.ex. om ett penninglån lämnas till ett koncernbolag som inte är kreditvärdigt eller som är insolvent. Det långivande bolaget får då en fordran som är värdelös, och det som betecknats som lån är i realiteten en vederlagsfri utbetalning från bolaget till aktieägaren, d.v.s. utdelning.

Eftersom skatterätten normalt sett bygger på en civilrättslig grund kan det vara aktuellt att beskatta ett sådant lån som om det vore utdelning hos det låntagande bolaget.¹

Av ett kreditvärdighetsverktyg som KPMG använder framgår det att Brunnsvik har en genomsnittlig rating om 3 på en femgradig skala där 1 är sämst och 5 är bäst. Under en sexårsperiod har bolagets rating pendlat mellan 2, 3 och 4 på den femgradiga skalan. Av intervjuerna framgår det att verksamheten i Brunnsvik inte går med vinst. Av uppgifter från VD och ekonomichef framgår det att en plan för att bl.a. marknadsföra Brunnsvik har dock utarbetats och kommer att presenteras för styrelsen i februari 2023.

Nya regler för ränteavdragsbegränsningar infördes 2019. Reglerna gör att det inte är säkert att räntan är avdragsgill hos låntagaren. Reglerna är komplexa men högst förenklat kan det uppstå en situation där räntetäkten är skattepliktig hos långivaren men att räntekostnaden inte är skattemässigt avdragsgill hos låntagaren.

Av de finansiella riktlinjerna som gäller för koncernen framgår det att koncernlån i form av revers är tillåtna. Av riktlinjen framgår också att all upplåning ska ske på affärsmässiga grunder genom anbudsförfarande från flera långgivare när marknadsläget gör det möjligt. Den genomsnittliga räntebindningstiden ska ligga i intervallet 2-5 år. Räntebindningstiden för enskilt lån eller räntederivat får inte överstiga 10 år.²

Av LKFAB:s VD-instruktion från april 2020 framgår det bl.a. att beslut om lån som medför åtaganden eller ansvar för bolaget om minst fem miljoner SEK alltid ska behandlas av styrelsen.

Av styrelsens arbetsordning framgår det att "ärenden som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av osedvanlig art eller stor betydelse utgör styrelseärenden".

Av bolagsordningen för LKFAB framgår det att LKFAB ska bereda fullmäktige i Ludvika kommun möjlighet att ta ställning innan beslut i verksamheten, som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

Av kommunens bolagspolicy framgår det att "Bolagens finansförvaltning ska följa den koncerngemensamma finanspolicyn som har fastställts av fullmäktige. Detta betyder att bolagen ska ha finansiell samverkan med kommunen inom områdena; planering och risk, låneupptag och borgen samt medelsförvaltning."³

LKFAB:s lån till Stora Brunnsvik AB och Tryggheten i Ludvika Fastigheter KB är i form av reverser. Lånet till Brunnsvik uppgår till totalt 10,3 mnkr och har en ränta på 1,2 %. Lånet till Tryggheten uppgår till ca. 29,8 mnkr och har en ränta på 3 %. Ingen av

¹ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.5/338347.html#h-Undantag-fran-laneforbudet>

² Finansiella riktlinjer Ludvika kommun, 2021-05-14 s. 4

³ Bolagspolicy avsnitt 4.4 Budget och finansiering

reverserna har någon notering om räntebindningstid. Amortering och lånens förfallodag ska ske vid anfordran. Reversen för Tryggheten är från 2019 och är undertecknad för borgenären och gäldenärens räkning av samme person som var VD i båda företagen. Det finns två reverser för lånen till Brunnsvik. De är daterade med samma datum men den ena är på 2 mnkr och den andra på 8,3 mnkr. För borgenären är de undertecknade av VD och för gäldenärens räkning är de undertecknade av den dåvarande administrativa chefen.

Av årsredovisningarna för LKFAB under de år som bolaget gav ut koncernlånen framgår det att bolagets fria egna kapital var större än lånebeloppen.

Av styrelseprotokoll från LKFAB den 18 november 2020 framgår det att styrelsen ger i uppdrag till VD att "se över lån och rutiner kring lånebilden" till nästa möte i februari 2021. Av styrelseprotokollet från februari 2021 framgår det att styrelsen får information avseende lånen till Tryggheten och Brunnsvik och att reverser ska skrivas för dessa och redovisas för styrelsen.

3.2.2 Bedömning

Av granskningen framgår det inte om bolaget har samverkat med primärkommunen på något sätt i enlighet med bolagspolicyn eller med kommunfullmäktige i enlighet med bolagsordningen innan beslutet togs om att låna ut pengarna till dotterföretagen.

Vi bedömer att gäldenärerna inte är insolventa eller saknar kreditvärdighet och att lånen därför inte är att betrakta som utdelning som skulle kunna beskattas. Det är dock Skatteverket som formellt prövar sådana frågor. Reglerna för ränteavdragsbegränsningar är komplicerade och en bedömning ryms inte inom ramen för den här granskningen, men vi bedömer att det finns en risk för att reglerna kan innebära oförutsedda skattekostnader för både borgenär och gäldenär.

När det gäller den formella hanteringen av reverserna anser vi att det är en brist i att ingen av reverserna har någon notering om räntebindningstid som de ska ha enligt koncernens finansiella riktlinjer.

När det gäller reversernas undertecknande så är avtal inom samma koncern undantagna de jävsregler i aktiebolagslagen som gäller för VD. Därför bedömer vi att bolagets VD inte gjort formellt fel när han undertecknats reversen mellan LKFAB och Tryggheten i rollerna som både borgenär och gäldenär.

3.3 Utlämnanden av allmänna handlingar

- Säkerställer rutinerna i bolaget allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?
- Finns kännedom bland berörd personal om efterfrågeförbud?
- Sker utlämning av handlingar på ett effektivt och skyndsamt sätt?

3.3.1 Iakttagelse

Av intervjuerna framgår det att begäran om utlämnande i de flesta fall kommer in via bolagets funktionsbrevlåda och hanteras av bolagets registrator. Av intervju framgår det att utlämnanden som hanteras av registrator sekretessprovas först av tjänsteperson som är ansvarig för ärendet eller dennes chef. Begäran om utlämnande kan också komma direkt till en enskild tjänsteperson utan registratorns inblandning och då hanteras det av tjänstepersonen själv. Avslag på begäran om utlämnande fattas av bolagets VD i enlighet med ägardirektivet. Bolaget använder sig av ärendehanteringssystemet Evolution som också används av kommunen.

Av intervjuerna framgår det att bolagets byggenhet hanterar många av bolagets utlämnanden som avser upphandlingar. Vare sig begäran kommer från funktionsbrevlådan eller direkt till någon av byggenhetens tjänstepersoner skickas de till enhetens administratör som också genomför sekretessprövning. På byggenheten arbetar flera byggprojektledare och de använder projekthanteringssystemet iBinder för dokumentationen i projekten.

Vi har genomfört ett utlämnandetest med hjälp av e-postadresser som vi har skapat i syfte att likna verkliga personer. Från dessa e-postadresser har vi skickat begäran om utlämnande av sju olika offentliga handlingar. Tre begäran besvarades samma dag, två besvarades dagen därpå, ett besvarades inte alls. I det sista fallet besvarades begäran med en kopia på kommunens kopieringstaxa och begäran om att vi skulle återkomma med uppgift om vi ville ha handlingen i pappersform eller digitalt och om vi önskade betala med Swish eller via faktura. Som vi har konstaterat i avsnitt 3.1 gäller dock inte taxan de kommunala bolagen. Inget av svaren på vår begäran om utlämnanden innehöll några krav på att vi skulle identifiera oss eller efterfrågade vad syftet med vår begäran var.

3.3.2 Bedömning

Vi kan konstatera att bolaget har rutiner för utlämnanden men att de skiljer sig åt mellan bolagets enheter. En enhet i bolaget tar ut en taxa enligt kopieringstaxan som är fastställd av kommunfullmäktige vilket de andra delarna av bolaget inte gör. Eftersom fullmäktige inte bestämt att taxan skulle gälla bolagen och bolagets styrelse inte beslutat att följa kopieringstaxan bedömer vi att bolagets tjänstepersoner gör fel när de använder taxan.

I övrigt bedömer vi att bolagets arbetssätt i det här sammanhanget är tillräckliga. Utlämnandena har, med undantag för två av dem, hanterats skyndsamt och effektivt. Vi bedömer också att bolagets tjänstepersoner efterlever efterfrågeförbudet när de hanterar begäran om utlämnanden.

4 Slutsats och rekommendationer

Granskningen har syftat till att bedöma om LKFAB har ändamålsenliga regler eller rutiner för koncernlån och utlämnande av allmänna handlingar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i hur LKFAB har samverkat med primärkommunen och kommunfullmäktige innan besluten om koncernlånen togs.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i hur LKFAB har samverkat med primärkommunen och kommunfullmäktige innan besluten om koncernlånen togs.

Vi bedömer att det finns en risk för att reglerna om ränteavdragsbegränsningar kan innebära oförutsedda skattekostnader för både borgenär och gäldenär.

Även i dokumentationen av lånen i form av reverser anser vi att det finns brister då uppgift om räntebindningstid saknas.

När det gäller utlämnande av allmänna handlingar kan vi konstatera att det rent praktiskt fungerar förhållandevis väl med undantag för att en enhet inom bolaget tar betalt för kopiering av handlingar trots att kommunens kopieringstaxa inte omfattar bolaget.

Vi anser att styrdokumentet "policy för hantering av handling" (1994) och dokumenthanteringsplan (2016) är föråldrade och att bolaget bör fastställa nya styrdokument. Vi anser att de styrdokument som primärkommunen har fastställt i det här avseendet kan utgöra vägledning för bolagets egna styrdokument.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bolagsstyrelsen i LKFAB att:

- Samverka med primärkommunen och kommunfullmäktige på ett tydligt och dokumenterat sätt innan styrelsen fattar beslut om lån.
- Ge VD i uppdrag att utreda om reglerna för ränteavdragsbegränsningar kan innebära oförutsedda skattekostnader för bolagen i koncernen.
- Ge VD i uppdrag att stärka rutinerna avseende hur reverser dokumenteras.
- Ta ställning till om bolaget ska använda kopieringstaxan som kommunfullmäktige beslutat om för primärkommunens verksamheter.
- Fastställa styrdokument och taxor för allmänna handlingar som är relevanta för verksamheten.



Ludvika kommunfastigheter AB

Granskning av koncernlån och offentliga handlingar

2023-02-09

Datum som ovan

KPMG AB

Johan Malm

Kommunal revisor

Magnus Larsson

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.