

Handläggare
Backlund Thomas

Datum
2018-08-14

Diarienummer
KSN-2018-1874

Kommunstyrelsen

Yttrande över kommunrevisionens granskning av återgång av fastigheter 2017

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat rapporten Granskning av återgång av fastigheter 2017 för yttrande senast den 19 september 2018, **bilaga 2**.

Kommunrevisionen har granskat de redovisningsmässiga konsekvenserna av fastigheter som återgått till kommunen från kommunägda bolag, endera genom återgång av försäljning eller återköp, efter den bolagisering av fastigheter som skedde 2013.

Granskningen visar att dokumentationen var behäftad med brister, men att det berörde begränsade värden och att vidtagen bokföring av praktiska skäl kan accepteras. Revisionen rekommenderar att dokumentation av liknande ärenden sker med högre kvalitet.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Kommunstyrelsen instämmer i kommunrevisionens uppfattning att hög kvalitet ska vara ett kännetecken för Uppsala kommuns verksamhet och administration.

Bolagiseringen av kommunens fastigheter omfattade ett mycket stort antal fastigheter med varierande kvalitet och dokumentation. En av de drivande orsakerna till bolagiseringen var behovet av ökad styrning och kontroll av fastighetsbeståndet. Detta skulle uppnås genom att de placerades i en för ändamålet anpassad organisation.

Till följd av olika omständigheter återköptes ett begränsat antal objekt, 12 stycken, från dotterbolagen. Dessa objekt hade ett begränsat materiellt värde i förhållande till hela bolagiseringen.

Beroende på om återköpet betraktas som en separat affärshändelse från den ursprungliga försäljningen eller inte, uppstår olika redovisningseffekter i kommunen och dess dotterbolag. Styrkt av både det verkliga händelseförloppet och rationella skäl kom förloppet att betraktas som två från varandra skilda affärshändelser.

Revisionen har accepterat denna redovisning men har i sin rekommendation betonat att kommunens dokumentation av liknande händelser måste förbättras i framtiden.

I det föreslagna svaret till revisionen beskrivs hur kompetens och kapacitet stärkts inom de samlade staberna, bland annat ekonomistaben. Betoning läggs också på vikten av att verksamhetens processer är kända, tydliga och väl dokumenterade för att en adekvat redovisning och uppföljning ska kunna genomföras.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Handläggare
Backlund Thomas

Datum
2018-08-14

Diarienummer
KSN-2018-1874

Kommunrevisionen

Granskning av återgång av fastigheter 2017

Kommunstyrelsen instämmer helt i kommunrevisionens uppfattning att hög kvalitet ska vara ett kännetecken för Uppsala kommuns verksamhet och administration.

Bolagiseringen av kommunens fastigheter omfattade ett mycket stort antal fastigheter med varierande dokumentation och kvalitet. En av de drivande orsakerna till bolagiseringen var behov av ökad styrning och kontroll av fastighetsbeståndet. Detta skulle uppnås genom att de placerades i en för ändamålet anpassad organisation.

För den absoluta majoriteten fastigheter genomfördes bolagiseringen enligt plan.

När det gällde ett begränsat antal av objekten, 12 stycken, kunde antingen inte dotterbolagen av fastighetsrättsliga skäl äga dem eller så bedömdes kommunen i förvaltningsform vara mer lämplig som fastighetsägare. Berörda fastigheter återköptes till bokfört värde från dotterbolagen med, i något fall, tillägg för av dotterbolag nedlagda förbättringsutgifter.

Flera år hade förflutit mellan försäljningstidpunkterna, varför kommunen betraktade dem som åtskilda affärshändelser. Alternativet hade inneburit att driftskostnader, avskrivningar, räntor m.m. som redovisats under den period som fastigheterna civilrättsligt ägts av dotterbolagen skulle backas och bokslut eventuellt behöva rivs upp.

Den bestående konsekvensen av vald hantering i kommunens redovisning är att berörda fastigheter idag har ett högre bokfört värde än innan bolagiseringen. Effekten är emellertid inte materiell och elimineras i den sammanställda redovisningen för koncernen. Hanteringen bedömdes mer rationell och enklare men också rimlig i förhållande till verkligt bakomliggande händelseförlopp. Bedömningen stärktes av att beloppen inte var materiella, vilket även revisionens granskning noterat.

Många åtgärder har vidtagits under de senaste åren för att stärka kommunens kompetens och kapacitet i olika frågor. En viktig åtgärd var centraliseringen av stödfunktioner, bland annat

ekonomifunktionen, vilket ökade förmågan att förutse och hantera svåra problemställningar. Frågan om ordning och reda i kommunens verksamhetsprocesser är däremot även fortsatt en grundläggande förutsättning för möjligheten att dokumentera, hantera och redovisa händelser korrekt.

Uppsala kommun är stor och konglomerat, många av dess verksamheter är ledande och förebilder medan andra har utvecklingsmöjligheter. Stadsbyggnadsförvaltningen, där fastighetsförvaltning och exploateringsverksamhet hanteras, har ett mycket tydligt fokus på frågor om ordning och tydlighet i process och dokumentation. I takt med att processer och dokumentation tydliggörs minskar problemen med redovisningsmässiga bedömningar eftersom fler frågor förutses och hanteras tidigt. Sådant arbete pågår, ofta refererat till som den ”nya stadsbyggnadsprocessen”.

Återköpen var en svår redovisningsfråga. Alternativa svar och handlingsmöjligheter fanns där bristen på bakomliggande dokumentation var den största utmaningen. Det kommer även fortsatt uppstå redovisningsfrågor med utrymme för alternativa tolkningar. Kommunen är dock bättre rustad att hantera dem idag än tidigare. Kunskap och kapacitet att tolka redovisningsfrågor har stärkts liksom förutsättningarna för ett proaktivt arbete med dokumentation och kontroll av varje enskild affärshändelse i verksamheten.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Återgång fastigheter

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat de redovisningsmässiga konsekvenserna av fastigheter som återgått till kommunen från kommunägda bolag, endera genom återgång av försäljning eller återköp, efter den bolagisering av fastigheter som skedde 2013.

Granskningen har också visat att dokumentationen över både ärenden och till bokföringsposter har brister och att transaktioner, belopp och beslut endast med svårighet har kunnat härledas till tydliga och korrekta underlag.


Utifrån resultatet av granskningen drar vi slutsatsen att frågan om återgångar och återköp berör relativt begränsade värden och att de bokföringsåtgärder som vidtagits av praktiska skäl kan accepteras.

Vi rekommenderar att dokumentationen av denna typ av ärenden sker med högre kvalitet.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-08-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Erica Närlinge, ordförande



Granskning av åter- gång av fastigheter 2017

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-04-13

Antal sidor 7

Uppsala kommun Granskning återgång fastigheter 2017 slutlig.docx



Uppsala kommun
Granskning av återgång av fastigheter 2017
KPMG AB
2018-04-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	2
2	Bakgrund	2
3	Syfte	2
4	Avgränsning	3
5	Revisionskriterier	3
6	Metod	3
7	Ansvarig nämnd	4
8	Projektorganisation	4
9	Kvalitetssäkring	4
10	Resultatet av granskningen	4
10.1	Problemställning	4
10.2	Väsentlighetskriterium	5
10.3	Berörda fastigheter	5
10.4	Återköpta fastigheter	5
10.5	Fastigheter som återgått	6
10.5.1	Sammanställning	6
10.5.2	Hammarskog 1:1	6
10.6	Kommentarer	7
10.7	Slutsats och rekommendation	7



Uppsala kommun
Granskning av återgång av fastigheter 2017
KPMG AB
2018-04-13

1 Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat de redovisningsmässiga konsekvenserna av fastigheter som återgått till kommunen från kommunägda bolag, endera genom återgång av försäljning eller återköp, efter den bolagisering av fastigheter som skedde 2013.

Granskningen har visat att det, enligt vad som framkommit, rör sig om ett begränsat antal fastigheter och till belopp som inte är betydande.

Granskningen har också visat att dokumentationen över både ärenden och till bokföringsposter har brister och att transaktioner, belopp och beslut endast med svårighet har kunnat härledas till tydliga och korrekta underlag.

Utifrån resultatet av granskningen drar vi slutsatsen att frågan om återgångar och återköp berör relativt begränsade värden och att de bokföringsåtgärder som vidtagits av praktiska skäl kan accepteras. Undantaget är fastigheten Hammarskog 1:1 där vi granskat detaljerna och funnit att inget väsentligt fel föreligger i redovisningen.

Vi rekommenderar att dokumentationen av denna typ av ärenden sker med högre kvalitet.

2 Bakgrund

Uppsala kommun bolagiserade under 2013 ett antal fastigheter. Syftet uppgavs vara att öka effektiviteten i fastighetsförvaltningen. Fastigheterna såldes till bedömt marknadsvärde och skapade i kommunen en reavinst på 989 mnkr.

Lantmäteriet har senare inte godkänt alla fastighetsbildningar och flera fastigheter har återgått till kommunen. Återgångarna skapar olika frågeställningar, bland annat rörande redovisning.

Revisorerna har bedömt att det kan finnas en hög risk för fel i anledning av återgången och har beslutat att en granskning ska genomföras.

3 Syfte

Syftet med granskningen har varit att utvärdera orsaker till att fastigheter återgått och bedöma konsekvenser för redovisningen.

Viktiga frågor som berörs:

- Vad är orsakerna till återgångar? Rör det sig uteslutande om att lantmäteriet inte godkänner fastighetsbildningar eller finns även andra skäl, i så fall vilka?
- Förvärvande bolag har inte erhållit lagfart på de fastigheter som återgår. Innebär det att bolagen aldrig varit ägare till fastigheterna?
- I den mån fastigheterna anses ha varit i bolagens ägo, vilket värde bör fastigheterna sättas vid återgången?



Uppsala kommun

Granskning av återgång av fastigheter 2017

KPMG AB

2018-04-13

- Om fastigheterna säljs tillbaka till marknadsvärde, är det då korrekt att ta in fastigheterna i kommunens redovisning som nyanskaffning till marknadsvärde eller bör de tidigare anskaffningsvärdena användas och ska i så fall mellanskillnaden bokföras som en korrigering av tidigare redovisad reavinst, mot eget kapital?
- Om i stället den ursprungliga försäljningen anses inte ha ägt rum, ska då backningen av den tidigare reavinsten bokföras mot eget kapital?
- Om den ursprungliga affären anses inte ha ägt rum, hur ska de avskrivningar som gjorts i bolagen under några år hanteras i kommunens redovisning?
- Hur ska driften av fastigheterna bokföras under återföringsåret?
- Hur ska driftresultatet från fastigheterna under de år de redovisats i bolagen nu hanteras i avräkning mellan kommun och bolag?
- Hur ska eventuella investeringar i fastigheterna som gjorts under den tid bolagen redovisat dem i sin bokföring nu hanteras om bolagen inte anses ha ägt fastigheterna?

4 Avgränsning

Granskningen har inte omfattat bolagens redovisning, inte heller moms eller inkomstskatt.

5 Revisionskriterier

Vi har bedömt om kommunens hantering av återgångar uppfyller:

- Lagen om Kommunal Redovisning
- RKRs rekommendationer
- Interna regelverk

6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer
- Dokumentstudier; köpekontrakt och lantmäteri beslut m m
- Analyser av redovisningskonsekvenser
- Avslutande sammanställning, analys och rapport



Uppsala kommun
Granskning av återgång av fastigheter 2017
KPMG AB
2018-04-13

7 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

8 Projektorganisation

Granskningen har utförts av ett team med Bo Ädel som ansvarig. Bo är auktoriserad revisor, certifierad kommunal yrkesrevisor och kundansvarig för KPMGs biträde till Uppsala kommuns revisorer.

9 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av granskningen och granskningsrapporten har skett i enlighet med KPMGs gällande rutiner.

10 Resultatet av granskningen

10.1 Problemställning

Redovisningsregler för kommuner finns i lag (1997:614) om kommunal redovisning, KRL. I 6 kap 6§ finns regler om uppskrivning av anläggningstillgångar. Endast finansiella tillgångar omfattas av denna möjlighet, inte materiella tillgångar såsom t ex fastigheter.

Enligt 6 kap 3§ KRL ska anläggningstillgångar redovisas till anskaffningsvärdet. Enligt 6 kap 4§ ska avskrivningar göras över tillgångens livslängd för tillgångar med begränsad ekonomisk livslängd.

Fråga uppstår då om en kommun säljer en fastighet till ett helägt dotterbolag till ett högre pris än det bokförda värdet och försäljningen inte fullföljs eller fastigheten relativt snart efter försäljningen återköps, vilket värde ska fastigheten åsättas när den på nytt redovisas som tillgång i kommunen? Några alternativ:

- Det anskaffningsvärde och bokförda värde (efter avskrivningar) fastigheten hade innan den första försäljningen.
- Det anskaffningsvärde fastigheten hade vid den första försäljningen minskat med då gjorda avskrivningar samt de avskrivningar som därefter skulle ha gjorts under den tid fastigheten disponerats av det kommunägda bolaget
- Det anskaffningsvärde som motsvarar köpeskillingen när fastigheten såldes till bolaget och de avskrivningar som sedan gjorts i bolaget
- En fråga för sig är hur eventuella om- eller tillbyggnader under den tid fastigheten disponerats av bolaget ska redovisas

Om kommunen vid återgången eller återköpet redovisar fastigheten till det nya värdet uppstår frågan om det rör sig om ett otillåtet kringgående av uppskrivningsförbudet i KRL.

10.2 Väsentlighetskriterium

Då fastigheterna 2013 såldes till olika fastighetsbolag i kommunens ägo uppstod en reavinst på ca 1 miljard kr. Kommunens eget kapital förbättrades därmed med 1 miljard kr medan kommunkoncernens eget kapital inte påverkades.

Under hösten 2016 diskuterade vi frågan om pågående återgångar med redovisnings- och fastighetsekonomer i kommunen och fick då intrycket att återgångarna skulle kunna beröra betydande värden och belopp. I den granskning vi genomfört har vi inte noterat några betydande enskilda eller sammantagna belopp.

10.3 Berörda fastigheter

De fastigheter som återköpts eller återgått som vi har identifierat i vår granskning är:

<i>Fastighet</i>	<i>Belopp</i>
Hammarskog 1:1	16 700 409
Lilla Slässbo 1:35	950 000
Gränby 11:20 4H gård	300 000
Gränby 11:6 4H gård	1 225 000
Sävja 1:55 Linnegården	500 000
Årsta 11:235, 11:4, 35:1, 4H gård	785 000
Årsta 11:4	10 000
Valsätra 1:23	650 000
Fjärdingen 1:5	3 000 000
Jälla 1:7	500 000
Sunnersta 86:6	500 000
Fjärdingen 1:2	2 500 000
Summa	27 620 409

Den totala köpeskillingen för dessa fastigheter var 2013 således 27,6 mnkr vilket i sig innebär att återköpen och återgångarna inte berör belopp med betydande påverkan på kommunens resultat- och balansräkningar.

10.4 Återköpta fastigheter

Av oss identifierade fastigheter där återköp skett, dvs köpekontrakt/köpebrev har upprättats:

<i>Fastighet</i>	<i>Belopp</i>	<i>Återköp</i>	<i>Belopp</i>
Lilla Slässbo 1:35	950 000	2015	7 867 900
Gränby 11:20 4H gård	300 000	2015	1 548 496
Gränby 11:6 4H gård	1 225 000	2015	2 460 622
Sävja 1:55 Linnegården	500 000	2015	508 600
Årsta 11:235, 11:4, 35:1, 4H gård	785 000	2015	1 105 423
Årsta 11:4	10 000	2015	11 250
Fjärdingen 1:5	3 000 000	2013	3 127 500
Sunnersta 86:6	500 000	2013	521 250

Uppsala kommun

Granskning av återgång av fastigheter 2017
KPMG AB
2018-04-13

Lilla Slässbo 1:35

Priset vid återköpet (7,9 mnkr) är väsentligt högre än priset vid den ursprungliga försäljningen (1 mnkr).

Den förklaring vi fått är att dokumentationen över ärendet är bristfällig. Det framgår av ärendet att det är en gymnastiksal som skall återköpas men den bifogade dokumentationen gäller en pelletspanna som också tillhörde fastigheten och återköptes samtidigt, 950 tkr. Övrig del av beloppet som nämns är hänförligt till gymnastiksalen, som är bokförd i kommunens anläggningsregister men dokumentation av det i beslutsärendet saknas.

Gränby 11:20 och Gränby 11:6

Differenserna i sälj- och köppriser förklaras av tilläggsinvesteringar som inte gick över vid den ursprungliga bolagiseringen. I det KS-beslut det hänvisas till går det inte att identifiera exakt vilka tilläggsinvesteringar det gäller och hur de exakta nya köpeskillingarna kan inte rekonstrueras. Köpeskillingen har i anläggningsregistret fördelats på de två aktuella fastigheterna utan någon förklaring kring hur man resonerat.

Övriga återköp

Köpeskillingen för övriga återköpta fastigheter motsvarar i stort det pris som gällde vid den ursprungliga försäljningen. Beloppen är oväsentliga och vi har inte kontrollerat hur stor reavinst kommunen hade på dessa fastigheter vid den ursprungliga försäljningen.

10.5 Fastigheter som återgått

10.5.1 Sammanställning

Av oss identifierade fastigheter som återgått:

Fastighet	Belopp	Återgång
Hammarskog 1:1	16 700 409	2016
Valsätra 1:23	650 000	2015
Jälla 1:7	500 000	2016
Fjärdingen 1:2	2 500 000	2015

Här rör det sig om fastigheter där Lantmäterimyndigheten beslutat att inte godkänna fastighetsregleringar. Det innebär att försäljningarna inte vunnit laga kraft och att äganderätten aldrig övergått till bolaget.

Vår uppfattning är att bokföringen av de fastigheter som återgått av det skälet att de tänkta försäljningarna inte fullföljts, av eget val eller på grund av beslut från Lantmäterimyndigheten, ska ske så att den ursprungliga försäljningen backas, dvs då bokförda reavinsterna ska tas bort.

10.5.2 Hammarskog 1:1

Av återgångarna är det endast Hammarskog 1:1 som avser ett större belopp. Vi har granskat detaljerna i transaktionerna rörande den fastigheten som inte varit helt lätta att följa. I korthet ingick ett reningsverk som såldes två gånger samt ett garage som köptes

Uppsala kommun

Granskning av återgång av fastigheter 2017
KPMG AB
2018-04-13

av bolaget under den korta innehavstiden och som inte var med i den ursprungliga försäljningen men ingick i återgången. Den dubbla försäljningen av reningsverket har i efterhand rättats i kommunens redovisning. Vid den ursprungliga försäljningen av Hammarskog uppstod en reavinst på 0,8 mkr men efter återgångar och rättelser innebar transaktionerna en liten förlust för kommunen.

Vi anser med hänsyn till att det sammantaget rör sig om oväsentliga belopp behöver kommunen inte göra några ytterligare korrigeringar.

10.6 Kommentarer

Vår principiella uppfattning är att både återköp och återgångar som sker kort efter ursprunglig försäljning ska bokföras så att ursprunglig försäljning backas i bokföringen.

I vissa fall har förvärvande bolag under den korta innehavstiden utfört arbeten på fastigheterna som då återköpts i något annorlunda skick än vid försäljningen. Det kan då av praktiska skäl, när det inte heller rör sig om större belopp, accepteras att fastigheterna bokförs till det nya anskaffningsvärdet.

När det gäller de fastigheter som återgått har det rört sig om ett relativt fåtal fall med relativt oväsentliga värden och även där kan vi av praktiska skäl acceptera att bokföring skett till försäljningspris, inte ursprungligt bokfört värde.

Vår granskning av denna fråga har dragigt ut mycket i tid. Vi har ställt frågor och begärt material och kompletterande material men vi har inte fått den hjälp vi erhållit i våra andra granskningar. Orsaken till det har vi uppfattat som att granskningen berört ett antal personer i olika befattningar inom olika enheter i kommunen men även att dokumentationen av ärendena haft brister.

10.7 Slutsats och rekommendation

Utifrån resultatet av granskningen drar vi slutsatsen att frågan om återgångar och återköp berör relativt begränsade värden och att de bokföringsåtgärder som vidtagits av praktiska skäl kan accepteras. Undantaget är fastigheten Hammarskog 1:1 där vi granskat detaljerna och funnit att inget väsentligt fel föreligger i redovisningen.

Vi rekommenderar att dokumentationen av denna typ av ärenden sker med högre kvalitet.

KPMG, dag som ovan



Bo Ädel
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal yrkesrevisor