

Forvaltnings- revisjonsrapport

GJELDS- OG

FONDSFORVALTNING

Lom kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Gjelds- og fondsforvaltning og oppfølging av vedlikehold som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Lom kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet ble startet i desember 2017, men ble forsinket slik at hoveddelen av arbeidet er gjennomført i løpet av sommer – høst 2018 av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Reidun Grefsrud. Regnskapsrevisor Anne Hesthagen har bidratt med å skaffe tilveie regnskapsdata. Daglig leder Bjørg Hagen har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten.

Lillehammer, desember 2018

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	7
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER.....	8
1.4 METODE.....	8
2. GJELDSNIVÅ OG KONSEKVENSER AV GJELDA.....	9
2.1 REVISJONSKRITERIER	9
2.2 GJELDSNIVÅ, GJELDSUTVIKLING OG HANDLEFRIHET.....	10
2.3 REVISJONENS VURDERINGER	17
3. GJELDSFORVALTNING.....	20
3.1 REVISJONSKRITERIER	20
3.2 DATA	21
3.3 REVISJONENS VURDERINGER	23
4. FORVALTNING AV BUNDNE DRIFTS- OG INVESTERINGSFOND	24
4.1 REVISJONSKRITERIER.....	24
4.2 DATA	24
4.3 REVISJONENS VURDERING.....	27
5. EIENDOMSFORVALTNING.....	29
5.1 REVISJONSKRITERIER	29
5.2 DATA	30
5.3 REVISJONENS VURDERINGER	34
REFERANSER	35
VEDLEGG 1 RÅDMANNENS UTTALELSE.....	36

SAMMENDRAG

Denne revisjonen har besvart følgende problemstillinger:

1. Har Lom kommune utarbeidet retningslinjer for gjeldsforvaltning og er gjeldsforholdene i samsvar med disse?
 - a) Blir konsekvenser for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunens økonomiplan- og budsjettprosesser?
 - b) Har Lom kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet?
2. Har Lom kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?
3. Har Lom kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?
4. Har Lom kommune en helhetlig plan for bruk av eiendom?

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra kommunelovens økonomibestemmelser med forskrifter og veiledere, mål i kommuneplanen og kommunale reglementer. I tillegg har vi benyttet anbefalinger fra Eiendomsutvalget, jf. NOU 2004:22.

Revisjonen er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse. Vi har også fått supplerende informasjon fra økonomisjefen og fra avdelingsingeniør bygg og drift.

Revisjonens konklusjoner

Blir konsekvenser for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunens økonomiplan- og budsjettprosesser?

Kommunens langsiktige lånegjeld ex. pensjonsforpliktelser var pr 31.12.17 på 232 mill. kroner eller ca 95 % av driftsinntektene. Kommunens handlingsregel tilsier at netto lånegjeld ikke skal overstige 65 % av driftsinntektene. Kommunen sammenligner måltallet i handlingsregelen med langsiktig lånegjeld ex. pensjonsforpliktelser. Etter revisjonens syn er dette forvirrende da netto lånegjeld slik det defineres i Kostra er langsiktig lånegjeld ex. utlån. Netto lånegjeld etter kostras definisjon utgjør ca 75% av driftsinntektene pr 31.12.2017.

Kommunens planlagte investeringer innenfor pleie og omsorg medfører store låneopptak. Uansett hvilket lånegjeldsbegrep en legger til grunn vil kommunens lånegjeld i planperioden ligge langt over egen målsetting om at netto lånegjeld ikke skal overstige 65 % av driftsinntektene. Langsiktig lånegjeld vil i 2022 utgjøre 114% av driftsinntektene. Netto lånegjeld i planperioden framgår ikke i økonomiplandokumentene, men vil kunne øke til 94% i planperioden hvis utlånsnivået er det samme som i 2017. Revisjonen vurderer at kommunens handlingsregel for lånegjeld ikke fungerer som noe styringsvirkemiddel i økonomiplanleggingen og kommunen styrer bort fra sin egen handlingsregel.

Forvarligheten av å øke lånegjelda så mye avhenger av hva slags investeringer de finansierer og i hvilken grad renter, avdrag og andre driftsinntekter kan finansieres av andre gjennom gebyrer, tilskudd eller husleieinntekter eller kan generere lavere driftskostnader gjennom mer effektiv drift, mindre bruk

av energi etc. Dette har ikke revisjonen undersøkt nærmere. Det går fram av forslaget til budsjett og økonomiplan for 2019-22 at kommunen vil nå handlingsmålene for netto driftsresultat og disposisjonsfond i planperioden. At Lom kommune legger vekt på å nå handlingsreglene om driftsresultatet og disposisjonsfond er positivt og svært viktig med så store utfordringer når det gjelder lånegjeldsutviklingen, samtidig som kommunen har utfordringer når det gjelder folketallutviklingen og andre forhold som påvirker framtidige inntekter. Revisjonen vurderer at handlingsreglene for disposisjonsfond og netto driftsresultat er aktive styringsvirkemidler i økonomiplanleggingen i Lom kommune.

Revisjonen vurderer at rådmannen har utarbeidet økonomiplandokumenter som gir god oversikt over kommunens utfordringer framover på driftssiden, hvordan dette skal løses i form av innsparingstiltak og hvordan dette slår ut for kommunens handlefrihet. Det er vist hvordan framtidige investeringer påvirker gjeldsnivået og det er lagt inn forutsetninger om avdragstid og rentenivå. Det er også lagt inn opplysninger om hva et økt rentenivå vil bety for renteutgiftene. Revisjonen vurderer at dette gir kommunestyret et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Siden handlingsregelen for lånegjelda ikke tar hensyn til sammensetningen av lånegjelda kunne det vært gitt en klarere framstilling av hvor stor del av lånegjelda i økonomiplanperioden som finansierer investeringer der lånekostnadene dekkes av kommunens frie inntekter og hvor stor del av lånegjelda som helt eller delvis dekkes gjennom gebyrer, tilskudd mv.

Har Lom kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet?

Kommunens finansreglement er sist vedtatt i 2010. Ifølge finansforskriften skal reglementet vedtas av kommunestyret minst en gang i hver kommunestyreperiode, noe som revisjonen ikke kan se er gjort i Dovre kommune. Etter revisjonens vurdering er kommunens gjeldsforvaltning i hovedsak i samsvar med finansreglementet.

Revisjonen vurderer at den kortsiktige renterisikoen for tiden er lav i Lom kommune og innenfor reglementets krav, men at den sterke økningen i lånegjelda de nærmeste årene vil bidra til økte netto renteutgifter og at kommunen dermed kan bli mer eksponert for renterisiko.

Har Lom kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?

Lom kommune hadde pr 31.12.2017 44,5 mill. kroner i bundne fondsmidler. Midlene er fordelt på 87 fondskonto og en stor del av fondene er små. Det er bare midler som i henhold til lov, forskrift eller avtale er reservert til bestemte formål som skal settes på bundne fond. Det er viktig at kommunen har gode rutiner for å gjøre riktige klassifiseringer av hva som skal på bundne fond.

Det er vanskelig å skaffe oversikt over de bundne fondene i Lom, siden det er så mange av dem og siden det ikke foreligger noen oversikter som viser annet enn innestående midler ved årets slutt. Gjennomgangen vår viser dessuten at det er mange fond uten bevegelser de siste årene. Revisjonen mener at det burde vært tatt en gjennomgang av kommunens bundne fondsmidler, for å avklare om midlene er brukt uten at det er registrert uttak av fondet i regnskapet eller om midlene burde vært omklassifisert eller tilbakebetalt.

Har Lom kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?

I de siste års budsjett- og økonomiplandokumenter og i siste årsmelding omtales at det er et vedlikeholdsetterslep når det gjelder kommunale bygg. Revisjonen ser at kommunen har gjort en stor jobb med å få utarbeidet en ENØK-plan og at det i denne planen foreslås tiltak som er forankret politisk og tatt med som investeringstiltak i budsjett- og økonomiplanen. Revisjonen forstår det slik at flere av tiltakene i denne planen også går på større vedlikeholdstiltak. Utover dette kan ikke revisjonen se at det foreligger noen oppdatert og samlet vedlikeholdsplan for kommunale bygg.

Kommunestyret i Lom kommune har ikke satt mål for eiendomsforvaltningen eller vedlikehold av bygg i styringsdokumentene sine. Det er ikke rapportert på faktorer som sier noe konkret om vedlikeholdsetterslepet eller hvor mye midler som er brukt til vedlikehold. Hvis det hadde vært utarbeidet og framlagt oversikter som viste tilstanden og vedlikeholdsetterslepet ved de ulike byggene kunne dette vært grunnlaget for en prioritering av tiltak i en vedlikeholdsplan. Dette kunne vært nyttig styringsinformasjon når kommunestyret skal vurdere hvordan bevilgning til vedlikehold skal prioriteres sett opp mot andre viktige områder i budsjettssammenheng.

Har Lom kommune en helhetlig plan for bruk av eiendom?

Strategisk eiendomsforvaltning innebærer at det som grunnlag for politisk styring bør foreligge oversikter over eiendommene med anbefaling av videre bruk av eiendommene. Det foreligger ingen helhetlig plan for bruk av eiendom i Lom kommune.

Anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Det bør tas en gjennomgang av midler på bundne fond - spesielt der det ikke har vært bevegelser de siste årene – for å avdekke om midlene er brukt, om de skal omklassifiseres eller tilbakebetales.
- Kommunen bør revidere finansreglementet.
- Kommunen bør vurdere om det hadde vært mer relevant å knytte handlingsregelen for lånegjeld til netto lånegjeld istedenfor til langsiktig gjeld eks pensjonsforpliktelser.
- For å synliggjøre konsekvensene av lånegjeldsøkningen i planperioden kan det vurderes å vise framtidig gjeldsutvikling fordelt på selvfinansierende og ikke selvfinansierende gjeld.
- Kommunen bør vurdere om det bør utarbeides oppdaterte oversikter over vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsplaner som beslutningsgrunnlag når det gjelder prioritering av vedlikeholdstiltak og bevilgninger til vedlikehold.

Det datagrunnlaget og de vurderingene som ligger til grunn for konklusjoner og anbefalinger er gjort rede for senere i rapporten.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I forbindelse med behandlingen av plan for forvaltningsrevisjon konkluderte kontrollutvalget med at de ønsket en analyse av gjeld og bundne driftsfond i forhold til investeringsplan og vedlikeholdsplan og bestilte en forvaltningsrevisjon med formål å undersøke om Lom kommune har en tilfredsstillende gjeldsforvaltning etter gjeldende regelverk. Kontrollutvalget ville også se på om det foreligger hensiktsmessig oppfølging av vedlikehold. Revisjonen la fram en prosjektplan for kontrollutvalget i deres møte 22. august 2017, sak 13/2017. I tillegg til de foreslåtte problemstillingene vedtok kontrollutvalget følgende problemstilling; *Har Lom kommune ein heilheitleg plan for bruk av eigedom (hus, tomt)?*

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen besvart følgende problemstillinger:

1. Har Lom kommune utarbeidet retningslinjer for gjeldsforvaltning og er gjeldsforholdene i samsvar med disse?
2. Har Lom kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?
3. Har Lom kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?
4. Har Lom kommune en helhetlig plan for bruk av eiendom?

Innlandet Revisjon har delt problemstilling 1 inn i følgende to problemstillinger der den første problemstillingen fokuserer på gjeldsnivået mens den andre fokuserer på forvaltningen av gjeldsporteføljen.

- a) Blir konsekvenser for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunens økonomiplan- og budsjettprosesser?
- b) Har Lom kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet?

Vi har delt inn problemstilling 3 i følgende underproblemstillinger:

- a) Er det fastsatt mål for kommunens eiendomsforvaltning?
- b) Har kommunen oversikt over sin eiendomsportefølje; herunder tilstand og vedlikeholdsbehov?
- c) Er det utarbeidet planer for verdibevarende vedlikehold?
- d) Hvordan er planene hensyntatt i økonomiplanleggingen

1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier utgjør grunnlaget for å vurdere kommunens praksis og er de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives.

I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommunelovens økonomibestemmelser med forskrifter og veiledere, mål i kommuneplanen og kommunale reglementer. Relatert til problemstillingene 3 og 4 har vi sett på rapport fra Eiendomsutvalget som gikk gjennom og evaluerte eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner: NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle». Konkrete revisjonskriterier er utledet i forbindelse med behandlingen av den enkelte problemstilling i kapitlene 2-5 nedenfor.

1.4 METODE

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening.

Revisjonen har sendt ut et oppstartbrev til rådmannen og vi har hatt oppstartmøte med rådmann og økonomisjef. Utkast til prosjektrapport er sendt rådmannen til gjennomsyn og kommentarer og rådmannens uttalelse er vedlagt endelig rapport.

Prosjektet er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse supplert med samtaler med rådmann og økonomisjef på oppstartmøte og senere via e-post med økonomisjefen der vi har bedt om diverse opplysninger og dokumentasjon. Vi har også hatt samtale med avdelingsleder bygg og drift.

Dokumentanalysen tar i hovedsak utgangspunkt i følgende datagrunnlag:

- Kommunale styringsdokumenter for perioden 2016 -2018; herunder årsmelding for 2016 og 2017 og budsjett/økonomiplandokumenter for 2017-20, 2018-21 og 2019-22 (forslaget).
- KOSTRA-data for perioden 2015-2017
- Regnskapsdata i hovedsak for perioden 2016-17.
- Kommunale retningslinjer, blant annet for finansforvaltning og næringsfondet.
- Oversikter vedrørende vedlikehold av kommunal eiendom
- Dokumentasjon vedrørende konkrete bundne fond.

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport.

2. GJELDSNIVÅ OG KONSEKVENSER AV GJELDA

I dette kapittel behandler vi problemstilling 1a):

Blir konsekvensene for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunens økonomiplan- og budsjettprosesser?

2.1 REVISJONSKRITERIER

Finansielle måltall

Kommunestyret i Lom har vedtatt handlingsregler / måltall for økonomien. Netto driftsresultat justert for bruk og avsetning av bundne fond og premieavvik skal være 2 %, disposisjonsfondet 10 % og netto lånegjeld skal ikke være over 65 % av driftsinntektene¹.

Nytt økonomireglement er nettopp vedtatt i kommunestyret 30.10.18 der de økonomiske handlingsreglene gjentas.

Fylkesmannen legger i sine kommunebilder følgende normtall til grunn:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene 1,75%²
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene 5 %
- Netto lånegjeld 70-75 % av driftsinntektene.

Ifølge ny kommunelov, som ikke er trådt i kraft ennå, fremgår det i § 14-2, pkt c at kommunestyret plikter å vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. Måltall vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning og bidra til bedre kunnskap om og forståelse for kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for. Måltallene bør utformes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling³.

Kommunelovens bestemmelser om økonomiforvaltning

Det går fram av § 44 i kommuneloven at økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Økonomiplanen skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de kommende årene. I økonomiplanen bør det vurderes hvordan økt gjeld slår ut i driftsnivået

¹ Sak 61/2015 i møte 29.10.15.

² TBU anbefalte tidligere at netto driftsresultatet burde utgjøre om lag 3 % av driftsinntektene. Siden momskompensasjonen fra investeringer fra og med 2014 skulle føres i investeringsregnskapet og ikke lenger i driftsregnskapet ble det anbefalte nivået redusert til 1,75 % for kommunene.

³ Jfr NOU 2016:4 Ny kommunelov, kapittel 19.5.2 Økonomireglement og finansielle måltall.

og kommunens handlingsrom. Her må en ta hensyn til at konsekvensene avhenger av hvilke typer investeringer gjelda finansierer, for eksempel om økte renteutgifter og avdrag motsvares av økte inntekter fra kommunale gebyrer, statlige rentekompensasjonsordninger, husleieinntekter mv.

Den finansielle risikoen av lånegjelda framover må vurderes, det vil si hvordan endring i rentenivået vil påvirke brutto og netto renteutgifter og derigjennom kommunens handlingsrom⁴.

2.2 GJELDSNIVÅ, GJELDSUTVIKLING OG HANDLEFRIHET

2.2.1 Utvikling i lånegjeld, disposisjonsfond og netto driftsresultat de siste tre årene.

Tabell 2.1 viser utviklingen i lånegjeld, disposisjonsfond og netto driftsresultat de siste tre årene. I KOSTRA og i tabell 4.1 blir kommunes lånegjeld beskrevet med utgangspunkt i flere begreper som vi har forklart nærmere nedenfor. Dette er:

- Langsiktig lånegjeld
- Netto lånegjeld
- Renteeksponert gjeld
- Netto renteeksponert gjeld.

TABELL 2.1 LÅNEGJELD MV I 1000 KRONER OG I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER. KILDE: KOSTRA⁵

	2015	2016	2017
<u>1000 kroner:</u>			
Brutto driftsinntekter i alt	222907	239811	242655
Langsiktig gjeld ex. pensjonsforpliktelser	203979	241164	231999
Netto lånegjeld	132744	164158	183241
Renteeksponert gjeld	80682	113905	125666
Netto renteeksponering	4109	27055	39726
Disposisjonsfond (K)	18539	18840	24834
Netto driftsresultat	-5372	12402	2103
<u>Beregnet i % av brutto driftsinntekter:</u>			
Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser	91,5	100,6	95,6
Netto lånegjeld	59,6	68,5	75,5
Renteeksponert gjeld	36,2	47,5	51,8
Netto renteeksponering	1,8	11,3	16,4
Disposisjonsfond	8,3	7,9	10,2
Netto driftsresultat	-2,4	5,2	0,9

⁴ Jfr Veileder økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. KRD 2013, kap 4.

⁵ Kostra-tallene pr 15.6.18 stemmer ikke helt overens med kommuneregnskapet, men forskjellene er ikke så store at de har betydning for vår framstilling.

I tillegg har vi beskrevet utviklingen i netto driftsresultat og disposisjonsfond. Vi mener det er viktig å se gjeldsutviklingen i sammenheng med disse størrelsene. KOSTRA-tallene er supplert med opplysninger fra årsmeldingene.

Ved utgangen av 2017 var langsiktig lånegjeld i Lom 232 mill. kroner. Vi har da holdt pensjonsforpliktelsene utenfor. Lånegjelda utgjorde 95,6 % av driftsinntektene.

Netto lånegjeld er i kostra definert som langsiktig lånegjeld fratrasket utlån og ubrukte lånemidler. Lom kommune hadde 46,6 mill. kroner i utlån ved utgangen av 2017. Av dette var 30 mill. kroner ansvarlig lån til Eidefoss, mens resten var formidlingslån (startlån) av husbankmidler. Netto lånegjeld var ved utgangen av 2017 på ca 183 mill. kroner og utgjorde 75,5 % av driftsinntektene.

Både langsiktig gjeld og netto lånegjeld økte fra 2015 til 2016. Langsiktig gjeld ble litt redusert i 2017, mens netto lånegjeld fortsatte å øke. Årsaken til dette er at ubrukte lånemidler ble redusert fra ca 29 mill. kroner i 2016 til 2,2 mill. kroner i 2017.

Kommunen har i årsmeldingen for 2017 beregnet et tall for netto lånegjeld som utgjør 168,7 mill. kroner. Kommunens beregning av netto lånegjeld er ca 14 mill. kroner lavere enn Kostras beregning av netto lånegjeld som følge av at kommunen ikke har trukket fra utlån til Eidefoss, men har trukket fra gjeld til selvkostområdene.

Konsekvensene av lånegjelda for kommunens driftsutgifter avhenger av hvordan lånegjelda er sammensatt. I Kostra beregnes et anslag for renteeksponert gjeld som er netto lånegjeld fratrasket et anslag for gjeld der renteutgiftene (og delvis avdragene) ikke belaster kommunebudsjettet, men finansieres av andre gjennom gebyrer eller statstilskudd⁶. Dette utgjorde 58 mill. kroner ved utgangen av 2017. Den renteeksponerte gjelda ble dermed beregnet til ca 125 mill. kroner eller 51,8 % av driftsinntektene⁷. Anslagsvis finansieres ca 30% av netto lånekostnader helt eller delvis av andre gjennom gebyrer og statstilskudd

Vi ser også at Lom kommune har lån på 24,5 mill. kroner i forbindelse med eiendommen «Utgard» der lånekostnadene dekkes gjennom leieavtale med fylkeskommunen. Dette inngår i renteeksponert gjeld i Kostra.

For å gi en indikasjon på hvor sårbar kommunen er for endring i rentenivået har KOSTRA beregnet et nøkkeltall for netto renteeksponering. Netto renteeksponering beregnes som renteeksponert gjeld fratrasket likviditet som ikke er lånefinansiert⁸. Lom kommune hadde ved utgangen av 2017 ca 86 mill. kroner i bankinnskudd mv. Når vi trekker dette fra gjelda blir netto renteeksponering beregnet til 39,7

⁶ Gjelder gjeld knyttet til finansiering av anlegg for vann, avløp og renovasjon som i KOSTRA er beregnet som kalkulatoriske rentekostnader for vann, avløp og renovasjon dividert med en kalkylerente, og beregningsgrunnlaget for rentekompensasjon til investeringer innen omsorg, helse, skole mv. Data for rentekompensasjonsordningene er hentet fra Husbanken av SSB. Lånekostnader som finansieres ved husleieavtaler er ikke med i disse beregningene.

⁷ Forskjellen mellom kommunens beregning av netto lånegjeld og Kostras beregning av renteeksponert gjeld er ca 40 mill. kroner som i hovedsak skyldes at i Kostra har trukket ut utlån til Eidefoss og beregnet ca 10 mill. kroner som verdi av den statlige rentekompensasjonen for investeringer.

⁸ Dette er kasse og bankinnskudd mv fratrasket ubrukte lånemidler.

mill. kroner. Dette utgjør 16,4 % av driftsinntektene. En renteoppgang på 1 prosentpoeng vil etter denne beregningen isolert sett spise 0,16 % av driftsinntektene; det vil si utgjøre 0,4 mill. kroner. Renteeksponeringen økte fra 2015 til 2017.

Netto driftsresultat er et mål på kommunens handlefrihet. En kommune med positive netto driftsresultat og midler på disposisjonsfondet kan finansiere nye driftstiltak uten å måtte gjennomføre tilsvarende innsparinger på driften og dessuten ha midler til egenfinansiering av investeringer. Driftsresultatet var positivt i 2013, deretter var det negativt i 2014 og 2015. I 2016 var driftsresultatet positivt og utgjorde 5,2 % av driftsinntektene. I 2017 svekket resultatet seg og var da 0,9 % av driftsinntektene. I årsmeldingen for 2017 vises det til at en vesentlig årsak er reduksjon i utbytte fra Eidefoss AS og reduksjon i eiendomsskatt fra verker og bruk.

I årsmeldingen og i budsjett- og økonomiplandokumentene presenteres korrigeret netto driftsresultat som er netto driftsresultat korrigeret for netto bruk av bundne fondsmidler og premieavviket. Korrigeret netto driftsresultat sammenholdes med handlingsregelen om 2 % netto driftsresultat. I 2017 var det korrigerete netto driftsresultatet 1,9 %.

Disposisjonsfondet var på 10,2 % av driftsinntektene i 2017 som er en bedring fra 2015.

KS skriver i et notat om kommunens gjeldsbelastning og økonomisk handlingsrom⁹ at «*Gjeldsnivået er helt sentralt og viktig for vurdering av kommunenes økonomiske handlingsrom. Ved bedømmingen av økonomisk handlingsrom må det i tillegg tas hensyn til i hvilken grad kommunene har reserver for å møte uforutsette hendelser, uten at dette på kort sikt trenger å få konsekvenser for tjenestetilbudet. Netto driftsresultat og disposisjonsfond er størrelser som sier noe om dette.*»

KS har på grunnlag av regnskapstall (kostra) for 2017 delt kommunene inn i tre kategorier etter hvordan de scorer på tre kriterier (lånegjeld, netto driftsresultat og disposisjonsfond). I Nord-Gudbrandsdalen er Lom og Dovre kommuner i gruppen med moderat økonomisk handlefrihet, mens de andre fire kommunene er i gruppen med god økonomisk handlefrihet¹⁰. Årsaken til at Lom og Dovre er i kategorien med moderat økonomisk handlefrihet er det svake netto driftsresultatet i 2017. Sett i forhold til kriteriene i denne undersøkelsen er nivået på disposisjonsfondet godt, mens netto lånegjeld så vidt er under «rødt» nivå i undersøkelsen. Rødt nivå er i denne undersøkelsen netto lånegjeld på over 75 % av driftsinntektene.

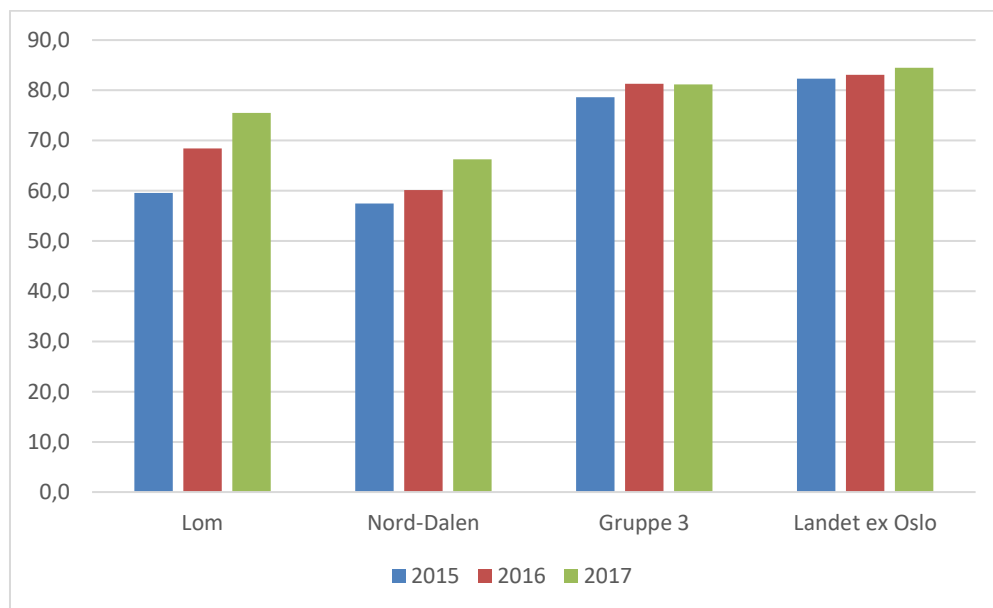
⁹ Notat fra Avdeling for kommuneøkonomi, datert 21.6.2018

¹⁰ I oversikten fra KS er Lom oppført med 0,5 % i korrigeret netto driftsresultat målt i prosent, 73,9 % i korrigeret netto lånegjeld og 10,2 % i disposisjonsfond. Korrigeret netto lånegjeld er definert som netto lånegjeld, jf kostra, fratrasket investeringsfond og korrigeret for netto udekket i investeringsregnskapet.

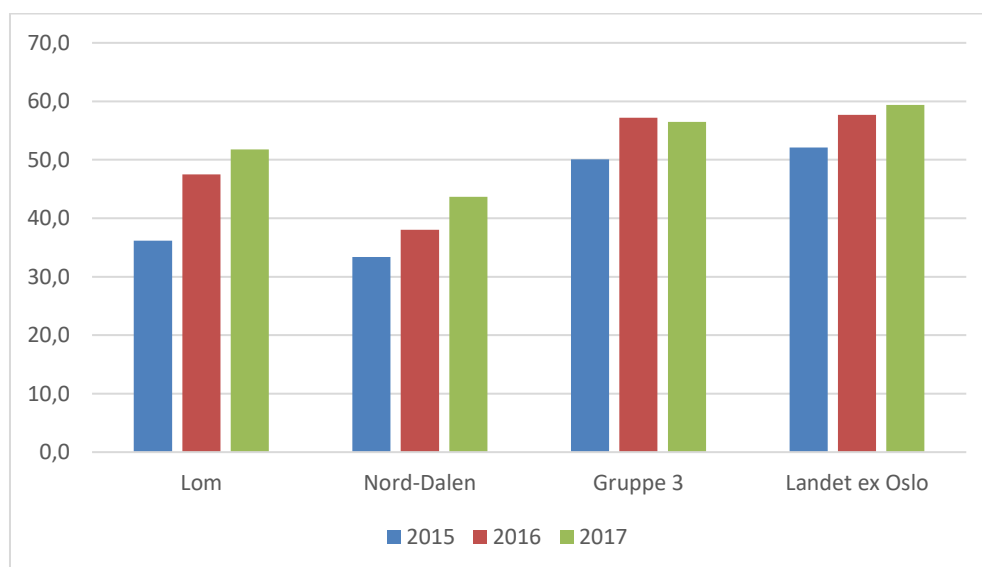
2.2.2 Sammenligninger med andre

I figurene 2.1 – 2.4 er Lom kommune sammenlignet med egen sammenligningsgruppe i KOSTRA (gruppe 3), gjennomsnittet for kommunene i Nord-Gudbrandsdalen og landet ekskl. Oslo.

Figur 3.1 viser at netto lånegjeld i Lom er litt høyere enn for kommunene i regionen, men lavere enn for gruppe 3 og landet ekskl. Oslo. Den renteeksponerte gjelda (der vi altså har trukket fra anslått verdi av VAR-anlegg og investeringer med statlig rentekompensasjon), er også litt høyere i Lom enn for kommunene i regionen (jfr figur 2.2), men lavere enn for gruppe 3 og landet ekskl. Oslo.



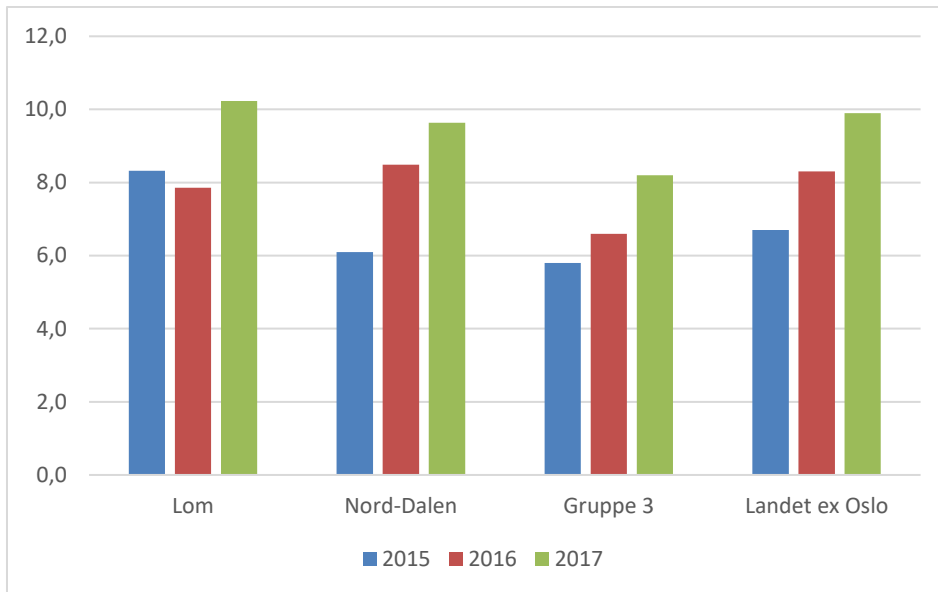
FIGUR 2.1 NETTO LÅNEGJELD I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINTEKTER. KILDE: KOSTRA/SSB.



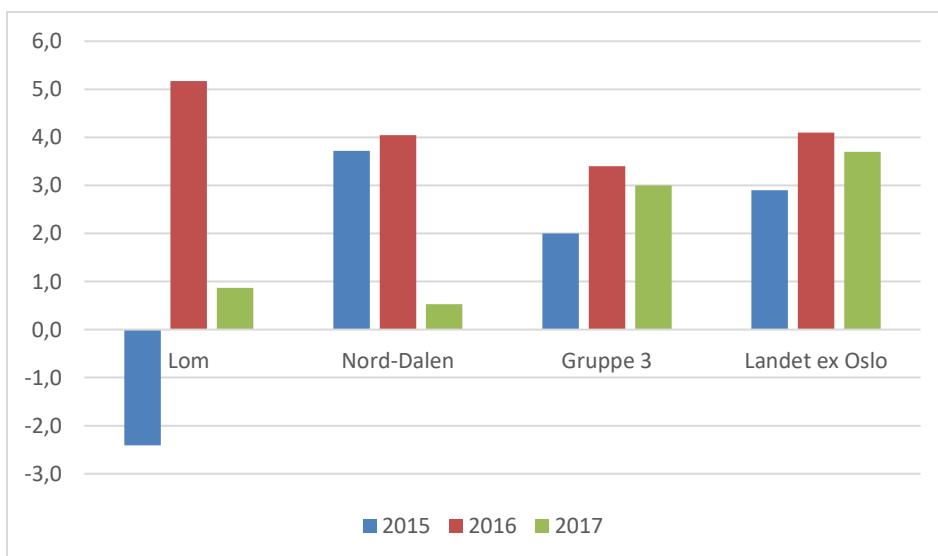
FIGUR 2.2 RENTEKSPONERT GJELD I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINTEKTER. KILDE: KOSTRA/SSB

Figur 2.3 viser at disposisjonsfondet i Lom kommune har styrket seg i 2017. Lom kommune har litt høyere nivå på disposisjonsfondet enn gjennomsnittet av kommunene i regionen, kommunene i gruppe 3 og landsgjennomsnittet.

Netto driftsresultatet har variert en del fra år til år. I 2017 var driftsresultatet svakt. Dette gjelder også gjennomsnittet av de andre kommunene i regionen, mens driftsresultatet var høyere for gruppe 3 og landsgjennomsnittet. Revisjonen antar at noe av årsaken til det svake netto driftsresultatet for kommunene i Nord-Gudbrandsdalen er svikt i de kraftrelaterte inntektene, spesielt aksjeutbyttet fra Eidefoss.



FIGUR 2.3 DISPOSISJONSFOND I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER. KILDE: KOSTRA/SSB



FIGUR 2.4 NETTO DRIFTSRESULTAT I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER. KILDE: KOSTRA/SS

2.2.3 Økonomiplanene

Utgangspunktet for dette kapitlet er en gjennomgang av budsjett og økonomiplandokumentene for 2017-2020 og 2018-2021 samt forslaget til budsjett- og økonomiplan for 2019-2022. Budsjett- og økonomiplanene vedtas i kommunestyret i desember året før budsjettåret. Rådmannen viser i budsjettdokumentet for 2017-20 at selve budsjettdokumentet er endret og at det er større fokus på å synliggjøre økonomisk utvikling, blant annet i forhold til handlingsregel, enn tidligere.

I budsjett- og økonomiplandokumentene redegjør rådmannen for forutsetninger om befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, renteutvikling, framskrivning av frie inntekter mv. Lom kommune står overfor store utfordringer som fører til svekket økonomisk handlefrihet. Vesentlige faktorer som peker i negativ retning er endring i inntektssystemet og reduksjon i innbyggertallet, herunder lavere bosetting av flyktninger. Utviklingen i folketallet framover er illustrert i de siste årenes budsjettdokumenter og viser en nedgang i folketallet totalt og for aldersgruppene under 67 år, mens det er en økning i aldersgruppa 67 år og over. Utbyttet fra Eidefoss ble redusert kraftig fra 2016 til 2017. I 2019 er det budsjettet med noe høyere utbytte fra Eidefoss og andre kraftrelaterte inntekter enn de siste årene.

Hovedgrepet for å opprettholde handlefriheten er omstilling innen pleie og omsorg der det vises til vedtatt omstillingsplan. Planen må gjennomføres over flere år og forutsetter store investeringer i omsorgsretta boligtilbud. Det går fram av økonomiplanene for 2018-21 og 2019-22 at det er planlagt store investeringer knyttet til omstillingene innenfor pleie og omsorg. I økonomiplanen for 2018-21 var totale investeringer i økonomiplanperioden over 200 mill. kroner og 150 mill. kroner av dette gjaldt pleie og omsorg. Etter fratrekk av statlig tilskudd og momskompensasjon¹¹ skulle omtrent halvparten av investeringene finansieres med låneopptak.

I forslaget til budsjett og økonomiplan for 2019-22 er investeringsnivået på ca 100 mill. kroner for hele fireårsperioden og betydelig lavere enn planene for perioden 2018-21 vedtatt i forrige økonomiplan. Det er planlagt for et låneopptak i perioden 2019-22 på i overkant av 60 mill. kroner.

De planlagte låneopptakene i økonomiplanperioden bidrar til at langsiktig lånegjeld øker med ca 15 mill. kroner. Endringene i lånegjelda medfører en langsiktig lånegjeld på 265 mill. kroner, det vil si 114% av driftsinntektene i 2022. Nivået er sammenlignet med handlingsregelen om at netto lånegjeld ikke skal være høyere enn 65 % av driftsinntektene.

Det går fram av framstillingen i økonomiplanene hvordan langsiktig gjeld inkludert formidlingslån utvikler seg i perioden, men det går ikke fram hvordan gjeldsutviklingen er for netto lånegjeld eller renteesponert gjeld. I 2017 var kommunens utlån på 46,6 mill. kroner (jf kap. 2.2.1). Dersom vi forutsetter samme nivå på utlån i planperioden som i 2017 (så vidt vi kan se er dette i samsvar med

¹¹ Jfr kap 4.39 Investeringer og finansiering.

økonomiplanene) vil netto lånegjeld i 2022, slik det defineres i kostra, være på ca 94 % av driftsinntektene i 2022 med de forutsetningene som ligger inne i forslaget til økonomiplan.

Både i økonomiplandokumentene og i årsmeldingene viser kommunen tall for langsiktig lånegjeld eks. pensjonsforpliktelser når de sammenligner med handlingsregelen. Revisjonen forstår det slik at kommunens handlingsregel om netto lånegjeld gjelder sum langsiktig gjeld ex. pensjonsforpliktelser.

I saken om nytt økonomireglement til kommunestyret 30.10.18 er handlingsregelen omtalt. Det vises der til at det er et stort avvik til målsettingen om størrelsen på lånegjelda og at det vil gå lang tid før en kan nå målsettingen. I saken står det at en ikke har vært konkrete nok i definisjonen av lånegjelda. Det vises til at det er viktig å styre etter den renteeksponerte gjelda. Kommunens egen definisjon av den renteeksponerte gjelda, er her langsiktig gjeld fratrukket formidlingslån, lån til VAR-området og del av lånegjelda til Utgard. Fratrekket, som vi kan si utgjør den selvfinansierende delen av gjelda utgjør 78 mill. kroner og netto lånegjeld blir dermed 153 mill. kroner pr 31.12.17. Med denne definisjonen vises det i saken til at lånegjelda da er innenfor handlingsregelen og utgjør ca 63 % av driftsinntektene. Revisjonen kan ikke se av saksframstillingen at det er foreslått å endre hvordan handlingsregelen skal forstås.

Av investeringsoversiktene i økonomiplanene for 2018-21 og 2019-22 går det frem at det er lite investeringer i planperiodene som gjelder VAR-sektoren. Dersom vi antar at den «selvfinansierende» delen av lånegjelda holder seg på samme nivå framover vil renteeksponert gjeld i henhold til kommunens definisjon utgjøre 187 mill. kroner eller ca 80 % av driftsinntektene i 2022 gitt forutsetningene i forslaget til økonomiplan for 2019-22.

Hvor høy lånegjeld kommunen tåler er særlig avhengig av driftskonsekvensene av de investeringene som finansieres ved lån. Når det gjelder de store investeringene på omsorgssektoren er disse en del av en større satsing der revisjonen ikke har gått nærmere inn på driftskonsekvensene. Vi ser at flere av investeringene er omtalt som ENØK tiltak, noe som vil kunne tilsi at de på sikt vil kunne tjenes inn gjennom lavere energikostnader. Overgang fra satsing på institusjonsplasser til større vekt på omsorgsboliger påvirker også både utgifter og inntekter på driftsbudsjettene.

Det er foretatt og vist beregning av driftskonsekvensene av investeringene til pleie og omsorg i økonomiplanen for 2018-21¹². Det omtales i planen at det må jobbes mer med prosjektet i 2018 med sikte på å etablere sikrere tall. Revisjonen har ikke funnet tilsvarende tallfesting av driftskonsekvensene av investeringene i pleie og omsorg i forslaget til økonomiplan for 2019-22 og har heller ikke undersøkt dette nærmere.

Administrasjonssjefen har redegjort for forslag til innsparinger og omprioriteringer i økonomiplandokumentene og konsekvenser for driftsresultatet, disposisjonsfondet og netto lånegjeld sett opp mot handlingsreglene. I Budsjett- og økonomiplanen for 2018-21 ligger korrigert netto driftsresultat litt under målsettingen om 2 % av driftsinntektene. Med de forutsetningene og

¹² Jf. kalkyle side 38 i økonomiplanen.

innsparingene som er lagt inn vil kommunen ikke nå målet om 10 % disposisjonsfond i perioden, men ligge på 8 %. Rådmannen skriver at det langt på vei er mulig å nå handlingsreglene om driftsresultat og disposisjonsfond, men ikke målsettingen om nivå på lånegjelda i perioden. Kommunen er sårbar med tanke på uforutsette utgifter. Budsjetttrammene er redusert innen alle områder, men vurderes likevel som forsvarlige, men betydelig marginalisert i forhold til tidligere år. Det vises til at det er utbyggingen innen pleie og omsorg som er den største utfordringen på investeringssiden.

I forslaget til økonomiplan for 2019-22 er det lagt inn en forutsetning om et disposisjonsfond på 11 - 12 % av driftsinntektene i økonomiplanperioden og et justert netto driftsresultat på 2,3 – 3,2 % av driftsinntektene. Det vises til at kraftrelaterte inntekter har blitt betydelig oppjustert i 2019.

Renterisikoen av lånegjelda er vurdert i kapittel 4.2 i økonomiplanen for 2018-21. Der står det at «opp mot lån vi har renterisiko på, kan vi vurdere overskuddslikviditetene som er på omtrentleg same nivå som lån med renterisiko. Dette gjer at netto renteendring ikkje vil få dei store renteverknadane om renta aukar. Ved renteauke får vi sjølv sagt og auka renteinntekt på om lag som renteauka på dei låna som er vurdert til å ha renterisiko.»

Det er gjort en tilsvarende vurdering i forslaget til budsjett- og økonomiplan for 2019-22 der det vises til at det er varslet renteøkning framover. Det vises også til at kommunen har hatt noe høyere rente på plassering av ledig likviditet på særvilkår enn på innlån. Over tid når fastrenteavtalene blir reforhandlet må kommunen regne med større renteutgifter.

2.3 REVISJONENS VURDERINGER

Styring etter måltall/handlingsregel

Lom kommune har handlingsregler for nivået på disposisjonsfondet, netto driftsresultatet og lånegjelda. Revisjonen oppfatter disse handlingsreglene som styringsvirkemidler for kommunen.

Disposisjonsfondet har økt de tre siste årene og i 2017 var nivået omtrent 10 % av driftsinntektene, noe som er i samsvar med kommunens egen målsetting/handlingsregel. Lom har en mer ambisiøs målsetting om disposisjonsfondet enn fylkesmannen som legger til grunn en norm på 5 % av driftsinntektene som et forsvarlig nivå. Netto driftsresultatet svinger mye fra år til år. I 2017 var driftsresultatet 0,9 prosent av driftsinntektene. Korrigert netto driftsresultat var 1,9 % av driftsinntektene og dermed litt i underkant av kommunens måltall på 2 % av driftsinntektene

I økonomiplandokumentene er det redegjort for forslag til innsparinger og omprioriteringer og konsekvenser for måloppnåelse for handlingsreglene er vurdert. Det går fram av forslaget til budsjett og økonomiplan for 2019-22 at kommunen vil nå handlingsmålene for netto driftsresultat og disposisjonsfond i planperioden. Revisjonen vurderer at handlingsreglene for disposisjonsfond og netto driftsresultat er aktive styringsvirkemidler i økonomiplanleggingen i Lom kommune.

Ifølge handlingsregelen skal netto lånegjeld i Lom kommune ikke overstige 65 % av driftsinntektene. Revisjonen forstår det slik at handlingsregelen er knyttet til langsiktig gjeld eks pensjonsforpliktelser. Den langsiktige lånegjelda var ved utgangen av 2017 på 95,6 % av driftsinntektene.

Lom kommune har noe mer ambisiøse målsettinger enn fylkesmannen som legger til grunn at netto lånegjeld ikke bør overstige 70-75 % av driftsinntektene. Netto lånegjeld (etter definisjonen i KOSTRA der vi trekker fra utlån og ubrukte lånemidler) var på 75,5% av driftsinntektene ved utgangen av 2017. Lånegjelda i Lom kommune var ved utgangen av 2017 bare så vidt over denne normen.

Lom kommune har planlagt store investeringer innenfor pleie og omsorg som medfører store låneopptak. Langsiktig lånegjeld vil ifølge forslaget til budsjett og økonomiplanen for 2019-22 øke til 114 % av driftsinntektene i 2022. Netto lånegjeld etter kostras definisjon vil øke til 94 % av driftsinntektene, mens renteesponert gjeld etter kommunes definisjon vil øke til 80 % i 2022. Uansett hvilke lånegjeldsbegreper en legger til grunn er dette langt over både egne målsettinger og fylkesmannens normtall. Revisjonen vurderer at kommunens handlingsregel for lånegjeld ikke fungerer som noe styringsvirkemiddel i økonomiplanleggingen og kommunen styrer bort fra sin egen handlingsregel.

Uten spesielle virkemidler for å få ned lånegjelda vil ikke kommunen nå sin egen målsetting om en lånegjeld på 65 % av driftsinntektene i planperioden. Med dagens forutsetninger om nedbetaling av gjelda vil det ta mange år etter planperioden er over før kommunen når handlingsregelen.

Forvarligheten av å øke lånegjelda så mye avhenger av hva slags investeringer de finansierer og i hvilken grad renter, avdrag og andre driftsinntekter kan finansieres av andre gjennom gebyrer, tilskudd eller husleieinntekter eller kan generere lavere driftskostnader gjennom mer effektiv drift, mindre bruk av energi etc. Dette har ikke revisjonen undersøkt nærmere. I tillegg vil en kommune med god driftsbalanse og oppsparte midler på disposisjonsfondet ha buffere å stå imot med dersom rentene øker eller det skjer noe annet uforutsett. At Lom kommune legger vekt på å nå handlingsreglene om driftsresultatet og disposisjonsfond er positivt og svært viktig med så store utfordringer når det gjelder lånegjeldsutviklingen, samtidig som kommunen har utfordringer når det gjelder folketallsutviklingen og andre forhold som påvirker framtidige inntekter.

Måltallet for netto lånegjeld tar ikke hensyn til sammensetningen av lånegjelda og er dermed upresis som indikator for gjeldsbelastningen. Revisjonen mener det likevel er viktig å ha et måltall relatert til gjeldsnivå. Etter revisjonens syn er det forvirrende at måltallet blir fremstilt som netto lånegjeld, men blir sammenlignet med langsiktig lånegjeld fratrukket pensjonsforpliktelser. I kostra er netto lånegjeld definert som langsiktig lånegjeld korrigert for utlån. Fylkesmannens handlingsregel er også knyttet opp mot dette begrepet. Revisjonen vurderer at det kunne vært lettere å forstå dersom kommunen hadde definert netto lånegjeld på samme måte som i Kostra og knyttet handlingsregelen opp mot dette begrepet. Da ville det også vært lettere å sammenligne lånegjeldsutviklingen i Lom med andre kommuner.

Kommunelovens bestemmelser om økonomiplanen

Det går fram av § 44 i kommuneloven at økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Revisjonen vurderer at økonomiplanarbeidet er svært vesentlig som beslutningsgrunnlag for kommunestyret når det gjelder den fremtidige økonomiske utviklingen. Det er derfor viktig at økonomiplanprosessen og det dokumentet som legges fram for politikerne synliggjør hvilke utfordringer kommunen står overfor og hvilke konsekvenser utfordringene vil ha for økonomien i Lom kommune. Dette er særlig viktig for Lom kommune som er i en situasjon der det planlegges store investeringer med betydelige konsekvenser for lånegjeld og driftsbalansen.

Rådmannen har utarbeidet økonomiplandokumenter som gir oversikt over kommunens utfordringer framover på driftssiden, hvordan dette skal løses i form av innsparingstiltak og hvordan dette slår ut for kommunens handlefrihet. Det er vist hvordan framtidige investeringer påvirker gjeldsnivået og det er lagt inn forutsetninger om avdragstid og rentenivå. Revisjonen mener at dette i hovedsak gir kommunestyret et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag. I tillegg til informasjonen i selve økonomiplandokumentene har det vært prosesser i forkant som revisjonen ikke har gått inn på.

Det er utarbeidet oversikter som viser endringer i lånegjelda i økonomiplanperioden. Det er også vist hvordan renteutgifter og avdrag utvikler seg i økonomiplanperioden. Det er likevel ikke så enkelt å finne informasjon relatert til hvordan investeringer, låneopptak og påfølgende endring i lånegjelda påvirker driftsbudsjettet i planperioden. Revisjonen mener det kunne vært gitt en klarere framstilling av hvor stor del av lånegjelda i økonomiplanperioden som finansierer investeringer der lånekostnadene dekkes av kommunens frie inntekter og hvor stor del av lånegjelda som finansieres gjennom gebyrer, tilskudd o.a.

3. GJELDSFORVALTNING

I dette kapitlet behandler vi problemstilling 1 b:

Har Lom kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet.

3.1 REVISJONSKRITERIER

Finansforskriften

I henhold til kommunelovens § 52 og § 2 i Finansforskriften¹³ skal kommunestyret selv gi regler for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Reglementet skal vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode.

§ 3 i forskriften viser til at kommunestyret ved fastsettelsen av reglementet skal vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finans- og gjeldsforvaltning, herunder bestemmelser for å begrense kommunens refinansieringsrisiko ved opptak av lån.

Finansreglementet for Lom kommune

Lom kommune har et finansreglement (vedtatt i kommunestyret 16.12.2010). I dette reglementet er det vedtatt målsettinger, strategier og rammer for forvaltning av gjeldsportefølje.

Det går fram av pkt 4.1 om overordna mål at finansforvaltningen skal sikre stor grad av forutsigbarhet for den finansielle stillingen for Lom kommune. Finansforvaltningen skal gi ei rimelig avkastning uten å ta vesentlig finansiell risiko.

Under pkt 4.2 Delmål står det blant annet.

«Lånte middel skal over tid gje lågast mogleg totalkostnad. Vurdering av dette skal skje innanfor definerte krav til refinansieringsrisiko og renterisiko. Det skal takast omsyn til at det er behov for å ha forutsigbare lånekostnader.»

Det er blant annet satt følgende risikomål (kap. 7.7.1. Netto finansportefølje):

«Lån til kommunen minus ledig likviditet er kommunen sin netto finansportefølje. Netto finansportefølje skal vera samansett slik at maksimalt 50 % av ei gjeve renteendring skal kunne slå ut i tilsvarande auka netto finansutgifter innanfor dei næraste 12 månader (dvs dersom renta går opp med 4 % skal ikkje våre rentekostnader auke med meir enn 2 % i netto rentekostnad).»

Kapittel 9 inneholder regler om forvaltning av kommunens gjeldsportefølje og andre

¹³ Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning. 9.6.2009 nr. 635.

finansieringsavtaler. Det følger av dette kapitlet blant annet at kommunestyret skal gjøre opptak av lån (pkt. 9.1) og at låneopptak skal vurderes opp mot likviditetsbehov, vedtatt investeringsbudsjett, forventninger om renteutvikling og de generelle markedsforholdene (pkt. 9.3). Låneopptak skal gjøres til laveste rente og andre vilkår. To konkurrerende tilbud skal normalt hentes inn. Prinsippet kan avvikes ved låneopptak i statsbank (f. eks etableringslån i Husbanken) (pkt. 9.4).

Pkt. 9.5 omhandler valg av rentebindingsperiode – bruk av sikringsinstrument. Her står det blant annet at minimum 1/3 av gjeldsporteføljen skal ha flytende rente (rentebinding kortere enn ett år), minimum 1/3 skal ha fast rente, mens 1/3 skal vurderes ut ifra markedssituasjonen. Gjennomsnittlig resterende rentebinding (durasjon – vektet rentebindingstid) på samla rentebærende gjeld skal til enhver tid være mellom 1 og 5 år. Delen av gjeldsporteføljen som har fast rente, bør fordeles i 1 til 5 års segmentet på en slik måte at kommunen får lavest mulig refinansieringsrisiko. I en normal situasjon og som en benchmark, skal den samla gjeldsporteføljen vekta renteløpetid være 2 år.

Pkt. 9.8 omhandler rapportering om gjeldsporteføljen mv. Her står det at administrasjonssjefen skal i forbindelse med tertialrapporteringen per 30. april og per 31. august rapportere til kommunestyret på status for gjeldsforvaltningen. I tillegg til pliktig omtale i årsmeldinga, skal det legges fram en mer spesifikk referatsak for kommunestyret ved utløpet av året (pkt. 9.8).

3.2 DATA

Spesifikasjon over langsiktig gjeld er gitt i note 7 til regnskapet. Her vises blant annet hvilke långivere kommunens lånegjeld er fordelt på, fordelingen mellom lån med fast og flytende rente og en spesifisering av hvilke lån det er rentebinding på og når rentebindingen går ut.

Tabell 3.1 viser oversikt over finanspostene i driftsregnskapet. Fratrullet aksjeutbyttet fra Eidefoss var kommunens renteinntekter og aksjeutbytte på ca 3,2 mill. kroner i 2017, mens renteutgiftene var på ca 4 mill. kroner. Det har vært en svak økning i både renteutgifter og renteinntekter fra 2015 til 2017.

TABELL 3.1 OVERSIKT OVER FINANSPOSTER I REGNSKAPET. KILDE: KOMMUNEREGNSKAPET

	R-2017	R2016	R-2015
Renteinntekter og utbytte	5735	9223	10230
- Derav aksjeutbytte Eidefoss	2574	6075	6628
- Annet	3161	3148	3604
Mottatte avdrag på utlån	49	45	109
Sum eksterne finansinntekter	5784	9268	10340
Renteutgifter og låneomkostninger	4042	3701	3972
Avdrag på lån	7760	6825	6171
Utlån	128	34	428
Sum eksterne finansutgifter	11930	10561	10572

Tabell 3.2 Oversikt over kommunens lånegjeld. Kilde: Note 7 kommuneregnskapet for 2017.

Fordeling av langsiktig gjeld:	31.12.2017	31.12.2016	Neste års avdrag	Gj.snittlig gjenstående løpetid (år)
KLP Kommunekreditt	36 683 000	37 053 000	1246000	29
kommunalbanken	162 006 000	167 664 000	5991000	27
Husbanklån - etableringslån	17 593 382	20 890 907	1727377	10
Husbanken lån til investeringar	15 979 507	14 732 507	672208	24
Sum bokført langsiktig gjeld	232 261 889	240 340 414	9 636 585	
Herav selvfinansierende gjeld	231 201 723	0		
Differansen er berekna ekstra avdrag - min- imumsavdrag 2017	1 060 166			
Langsiktig gjeld i særregnskap				
Nord - gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS	799840	818706		
Sum bokført langsiktig gjeld i særregnskap	799840	818706		
Kommunens samlede eksterne lånegjeld	233 061 729	241 159 120		

Fordeling av langsiktig gjeld etter rentebetingelser	Langs.gjeld 31.12.2017	Gjennomsnittleg rente
Langsiktig gjeld med fast rente :	kr 108 519 167	1,96 %
Langsiktig gjeld med flytende rente :	kr 121 071 169	1,52 %

Langsiktig gjeld med fast rente						
Lån nr.	Volum	Bank	Siste forfall	Rente-binding til	Betaler	Finansreglementet
1481171	1 747 000	Husbanken	01.12.2027	01.11.2018	2,96	Punkt 9.5
1470493	2 000 000	Husbanken	01.06.2023	01.11.2018	2,98	Punkt 9.5
20050070	73 000 000	Kommunalbanken	17.02.2025	15.02.2018	1,38	Punkt 9.5
20140068	14 312 000	Kommunalbanken	21.02.1939	19.02.2018	2,62	Punkt 9.5
20030778	19 198 000	Kommunalbanken	okt.20	okt.18	3,030	Punkt 9.5
20120377	30 726 000	Kommunalbanken	jul.52	jul.18	1,380	Punkt 9.5
20120376	15 400 000	Kommunalbanken	jul.52	jul.18	1,730	Punkt 9.5
20140067	11 200 000	Kommunalbanken	feb.54	feb.18	1,630	Punkt 9.5

Det er utarbeidet en finansrapport som en del av årsmeldinga for 2017. Vi har også sett at det er utarbeidet en rapport i forbindelse med 2. tertial 2017 og for 2. tertial 2018. I finansrapportene vises det til overordna mål og delmål for finansforvaltningen, jf. finansreglementet.

Det ble ikke tatt opp lån til investeringer i 2017. For 2017 ble det rapportert at fordelingen mellom fastrentelån og lån med flytende rente var 47,0%/53,0% og at dette var innenfor finansreglementets krav.

Det opplyses videre i finansrapporten pr. 31.12.2017 at 44,9 mill. kroner av lånegjelda er lån til investeringer innenfor VAR-området der renta er sikret ved at rentekostnaden blir kalkulert inn i de kommunale gebyrene. Forvaltningslån utgjør 17,6 mill. kroner. Disse lånene er lånt ut videre der renta er sikra ved økt renteinntekt med en margin på 0,25 %.

Ifølge balanseregnskapet hadde kommunen 80 mill. kroner i likvide midler pr 31.12.17. Det går fram av finansrapporten at kommunens likvider er plassert i bankinnskudd. Ca 55 mill. kroner er plassert i rentebinding med 3 måneders oppsigelsestid, mens resten er plassert til flytende rente.

Renterisikoen er også omtalt på side 24 i årsmeldinga for 2017 der det står at «Vi har hatt ei motvekt i styring av renterisikoen ved at låneportefølja sett opp mot likvide middel med avkastning i form av renteinntekter har vore på omtrent det same nivå. Ved auka gjeld vil vi få ein større renterisiko.»

Det går fram av finansrapporten pr. 2.tertial 2018 at Lom kommune tok opp nytt lån i 2018 på ca 26,9 mill. kroner med fastrente på 1,83 %. Ved utgangen av august 2018 opplyses at sum lånegjeld var ca 248 mill. kroner (fordelt fast/flytende 107mill. kroner/143 mill. kroner)

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

Kommunens finansreglement er sist vedtatt i 2010. Ifølge finansforskriften skal reglementet vedtas av kommunestyret minst en gang i hver kommunestyreperiode, noe som revisjonen ikke kan se er gjort i Lom kommune.

Revisjonen har kun sett på den delen av finansreglementet som gjelder gjeldsforvaltning.

Kommunen har oppgitt at de innhenter tilbud fra flere långivere ved opptak av lån. Låneopptak vedtas i forbindelse med budsjettvedtaket. Revisjonen vurderer at dette er i samsvar med finansreglementets bestemmelser

Det går frem av finansreglementet at Lom kommune legger stor vekt på forutsigbare lånekostnader. Ifølge finansreglementet skal minimum 1/3 av låneporteføljen ha fast rente og 1/3 ha flytende rente. Kommunens fastrentelån utgjorde pr 31.12.17 ca 108,5 mill. kroner eller ca 47 % av låneporteføljen. Bindingstiden for alle fastrentelånene inngått før 2018 går ut i løpet av 2018. Kommunen har tatt opp et nytt lån med fastrente i løpet av året, slik at pr august 2018 er andelen fastrentelån ca 43 %. Dette er i samsvar med finansreglementets bestemmelser.

En renteøkning vil føre til økning i kommunens renteutgifter på den delen av lånegjelda som ikke har fastrente. Økning i renteutgiftene vil motsvares av økte renteinntekter på utlånte midler og økte gebyrinntekter som følge av økte kalkulatoriske rentekostnader på investeringer til kommunens selvkosttjenester. I tillegg vil en renteøkning føre til økte renteinntekter på kommunens likvide midler som er plassert i bank på relativt kortsiktige betingelser. Det er satt risikomål i finansreglementet som er knyttet til netto finansportefølje. Revisjonen vurderer at den kortsiktige renterisikoen for tiden er lav i Lom kommune og innenfor reglementets krav men at den sterke økningen i lånegjelda de nærmeste årene vil bidra til økte netto renteutgifter og at kommunen dermed kan bli mer eksponert for renterisiko.

Ifølge kommunens reglement og finansforskriften skal det rapporteres om finansforvaltningen i tertialrapportene og i årsmeldingen. Kommunens rapportering når det gjelder finansforvaltning er inntatt i årsmeldinga og vi har sett at det er rapportert etter 2. tertial i 2017 og 2018. I tillegg finnes relevante opplysninger i noter til regnskapet. Regnskapsnotene viser hvordan kommunens lånegjeld er fordelt på ulike långivere, fordelingen på lån med fast og flytende rente, oversikt over hvilke lån som har fastrente med rentebetingelser og når bindingstiden går ut.

4. FORVALTNING AV BUNDNE DRIFTS- OG INVESTERINGSFOND

I dette kapitlet behandler vi problemstilling 2:

Har Lom kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?

4.1 REVISJONSKRITERIER

Det følger av budsjettforskriften § 6 at midler som i medhold av lov, forskrift eller avtale er reservert særskilte formål skal avsettes til fond reservert for nevnte formål. Herunder kommer selvkostfond, næringsfond og ulike fond som opprettes som følge av at kommunen får øremerkede tilskudd, gaver eller andre midler som må anvendes til et bestemt formål. For enkelte bundne fond skal det foreligge retningslinjer eller vedtekter for bruken. Dette gjelder f.eks kraftfond/næringsfond.

4.2 DATA

Note 12 til kommuneregnskapet for 2017 viser følgende fondsbeholdning pr 31.12.2017:

TABELL 4.1 FONDSBEHOLDNING PR 31.12.2017. NOTE 12

Type fond	Mill. kroner
Disposisjonsfond	24,2
Bundne driftsfond	42,2
Ubundne investeringsfond	4,2
Bundne investeringsfond	2,3

Beholdningen på de enkelte fondene er spesifisert i balansen. I balansen for 2017 er det oppført 81 bundne driftsfond med inntående midler pr 31.12.17. Av disse var det 21 fond med bevegelser fra 2016 til 2017 eller som ble opprettet i 2017. Det var 6 bundne investeringsfond. Ett av disse hadde bevegelser i 2017.

Av de 87 bundne fondene var det 6 fond der fondsbeholdningen var 1 mill. kroner eller høyere, 5 fond med fondsbeholdning mellom 0,5 og 1 mill. kroner, 19 fond med beholdning mellom 0,1 og 0,5 mill. kroner og 57 fond der fondsbeholdningen var under 100.000 kroner.

Vi har ikke fått opplysninger fra kommunen som tyder på at det finnes rutiner for å holde oversikt over hjemmelsgrunnlaget, avsetninger og bruk av de ulike fondskontiene, herunder om de kvalifiserer til å være kategorisert som bundne fondsmidler.

Beholdningen på de største fondene pr 31.12.17 og 31.12.16 er vist i tabell 4.2. Vi har søkt opp fondsbeholdning og bevegelser for et utvalg av fondene (stikkprøver) i økonomisystemet i Visma. For de utvalgte fondene har vi spurt økonomisjefen om hva som er begrunnelsen for opprettelse av

fondene og om det finnes retningslinjer for bruken. For enkelte fond som har stått urørt i flere år har vi spurt om hvorfor de ikke er brukt. De fondene som er kommentert er markert med blått i tabell 4.2.

TABELL 4.2 OVERSIKT BUNDNE FOND – KOMMUNEREGNSKAPET 2016 OG 2017

Fond	Regnskap 2017	Regnskap 2016
Antall fond 1 mill. kroner og større	5	
25111017 REGULERINGSFOND-TESSE	11 615 590,88	11 275 590,88
25111001 NÆRINGSFOND	8 569 908,37	7 469 711,47
25111021 NÆRINGS-OG UTV.FOND (SMÅDØLA)	8 453 186,00	8 453 186,00
25111003 HEIMFALLSFONDET	3 625 240,79	3 525 240,79
25113071 YMSE GÅVEMIDLAR	1 298 468,77	1 382 958,44
Antall fond mellom 0,5 og 1 mill. kroner	5	
25116041 RENOVASJON	932 586,00	878 411,00
25111002 NÆRINGSFOND -DISP.LØYVINGAR	821 126,00	1 601 645,90
25111018 FISK,VILT OG FRILUFTSLIV – TESSEREGU	700 000,00	600 000,00
25116042 VATN-OVERSK-DEKNINGSGRAD,	683 864,00	370 931,00
25111016 Leiaropplæring 2017/2018	514 264,40	0,00
Antall fond mellom 0,1 og 0,5 mill kroner	16	
25113076 Utviklingssenter for Heimtenester	492 723,77	778 520,00
25114306 UTVIKLINGSFOND BREHEIMEN VERNEOMRÅDE	327 820,00	327 820,00
25115021 DRIFT MUSEUM (STAT)	309 033,56	309 033,56
25114305 GANGBRU OVER BØVRA-PR-43016	250 000,00	250 000,00
25114008 VPS-MIDLAR PR.-43030 TIL 43035	248 730,58	248 730,58
25112005 PED.UTV.ARBEID	216 232,00	216 232,00
25114020 KARTLEGGING SKREDFARE PR.42326	200 000,00	200 000,00
25114018 NASJONALP.LANDSBY PR-45031	182 000,00	182 000,00
25116045 FEIING OVERSKOT T:3380	162 595,00	0,00
25112006 VAKSENOPPLÆRING	148 499,10	148 499,10
25112008 KULTURSEKKEN	137 300,00	137 300,00
25111008 TILSKOT- BREIBAND	128 750,00	128 750,00
25114009 LANDSBYRÅDET ST.M. PR-43011	113 321,30	113 321,30
25113004 STIMULERINGSTILSKOTT TEN 2544	112 900,00	112 900,00
25111011 FORSIKRING-EIGENANDEL	100 000,00	100 000,00
25113039 FORSKELLER I SOSIALTJ.RESULTATER I N	100 000,00	100 000,00
Antall fond under 0,1 mill. kroner	55	
Antall investeringsfond	6	
25501001 EKSTRA AVDRAG –HUSBANKEN	1 762 768	3 205 712
25501003 TAP PÅ UTLÅN (ETABL.LÅN)	140 000	140 000
25501004 AKSJESALG-JOTUNH.REISELIV	188 808	188 808
25504001 AVSETT EKSTRA AVDR.KOMM.BANKEN-TOMTE	158	158
25506002 TILKNYTNINGSavgifter –KLOAKK	72 128	72 128
25506003 SENTRUMSTILTAK	109 737	109 737

Fond med beholdning 1 mill. kroner og større:

De største fondene i Lom kommune er Reguleringsfond Tesse, næringsfondet, nærings- og utviklingsfond (Smådøla) og Heimfallsfondet. I tillegg er beholdningen på gavefondet over 1 mill. kroner og kommunen har et bundet investeringsfond som omfatter ekstra avdrag i Husbanken.

- Reguleringsfond Tesse: Her viser tall fra økonomisystemet at det kom inn 9,9 mill. kroner i 2011. Deretter har fondet blitt tilført 340.000 kroner årlig. Det har ikke vært utbetalinger fra fondet i perioden 2011 – 2017. På spørsmål om hvorfor fondet ble opprettet og om det foreligger retningslinjer for bruken svarer økonomisjefen at han ikke har funnet dokumentasjon.
- Heimfallsfondet: Dette er et fond som har eksistert i mange år. Siste utbetaling var i 2013. På spørsmål om hvorfor fondet ble opprettet og om det foreligger retningslinjer for bruken svarer økonomisjefen at han ikke har funnet dokumentasjon.
- Næringsfondet: Lom kommunestyre har vedtatt standardvekter for næringsfondet og retningslinjer for bruk av fondet 22.6.17. Vedtektene og retningslinjene er godkjent av fylkesmannen 7.7.17. Kommunen får ca 4 mill. kroner i konsesjonsavgifter pr år fra reguleringer. I tillegg kommer renter. Næringsfondet skal fortrinnsvis benyttes til næringsformål, f.eks. bedriftsstøtte, tilrettelegging for næringsutvikling i regi av kommunen, stedsutvikling og ulike type utviklingsarbeid. Fondet kan også benyttes til kommunale investeringer i varige driftsmidler. I økonomiplanen 2018-21, kap 4.3.13 er det laget en tabell som viser bruken av næringsfondet i 2017 og framover. Sum årlig bruk av næringsfondet opplyses å være i underkant av 3 mill. kroner. I årsmeldingen for 2017 er tilskudd fra næringsfondet rapportert.
- Nærings- og utviklingsfond (Smådøla): Midlene kom inn i 2013. De har stått urørte siden. Bakgrunnen for opprettelse av fondet er utbyggingsavtale mellom Eidefoss AS og Lom kommune ved konsesjon for bygging av Smådøla kraftverk, datert 28.1.10. Vi har ikke fått evt. retningslinjer for bruken av midlene.
- Ymse gavemidler (Lom helseheim): Det foreligger reglement for gavenemnda ved Lom Helseheim, vedtatt 15.6.2006. Her går det blant annet fram hvem som sitter i gavenemnda, hva gavemidlene kan benyttes til, hvordan søknader skal behandles, hvordan vedtak fattes og hvordan regnskapene skal føres.
- Ekstra avdrag – Husbanken: Kommunen har et bundet investeringsfond som beløper seg til ca 1,8 mill. kroner som gjelder ekstra avdrag formidlingslån. Dette er midler som skal anvendes til nye formidlingslån.

Mindre fondskonti

- Selvkostfond: I denne kategorien er det to selvkostfond for henholdsvis vann og renovasjon. Midlene på disse fondene er avsatt fra overskudd på selvkostregnskapene og ved avsetning av renter på fondet. Midlene kan bare finansiere driften på selvkostområdene. Kommunens selvkostregnskap vises i note 17 til regnskapet.
- Utviklingssenter for hjemmetjenester: Gjelder tilskudd på 950.000 kroner fra Helsedirektoratet over statsbudsjettet for 2016 til Skjåk kommune, jfr brev av 3.5.16. Skjåk kommune var vertskommune for utviklingssenter for hjemmetjenester. Vi har fått opplyst at Lom og Skjåk

delte en prosjektstilling på 50 %. Da dette ble avvirket delte Lom og Skjåk pengene i prosjektet. Revisjonen antar at det er 778.520 kroner som ble tilført fondet i 2016. Det er brukt ca 285.000 kroner i 2017.

- Utviklingsfond Breheimen verneområde: Dette gjelder midler til lokalt utviklingsfond for å stimulere til naturbasert reiseliv. Verneområdene i Breheimen fikk tildelt 4 mill. kroner gjennom kongelig resolusjon 7.8.09. Midlene stod først på en felleskonto i Luster kommune fram til 2016. Deretter ble restbeløpet overført til Lom kommune. Bakgrunnen var at så godt som hele restbeløpet var øremerket tiltak i Lom kommune. Formålet/retningslinjene for fondet er det samme som tidligere og det er Breheimen nasjonalparkstyre som forvalter midlene.
- Pedagogisk utviklingsarbeid: Det var bevegelser på fondet til og med 2011, deretter har midlene stått urørt. Vi har fått opplyst av fondet består av statlige øremerkede kompetansemidler. Grunnen til at de ikke har blitt brukt de siste åra er opplyst å være at kommunen har søkt og fått eksterne utviklingsmidler. I 2016 var det tenkt at utgifter vedr en avtale med HIL skulle dekkes med disse midlene.
- Voksenopplæring: Det har ikke vært bevegelse på fondskontoen siden 2009. Gjelder kompetansemidler fra fylkesmannen som er satt på bundne fond, trolig for å kunne spare opp til en større satsing.
- Næringsfond – disp. løyvingar: Dette er bevilgninger som ikke er utbetalt ennå.
- Fisk, vilt og friluftsliv – Tessereguleringa: Det er innbetalt 100.000 kroner i året fra 2011. Den første utbetalinga er skjedd i 2018. Det foreligger vedtekter for bruk av fond til fisk, vilt og friluftsliv som er vedtatt av kommunestyret 31.8.17. Fondet er oppretta i medhold av reviderte konsesjonsvilkår for Tessereguleringa. Konsesjonæren plikter å innbetale et årlig beløp på 100.000 kroner til opphjelpe av fisk/vilt/friluftsliv. Det er formannskapet som er vedtaksmyndighet.
- Forskjeller i sosialtjenesteresultater: Det kom inn 100.000 kroner i 2011 som gjaldt støtte fra Fylkesmannen til forprosjekt om «Forskjeller i sosialtjenesteresultater». Midlene har stått urørt siden. Det går fram av en saksinnstilling fra NAV i februar at forprosjektet var gjennomført. Lom kommune fikk 150.000 kroner i skjønnsmidler fra fylkesmannen i 2012 på vegne av regionen som bidrag til å gjennomføre et hovedprosjekt. Ut fra dokumentasjonen vi har fått er dette prosjektet gjennomført i 2014.

4.3 REVISJONENS VURDERING

Lom kommune har pr 31.12.17 87 bundne fond. Det foreligger ingen felles retningslinjer for forvaltningen av fondene. Det er det heller ikke krav om. Det er et eget hjemmelsgrunnlag for opprettelsen av hvert enkelt fond der det også er bestemt hvordan fondet skal forvaltes. En stor del av kommunens bundne fondsmidler er midler knyttet til kraftutbygging. Revisjonen ser at det foreligger retningslinjer for næringsfondet og noen andre av disse fondene. For store fond som Hjemfallsfondet og Reguleringsfond Tessa har vi ikke fått dokumentasjon som viser hva som er hjemmel for opprettelse eller om det foreligger retningslinjer for bruk. Dette er for øvrig fond som det ikke har vært utbetalinger fra de siste årene. Vi ser også at det foreligger reglement for bruk av gavemidler. Grunnlaget for avsetning til og bruk av selvkostfondene er dokumentert i selvkostregnskapene.

Når det gjelder næringsfondet er det et eget fond der midler som er bevilget, men ikke utbetalt er flyttet. Det foreligger derfor oversikt over bevilgede, men ikke utbetalte tilskudd fra dette fondet. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan dette følges opp i andre fond.

Det er bare midler som i henhold til lov, forskrift eller avtale er reservert til bestemte formål som skal settes på bundne fond. Hvis midler er satt på et bundet fond kan ikke kommunen beslutte å bruke midlene til et annet formål. Det er derfor viktig at kommunen har gode rutiner for å gjøre riktige vurderinger- klassifiseringer av hva som skal på bundne fond.

Det er vanskelig å skaffe oversikt over de bundne fondene i Lom, siden det er så mange av dem og siden det ikke foreligger noen oversikter som viser annet enn innestående midler ved årets slutt. Gjennomgangen vår viser dessuten at det er mange fond uten bevegelser de siste årene.

Mange mindre fond er opprettet som følge av et øremerket tilskudd. I tilsagnsbrevet vil det da angis hvordan midlene skal brukes og det er gjerne satt krav til rapportering. Revisjonen mener at de kommentarene vi har fått fra kommunen på enkelte av stikkprøvene ikke gir en tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor midlene ikke er brukt og hvorfor de (fremdeles) er kategorisert som bundne midler. Revisjonen mener at det burde vært tatt en gjennomgang av kommunens bundne fondsmidler for å avklare om midlene er brukt uten at det er registrert uttak av fondet i regnskapet eller om midlene burde vært omklassifisert eller tilbakebetalt.

5. EIENDOMSFORVALTNING

I dette kapitlet har vi behandlet problemstillingene 3 og 4:

- Har Lom kommune en vedlikeholdsplan og investeringsplan som ivaretar framtidige behov?
 - Er det fastsatt mål for kommunens eiendomsforvaltning?
 - Har kommunen oversikt over sin eiendomsportefølje; herunder tilstand og vedlikeholdsbehov?
 - Er det utarbeidet planer for verdibevarende vedlikehold?
 - Hvordan er planene hensyntatt i økonomiplanleggingen
- Har Lom kommune en helhetlig plan for bruk av eiendom?

Kommunens eiendomsportefølje kan deles inn i

- Formålsbygg (skoler, barnehager, sykehjem etc)
- Andre bygg; f.eks som brukes til utleie
- Veger
- Andre anlegg; f.eks ledningsnett mv vann og avløp.

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde kommunale bygg.

5.1 REVISJONSKRITERIER

God eiendomsforvaltning kan defineres som «forvaltning som gir brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad»¹⁴.

I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» foreslo eiendomsutvalget to hovedkriterier som burde tilfredsstilles for at eiendomsforvaltningen skulle kunne karakteriseres som god:

- Eieren fastsetter de målene, prioriteringene og de politiske rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter (overordnet kriterium).
- Det må etableres et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. I dette systemet er tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak hovedkomponentene.

I en rapport fra Kommunenes sentralforbund (KS)¹⁵ gjentas disse anbefalingene og det står følgende: «God forvaltning av bygninger og infrastruktur innebærer blant annet at kommunestyret – som formelt eier denne realkapitalen – fastsetter mål, prioriteringer og rammer. Administrasjonen må ha et effektivt styringssystem. Effektiv ressursutnyttelse, tilstrekkelige økonomiske rammer, verdibevarende vedlikehold, og tilfredsstillelse av brukerbehov og lovkrav er viktige stikkord.»

Kommunenes Sentralforbund (KS) har utgitt veilederen "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold". Veilederen er utgitt som en oppfølging av at KS i 2008 fikk gjennomført en omfattende undersøkelse

¹⁴ NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle.

¹⁵ KS 2013: forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger.

av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygninger. Hensikten med veilederen er å gi nyttige innspill som bakgrunn for de strategier som kommunene legger opp.

Innledningsvis i veilederen fremheves betydningen av god kommunikasjon mellom folkevalgt nivå og administrasjonen (eiendomsforvalteren). Eiendomsforvalteren bør få anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering.

I tråd med kriteriene til eiendomsforvaltningsutvalget fremhever veilederen behovet for et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er ifølge veilederen at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader.

Når det gjelder strategisk eiendomsutvikling peker veilederen på at dette arbeidet består i å gjøre nye strategiske kjøp, samt å utvikle og selge eiendommer kommunen ikke lenger har bruk for. Som grunnlag for politisk styring må det foreligge en oversikt over eiendommene med anbefaling om bruken av den enkelte eiendom.

5.2 DATA

5.2.1 Organiseringen av eiendomsforvaltningen

Arbeidet med drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse ledes av avdelingsingeniør bygg og drift. Arbeidsområdet er en del av tjenesteområdet Miljø, teknisk, næring (MTN). Tjenesteområdet har ansvaret for planarbeid, miljø- og naturforvaltning, næringsutvikling, landbruksforvaltning, tekniske tjenester innen vei, vann, avløp og renovasjon, vaktmestertjeneste, renhold, byggesaksbehandling, kart- og geodataforvaltning, generell beredskap og forebygging mot naturskade og ulykker.

Det går frem av årsmelding for 2017 at det for drift og vedlikehold av kommunal bygningsmasse er ansatt 13 renholdere i 8,6 årsverk og 6 vaktmestre i 5,6 årsverk (skåret ned til 5,1 årsverk i 2018).

Vi har snakket med avdelingsingeniør bygg og drift som var nyansatt pr 24.10.18. Tidligere avdelingsingeniør sluttet sommeren 2018. Siden nyansatt avdelingsingeniør ikke hadde fått satt seg inn i alle forhold ennå da vi snakket med han kan det være forhold vi ikke har fanget opp i denne beskrivelsen.

Avdelingen holder på å implementere et internkontroll-systemet, IK Bygg som vil være til hjelp innen drift, vedlikehold og ved brannvernarbeid. Dette er et kontrollsystem – verktøy – som kartlegger byggenes tilstand og skaderisiko i forhold til helse, miljø og sikkerhet (HMS). I dette systemet vil det ligge oppgaver, ansvar, rutiner, sjekkliste, brannbok mv. og dokumenteres vedlikehold. Det er også en utleiemodul.

Det går fram av årsmeldingen for 2017 at de ansatte har blitt kurset innenfor temaene forvaltning, drift, vedlikehold (FDV), ENØK, HMS og renhold.

5.2.2 Oversikter over kommunale bygg – tilstandsvurderinger mv

Vi har fått en oppdatert oversikt over utleieboliger. Oversikten viser 63 boliger. 24 av disse er kategorisert som flyktningeboliger, 7 som «vanlige» utleieboliger, 4 som psykiatriboliger og 28 som omsorgsboliger.

Vi har videre fått oversendt en arealoversikt over kommunale bygg i Lom. Oversikten er datert 2012 og viser at arealet da var på 24.471 m². Oversikten er fordelt slik på typer bygg:

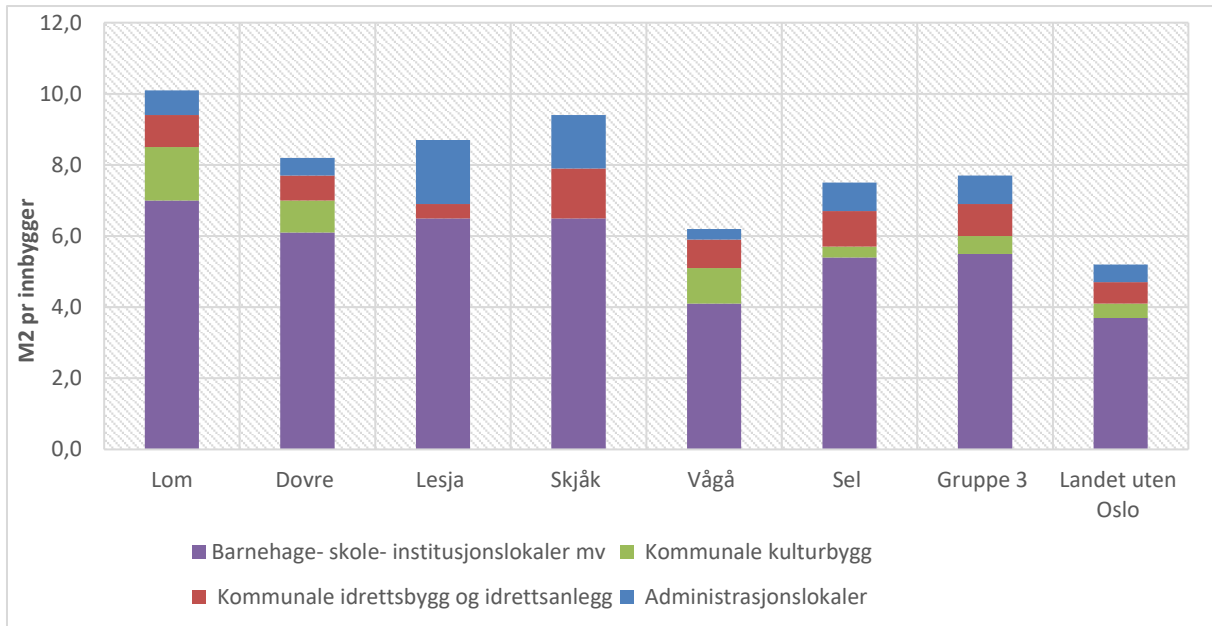
Type bygg	Areal m ²
Barnehager	853
Skoler	6112
Institusjon	8945
Kulturbygg (herunder del av Utgard)	2813
<i>I alt</i>	<i>18723</i>
<i>Utleiebygg og annet (herunder del av Utgard)</i>	<i>5749</i>
<i>I alt</i>	<i>24471</i>

I Kostra er det registrert tall for areal for formålsbyggene. Sum areal er i 2017 registrert som 23620 m². Av dette er 1562 m² leide lokaler som gjelder administrasjonslokaler. Vi ser at det ligger omtrent det samme arealet inne i Kostra som i kommunens oversikt for barnehagelokaler og at det ligger ca 800 flere m² i Kostra enn i kommunens oversikt for skolelokaler. For øvrig har vi ikke forsøkt å sammenligne kommunens oversikt med tallene i Kostra.

Figur 5.1 viser en sammenligning mellom Lom, de andre kommunene i Nord-Gudbrandsdal, kostragruppe 3 og landet når det gjelder areal pr innbygger for kommunens formålsbygg.

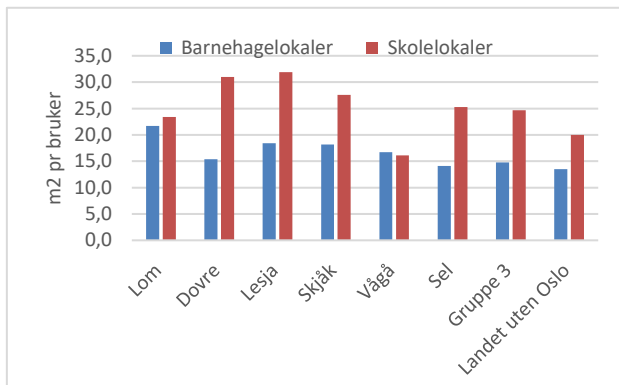
Lom kommune har 10,1 m² areal pr innbygger til formålsbyggene i 2017.

Sammenligningen viser at Lom kommune har relativt stort bygningsareal pr innbygger. Revisjonen antar at geografi og tjenestestruktur kan forklare en del av forskjellene, spesielt mellom nord-gudbrandsdalskommunene og landsgjennomsnittet. Lom kommune har også større areal pr innbygger enn de andre kommunene i regionen. Her er det kulturbygg og lokaler til barnehage, skole og institusjonslokaler som drar opp.

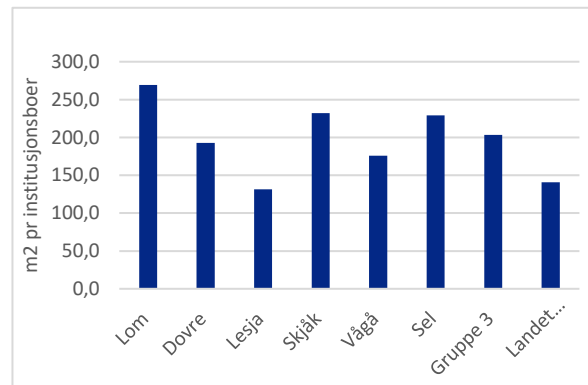


FIGUR 5.1 AREAL PR INNBYGGER FORMÅLSBYGG. KOSTRA 2017.

I kostra er det vist et nøkkeltall for areal pr bruker. Vi ser at for skolelokaler har Lom et forholdsvis lavt areal pr elev, mens for barnehagelokaler er arealet pr barn i barnehagen relativt høyt. Arealbruken pr beboer i institusjon er ifølge kostra over 250 m2 pr beboer. Dette er nesten dobbelt så høyt som på landsbasis og også høyere enn alle de andre kommunene i regionen. Vi har ikke gjennomgått disse tallene nærmere for å finne ut hvorfor arealbruken er så høy i Lom.



FIGUR 5.2 AREALER BARNEHAGE- OG SKOLELOKALER PR BRUKER



FIGUR 5.3 AREALER INSTITUSJONSLOKALER PR BEBOER

Vi har fått en oversikt fra kommunen som viser at det har vært en tilstandsregistrering i 2008. Tilstanden ble da registrert i henhold til Norsk Standard 3424: «Tilstandsanalyse av byggverk». Rapporten viser teknisk tilstand vurdert som enten meget god (0), tilfredsstillende (1), Utilfredsstillende (2), dårlig (3). Vi har også fått en oversikt som viser at det har vært en tilstandsvurdering for enkelte av kommunens bygg i 2011. Videre har vi fått et regneark med en tilstandsanalyse for kommunale utleiebygg fra 2012. Det er en vurdering for det enkelte bygg der tilstanden for gulv, vegger, tak/himling, innredning, ventilasjon og ytterdør er vurdert for hvert rom.

Så vidt revisjonen har fått opplyst foreligger det ikke en oppdatert samlet oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for alle kommunale bygg, men det foreligger oppdaterte tilstandsrapporter for enkelte av kommunens bygg.

I samarbeid med selskapet Vinn AS ble det utarbeidet en ENØK-rapport for Lom kommune der utvalgte kommunale bygg er kartlagt og det er vurdert ulike tiltak for energieffektivisering og –optimalisering. Rapporten ble ferdigstilt i 2017. Med utgangspunkt i denne rapporten ble det lagt fram en sak til kommunestyret i juni 2018 med forslag til en årlig investeringsramme ut i fra en tiltaksplan med prioriterte tiltak. Målet med tiltakene er i hovedsak å spare oppvarmingsutgifter, men omfatter også nødvendig vedlikehold som igjen vil føre til mindre energibruk. Mange av tiltakene vil også ha effekt på inneklimateet.

5.2.3 Planer for vedlikehold mv

Vi har fått et regneark med oversikt over vedlikeholdsplan for 2012-2015. Denne er revidert 15.10.14. Oversikten viser tiltak for ulike bygg, men den er ikke utfyllt når det gjelder kostnad eller når tiltaket ble planlagt gjennomført. Vi er ikke kjent med hvordan planen er fulgt opp. Ut fra de opplysningene vi har fått foreligger det ingen oppdatert samlet vedlikeholdsplan for kommunale bygg.

5.2.4 Politiske mål, prioriteringer og tiltak

Det er ikke formulert mål som gjelder eiendomsforvaltningen ved de tre siste rulleringene av budsjett- og økonomiplanene. I årsmeldingen for 2017 er det vist til «mål for framtida». Her står det at det økende vedlikeholdsetterslepet gir et stort behov for kommende investeringer og rehabiliteringer av den kommunale bygningsmassen. Det er imidlertid ikke formulert noe mål som gjelder vedlikehold i økonomiplanen for 2017-20.

For hvert tjenesteområde er det i økonomiplanene redegjort for styrker, prioriterte kritiske forbedringsbehov, framtid – prioriterte muligheter og prioriterte spesielle utfordringer. I kapittel 2.8 Miljø, teknisk, næring er det under kritiske forbedringsbehov i de to siste økonomiplanene vist til at det er et stort vedlikeholdsetterslep på kommunale bygg og at dette fører til m.a. store driftskostnader. Under prioriterte kritiske forbedringsbehov står det *«Økonomiske rammer til tilfredsstillende drift- og vedlikehold av den kommunale bygningsmassen og kommunale veger.»*

Vedlikehold av kommunale bygg er ikke oppført som et av fokusområdene for enheten i økonomiplanene.

Det går ikke fram av de to siste økonomiplanene at det er lagt inn nye driftstiltak eller mer driftsmidler til vedlikehold. Av investeringsoversikten ser vi at det er det lagt inn ENØK-tiltak på bakgrunn av ENØK-rapporten og foreslåtte tiltak i denne. I økonomiplandokumentet for 2018-21 er det vist en tabell som blant annet viser tilstandsgrad, årlig innsparingspotensial, forventa kostnad og såkalt «pay-back», altså antall år før kostnaden er dekket inn for et utvalg kommunale bygg. Ut fra dette er det foretatt en prioritering.

Det er ikke rapportert på hva som brukes til vedlikehold i årsmeldingen for 2017. I økonomiplanen for 2018-21 er det under kapitlet «Kostra-tall for Lom kommune» vist nøkkeltall for eiendomsforvaltningen. Kostra tallene er ikke kommentert.

5.2.5 Strategisk eiendomsforvaltning

Så vidt revisjonen har fått opplyst foreligger det ikke noen oversikt eller plan for kommunal eiendom som viser vurderinger rundt framtidig bruk av eiendommene.

Vi ser at det i mai 2017 ble lagt fram en sak om salg av kommunale utleieboliger der det vises til at de eldre kommunale boligene har et betydelig vedlikeholdsetterslep og at det også blir bygd og kjøpt nye boliger som trenger vedlikehold. Dette er en utfordring innen trange rammer og vedlikeholdsetterslepet er også betydelig innen formålsbyggene ifølge denne saksutredningen.

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

Det er ingen lovbestemmelser som sier hvordan en kommune skal drive sin eiendomsforvaltning. I denne revisjonen har vi derfor benyttet oss av anbefalinger for hva som er god eiendomsforvaltning som revisjonskriterier.

I anbefalingene er det lagt vekt på kommunikasjonen mellom folkevalgt nivå og administrasjonen og at de folkevalgte bør stille krav til god forvaltning og rapportering som gir grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Kommunestyret i Lom kommune har ikke satt spesielle mål for eiendomsforvaltningen i styringsdokumentene sine. Dette kunne f.eks vært mål knyttet til vedlikehold. Siden det ikke er satt mål er det heller ikke rapportert på måloppnåelse.

I anbefalingene vises det videre til at informasjon om tilstanden ved byggene og et rasjonelt system for planlegging av tiltak er viktig. Det går fram av styringsdokumentene at administrasjonen melder at de har et vedlikeholdsetterslep, men det er ikke rapportert på faktorer som sier noe konkret om vedlikeholdsetterslepet eller hvor mye midler som er brukt til vedlikehold. Hvis det hadde vært utarbeidet og framlagt oversikter som viste tilstanden og vedlikeholdsetterslepet ved de ulike byggene kunne dette vært grunnlaget for en prioritering av tiltak i en vedlikeholdsplan. Dette kunne vært nyttig styringsinformasjon når kommunestyret skal vurdere hvordan bevilgning til vedlikehold skal prioriteres sett opp mot andre viktige områder i budsjettsammenheng.

Revisjonen ser at kommunen har gjort en stor jobb med å få utarbeidet en ENØK-plan og at det i denne planen foreslås tiltak som er forankret politisk og tatt med som investeringstiltak i budsjett- og økonomiplanen. Revisjonen forstår det slik at flere av tiltakene i denne planen også går på større vedlikeholdstiltak.

Strategisk eiendomsforvaltning innebærer at det som grunnlag for politisk styring bør foreligge oversikter over eiendommene med anbefaling av videre bruk av eiendommene. Det foreligger ingen helhetlig plan for bruk av eiendom i Lom kommune.

REFERANSER

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning.

Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-1992-09-25-107

Kommunal- og regionaldepartementet 2013: Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder.

KS, FOU-prosjekt 2013: *Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger*.

KS, 2013: *Kommunal eiendomsmasse: Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep*.

KS, 2008: *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold*. En veileder for folkevalgte og rådmenn.

NOU 2004: 22: *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Om eiendomsforvaltningen i kommune-sektoren.

Dokumenter som gjelder Lom kommune:

Kommunerevisjonen i Nord-Gudbrandsdal: Overordna analyse. Lom.

Årsregnskap og årsmelding 2016 og 2017

Årsbudsjetter og økonomi- og handlingsplan for perioden 2017-20,2018-21 og 2019-22 (rådmannens forslag).

Reglement for finansforvaltning. Vedtatt av kommunestyret 16. desember 2010.

Diverse oversikter fra Lom kommune vedr. arealoversikter, tilstandsrapporter mv.

ENØK-rapport for Lom 2016. Kartlegging kommunal bygningsmasse.

Økonomireglement 2017. Vedtatt i kommunestyret 30.10.18.

Spøringer fra Visma når det gjelder bundne fond.

Standardvedtekter av Næringsfondet i Lom. Vedtatt i kommunestyret 22.6.17.

Retningslinjer for bruk av næringsfondet i Lom kommune Vedtatt i kommunestyret 22.6.17

Vedtekter for bruk av fond til fisk, vilt og friluftsliv. Oppretta i medhold av reviderte konsesjonsvilkår for Tessereguleringa.

Reglement for gavenemnda ved Lom Helseheim. Vedtatt 15.6.2006.

Finansrapporter og tertialrapporter 2017 og 2018.

VEDLEGG 1

RÅDMANNENS UTTALELSE



Støttefunksjon

Innlandet Revisjon IKS
Kirkegt. 76
2609 LILLEHAMMER

Off.l. §5

Vår ref:
2018/14126646/2018/

Dykkar ref:

Saksbehandlar
EGHA / 48990700
egil.haug@lom.kommune.no

Dato
20.12.2018

Utkast revisjonsrapport om gjeld, fond og vedlikehold til uttalelse

Lom kommune er i det vesentlege samd i dei merknader som revisjonen kjem med, og vil innrette sin praksis inn mot dette.

Vi har disse kommentarane og enkeltpunkt:

Definisjon av netto lånegjeld: Langsiktig gjeld trekt frå gjeld til vidareutlån. Vi er samd i at vi bør reindyrke same definisjonen av netto lånegjeld som er nytta i KOSTRA.

Revisjonen seier:

Netto lånegjeld i planperioden framgår ikke i økonomiplandokumentene, men vil kunne øke til 94 % i planperioden hvis utlånsnivået er det samme som i 2017.

Lom kommune sin kommentar:

Utvikling i lånegjeld i økonomiplanperioden går fram av punkt 4.3.11, s. 51 i budsjettokumentet for 2018. I dette avsnittet er ikkje definisjonen av «netto lånegjeld» lagt til grunn.

Handlingsregelen – lånegjeld: Lom kommune er i ein økonomisk situasjon som gjer at det må takast opp lånegjeld utover det handlingsregelen legg til grunn. Måltallet på 65 % av driftsinntektene er like vel eit nyttig måltal, da det klargjer kor mykje vi har avvik, og at vi får synleggjort at vi ikkje er i rute i forhold til dette måltallet.

Måltallet for netto lånegjeld tar ikke hensyn til sammensetningen av lånegjeld og er dermed upresis som indikator for gjeldsbelastningen. Revisjonen mener det likevel er viktig å ha et måltall relatert til gjeldsnivå. Etter revisjonens syn er det forvirrende at måltallet blir fremstilt som netto lånegjeld, men blir sammenlignet med langsiktig lånegjeld fratrasket pensjonsforpliktelser. I kostra er netto lånegjeld definert som langsiktig lånegjeld korrigert for utlån.

Postadresse
Sognefjellsvegen 6
2686 Lom
E-post: post@lom.kommune.no

Besøksadresse
Midtgard
www.lom.kommune.no

Telefon
61217300

Bank
2085.07.00010
Org.nr
959377677

Vi er samde i revisjonen sin merknad på dette punktet, og vil endre våre dokument og praksis i samsvar med revisjonen sin merknad framover.

Det er utarbeidet oversikter som viser endringer i lånegjelda i økonomiplanperioden. Det er også vist hvordan renteutgifter og avdrag utvikler seg i økonomiplanperioden. Det er likevel ikke så enkelt å finne informasjon relatert til hvordan investeringer, låneopptak og påfølgende endring i lånegjelda påvirker driftsbudsjettet i planperioden. **Revisjonen mener det kunne vært gitt en klarere framstilling** av hvor stor del av lånegjelda i økonomiplanperioden som finansierer investeringer der lånekostnadene dekkes av kommunens frie inntekter og hvor stor del av lånegjelda som finansieres gjennom gebyrer, tilskudd o.a.

Dette vil kommunen forsøke å få fram i framtidige styringsdokument.

Bundne driftsfond:

Vi er samde i at vi bør gå i gjennom dei bundne driftsfonda, med formål å redusere tal fond. I dag har vi prosedyre på at alt som blir sett på bundne fond, skal ha eit vedlegg knytt til kontoen i rekneskapen som syner kva formål og eventuelle retningslinjer som er knytt til fondet/midla. Dette skal vera tilsagnsbrev frå den som yter ev. tilskot m.m.

Kommunens finansreglement er sist vedtatt i 2010.

Kommunens finansreglement er under revidering, og vil bli lagt fram for politisk behandling i byrjinga av 2019.

Kommunens rapportering når det gjelder finansforvaltning er inntatt i årsmeldinga og vi har sett at det er rapportert etter 2. tertial i 2017 og 2018. I tillegg finnes relevante opplysninger i noter til regnskapet.

Lom kommune rapporterer etter kvart tertial.

Det er bare midler som i henhold til lov, forskrift eller avtale er reservert til bestemte formål som skal settes på bundne fond. Hvis midler er satt på et bundet fond kan ikke kommunen beslutte å bruke midlene til et annet formål. Det er derfor viktig at kommunen har gode rutiner for å gjøre riktige vurderinger- klassifiseringer av hva som skal på bundne fond.

Kommunen vil utarbeide prosedyre som blir lagt inn i vårt kvalitetssystem, til denne bruken.

Revisjonen mener at det burde vært tatt en gjennomgang av kommunens bundne fondsmidler for å avklare om midlene er brukt uten at det er registrert uttak av fondet i regnskapet eller om midlene burde vært omklassifisert eller tilbakebetalt.

Vi er samde med revisjonen i dette, og vil setja i verk tiltak for å rette dette opp.

Kommentar til punktet om vedlikehold av kommunale bygg m.m.:

Punkt 5.2.2 Oversikt over kommunale bygg – tilstandsvurdering mv.

I vår oversikt kjem det fram at denne er frå 2012. Oversikten er oppdatert etter dette, noko vi ser av at Utgard er med i oversikten. Utgard vart teke i bruk i 2013. Ut frå dette skal alle bygg vera med i denne oversikten.

Vi har elles ingen merknader.

Brevet er elektronisk godkjent og vert sendt utan underskrift

Med helsing

Egil Haug