



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 8-2017

EIENDOMSFORVALTNING EN KOSTRA- OG REGNSKAPSANALYSE

LØRENSKOG KOMMUNE

MAI 2017

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon	iv
Rådmannens uttalelse til rapporten	v
Anbefalinger	vi
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	1
1.4 Avgrensinger	2
1.5 Oppbygging av rapporten	2
2 Metode	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.2 Sammenligningsgrunnlag	4
2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet	4
3 Organisering av eiendomsforvaltningen	5
3.1 Generelt om plassering av ansvars- og arbeidsoppgaver	5
3.2 Overordnet organisering i Lørenskog kommune	6
3.3 Teknisk sektor	6
3.3.1 Organisering av virksomhet eiendom	7
3.3.2 Rutiner og oppgaver	8
3.3.3 Systemer innenfor eiendomsforvaltningen	9
3.4 Helse og omsorg	11
3.4.1 Organisering av avdeling boligkontoret	11
3.5 Grensesnitt mellom eiendom og boligkontoret	13
4 Utgifter til eiendomsforvaltning	14
4.1 Høyere utgifter i Lørenskog?	14
4.1.1 Nettverk for økt kvalitet på KOSTRA-rapportering	14
4.1.2 Kostratall – overordnet nivå	16
4.1.3 Funksjoner i eiendomsforvaltningen	18

5 Hva kan forklare Lørenskogs nivå på eiendomsforvaltning?	23
5.1 Revisjonskriterier	23
5.2 Funn	25
5.2.1 Netto driftsutgifter	25
5.2.2 Korrigerte brutto driftsutgifter	29
5.2.3 Utgifter til driftsaktiviteter	30
5.2.4 Vedlikehold	31
5.2.5 Avskrivninger	33
5.2.6 Intern kontroll	34
5.3 Oppsummering og vurdering	37
5.3.1 Oppsummering	37
5.3.2 Vurdering	40
LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT	42
OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER	44
VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	45

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke nivået på kommunens utgifter til drift og vedlikehold av formålsbyggene. Revisjonen fant at nivået ligger høyere i Lørenskog enn i kommunene i sammenligningsgrunnlaget. Dette har vi forsøkt å forklare nærmere.

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Hvordan er eiendomsforvaltningen organisert i Lørenskog kommune?
2. Er kommunens utgifter til eiendomsforvaltning høyere enn for kommunene i sammenligningsgrunnlaget? Hvis ja, hva er mulige forklaringer på dette?

Sammenligningsgrunnlaget er kommunene Skedsmo og Ullensaker, samt kommunegruppe 13. Det er nærmere redegjort for dette valget i rapportens kapittel to.

Revisjonens oppsummering

Teknisk sektor har det overordnede ansvaret for forvaltning og drift av kommunale bygg. Det operasjonelle ansvaret er lagt til virksomhet eiendom under teknisk sektor. Helse og omsorg har ansvaret for kommunens forvaltning og drift av utleieboliger. Det operasjonelle ansvaret er lagt til boligkontoret som er en avdeling under virksomhet bolig, rus og psykisk helse organisert under helse og omsorg. I denne rapporten undersøkes først og fremst virksomhet eiendom som har hovedansvaret for kommunens eiendomsforvaltning.

Avdeling drift og vedlikehold under virksomhet eiendom har ansvar for drift og vedlikehold herunder vedlikeholdsplanlegging og tilstandskartlegging av eksisterende bygningsmasse. På virksomhetsnivå er internkontrollverktøyet IK Bygg tatt i bruk og virksomheten ønsker å rette mer oppmerksomhet mot planlegging og utvikling framover. Det er nærmere redegjort for organisering, rutiner og oppgaver samt systemer innenfor eiendomsforvaltningen i rapportens kapittel tre.

Revisjonen besvarer problemstilling to i kapitlene fire og fem. I kapittel fire redegjøres nærmere for flere sentrale indikatorer i KOSTRA om eiendomsforvaltning samlet og mer spesifikt på de enkelte funksjonene under eiendomsforvaltningen. Indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* og indikatoren *korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* ligger høyere i Lørenskog enn i sammenligningsgrunnlaget. Indikatoren *utgifter til driftsaktiviteter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* ligger under sammenligningsgrunnlaget, mens *utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* ligger over sammenligningsgrunnlaget.

Hva som kan forklare Lørenskogs nivå på eiendomsforvaltning er analysert nærmere i kapittel fem og kapitlet besvarer spørsmålet som stilles i den andre problemstillingen.

Revisjonens funn viser at kommunens *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* er høyere enn i Skedsmo, Ullensaker og kommunegruppe 13. Se tabell 18 i punkt 5.3.

Revisjonen har gjennomgått 2015 og 2016¹ nærmere. Revisjonens funn viser at det særlig er tre forhold som forklarer at Lørenskog kommer høyere på indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* enn Skedsmo, Ullensaker og kommunegruppe 13 (nærmere om dette i punkt 5.2.1):

- Husleie
- Avskrivninger
- Vedlikehold

Revisjonens funn viser at dersom husleie, avskrivninger og vedlikehold holdes utenfor, ligger indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger og korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* noe under sammenligningsgrunnlaget i 2015 (Skedsmo, Ullensaker og kommunegruppe 13). Utgiftene til husleie gjelder hovedsakelig husleie som kommunen betaler til Lørenskog kommunale pensjonskasse.

Fra 2015 til 2016 øker utgiftene en god del. Undersøkelsen viser at i tillegg til husleie, avskrivninger og vedlikehold kommer nye utgifter til. Dette er utgifter som ligger utenfor eiendomssjefens ansvarsområder. Revisjonen peker på følgende hovedpunkter:

- En erstatning for feil i anbudsprosessen på Luhr skole. Erstatningen er bokført på funksjon for skolelokaler, og 21 millioner av erstatningen kommer med i indikatoren for 2016. Dette er en engangsutgift som kommunen bør være spesielt oppmerksom på. Utgiften er plassert på feil funksjon (skolelokaler) og blåser fiktivt opp denne funksjonen og indikatoren i tabellen. Utgiften hører hjemme på funksjon 180 fellesutgifter.
- Bokførte beløp på for eksempel skoler, folkebad og idrettsanlegg samt prosjekt 81000.
 - I rapporten peker revisjonen på at flere skoler har anvist utgifter på byggfunksjon. Skolene er i utgangspunkt tildelt ansvar innenfor funksjoner som omhandler tjenesteproduksjon.
 - Når det gjelder folkebad og idrettsanlegg er det i føringene på byggfunksjon en endring fra 2015 til 2016. Det er usikkert om endringen er i samsvar med kostraveilederen for deler av dette.

¹ Revisjonens gjennomgang av 2016 tar utgangspunkt i avlagt regnskap og foreløpige KOSTRA-tall publisert 15.3.2017. Kommunen har foretatt enkelte endringer i bruken av funksjoner i forkant av den endelige innrapporteringen til KOSTRA. KOSTRA-tall som publiseres i juni 2017 vil derfor være noe endret. Det redegjøres for de endringer som er foretatt i kapittel 5 i denne rapporten.

- Prosjekt 81000 gjelder fordeling av prosjektkostnader i forbindelse med planlagte investeringsprosjekter. Det er usikkert om prosjektkostnadene skal plasseres på byggfunksjon eller om det riktige er funksjon 301 plansaksbehandling.

Indikatoren *utgifter til driftsaktiviteter* gir uttrykk for driftsutgiftene for de utvalgte formålsbyggene. De store postene her er renhold og energi. Revisjonen peker på at utgifter utenfor eiendomssjefens kontroll utgjør økningen her fra 2015 til 2016. Dette tyder på at de reelle driftsutgiftene til eiendomsforvaltning som virksomhet eiendom har ansvar for, likevel ikke øker fra 2015 til 2016. Rapporten peker også på at utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) ligger på noenlunde samme nivå i Lørenskog, Skedsmo og Ullensaker i 2015, men noe under tilsvarende tall for kommunegruppe 13.

Når vi ser på utgiftene til vedlikehold alene ser vi at kommunen bruker 166 kr per kvadratmeter på vedlikehold i 2015. Temaplanen peker på at vedlikeholdsbudsjettet bør ligge på 260-300 kroner per kvadratmeter og viser til normer for bygningsvedlikehold.

Revisjonens gjennomgang viser at vedlikeholdet i all hovedsak er anvist på ansvar som tilhører virksomhet eiendom. Lørenskog kommune er blant de kommunene i landet som har et nivå på vedlikehold per kvadratmeter som viser at vedlikehold prioriteres. Kommunen følger i så måte opp statlige føringer på området, for eksempel gitt i NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».

Virksomhet eiendom planlegger og gjennomfører vedlikehold av bygg og utomhusområder i samsvar med en vedlikeholdsplan. I tillegg utarbeider virksomheten et årlig infohefte til brukerne av kommunens formålsbygg. Brukerne av byggene gjøres kjent med innholdet i de årlige planene. Virksomheten har implementert nye verktøy, blant annet IK Bygg, i arbeidet med drift og vedlikehold av bygningsmassen og skal utvikle dette videre.

Utleieboligene vedlikeholdes av virksomhet eiendom og boligkontoret som er en avdeling under bolig, rus og psykisk helse. På enkelte av utleieboligene utføres kun det mest prekære vedlikeholdet for å «holde dem gående» i påvente av utredninger i tråd med kommunens strategier på området.

Avskrivningene varierer mellom byggfunksjonene de siste årene. Administrasjonen har gjennomført et arbeid for å plassere avskrivninger på administrasjonslokaler i korrekt avskrivningsgruppe. Dette oppryddingsarbeidet er stort sett ferdig.

Revisjonens funn viser at den interne kontrollen har noen utfordringer:

- Sammenblanding av lokaler til institusjoner og utleieboliger, både i regnskap og når det gjelder rapporteringen av arealer til institusjonslokaler. Administrasjonen har ikke i tilstrekkelig grad sikret at både innrapporterte regnskapstall og innrapporterte arealer er i samsvar med kostraveilederen.

- Eiendomssjefen har ikke de tilganger som trengs for å kontrollere at utgifter til eiendomsforvaltningen bokføres på korrekt ansvar og funksjon. Virksomhet eiendom har hovedansvar for kommunens eiendomsforvaltning.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Revisjonen vurderer at regnskapsdata stort sett tilfredsstillende krav til bruk av funksjon innenfor eiendomsforvaltningen i 2015. I 2016 er det imidlertid store avvik fra dette. Enkelte utgifter er anvist på byggfunksjoner utenfor eiendomssjefens kontroll. Et vesentlig beløp er ikke plassert i samsvar med kostraveilederen. Andre beløp er det mer usikkerhet rundt.

Revisjonen har lagt til grunn at regnskapsdata bør tilfredsstillende *krav til rapportering* med hensyn til korrekt funksjon og budsjettansvar. Revisjonens funn avdekker ingen vesentlige avvik når det gjelder ansvar og funksjon i regnskapet for 2015. Når det gjelder 2016 viser revisjonens funn at det bokføres store beløp på ansvar som ligger utenfor eiendomssjefens ansvarsområder. Et erstatningsbeløp på 21 millioner kroner er bokført på byggfunksjon skolelokaler. Revisjonen mener dette ikke er korrekt og fylkesmannen er enig med revisjonen i dette. Det er likeså anvist beløp av en viss størrelse på flere ansvar i kombinasjon med byggfunksjoner. Disse ligger utenfor eiendomssjefens kontroll og det er ikke godtgjort at disse beløpene i sin helhet inngår i kommunens eiendomsforvaltning.

Revisjonen har videre lagt til grunn at *vedlikehold bør foregå planmessig og tilfredsstillende krav til rapportering* av regnskapsdata. Revisjonens funn viser ingen vesentlige avvik fra krav til rapportering av regnskapsdata. Undersøkelsen viser også at virksomhet eiendom gjennomfører vedlikeholdet på en planmessig måte i tråd med kommunale planer, videreutvikler arbeidet med drift og vedlikehold og implementerer for tiden nye verktøy, blant annet IK Bygg, til hjelp i dette arbeidet. IK Bygg er et viktig bidrag til det planmessige vedlikeholdet. Kommunen brukte 166 kroner til vedlikehold per kvadratmeter i 2015. Dette er i tråd med tidligere forutsetninger. I den nye temaplanen legges det opp til et vedlikeholdsbudsjett på 260 – 300 kroner per kvadratmeter i tråd med normer for vedlikehold. Revisjonens vurdering er at kommunens vedlikehold foregår planmessig og tilfredsstillende krav til rapportering av regnskapsdata.

Revisjonen har også lagt til grunn at *avskrivninger bør føres på korrekt funksjon*. Revisjonens funn viser at avskrivningene fra og med regnskapet for 2015 synes ført mer i samsvar med kostraveilederen enn tidligere. Revisjonen vurderer derfor at avskrivningene i det store og hele er plassert på korrekt funksjon etter et viktig oppryddingsarbeid på området.

Revisjonen har til slutt lagt til grunn at det bør være *tilfredsstillende intern kontroll*, herunder at det bør være samsvar mellom innrapportert areal og ressursbruk (funksjon i regnskapet). Revisjonens vurdering er at eiendomssjefen legger til rette for at regnskapsføringen skal foregå i samsvar med kostraveilederen. Det er for eksempel utarbeidet en intern kostraveileder for de ansatte og denne er godkjent av kommunens regnskapsavdeling. Undersøkelsen viser imidlertid at drift og utvendig vedlikehold av botilbudene, der beboer betaler husleie, og arealene for disse, innrapporteres på feil funksjon (funksjon 261 isteden for funksjon 265).

Eiendomssjefen er ikke gitt tilgang til å se om andre i kommunen (andre ansvar) fører utgifter på funksjoner under eiendomsforvaltningen (byggfunksjonene). Undersøkelsen peker også på at det forekommer flere feil og endringer i bokføringspraksis på funksjonsnivå i regnskapet for 2016 i forhold til regnskapet for 2015. Revisjonen mener at for å ivareta en god intern kontroll må ledelsen i den virksomheten som har hovedansvar for kommunens eiendomsforvaltning gis tilgang til å kontrollere dette.

På denne bakgrunn konkluderer revisjonen slik

Kommunens utgifter til eiendomsforvaltning er, med utgangspunkt i statistikk i KOSTRA høyere enn for kommunene i sammenligningsgrunnlaget for noen indikatorer. Mulige forklaringer på dette er husleie, avskrivninger og vedlikehold. Mesteparten av husleieutgiften betales til Lørenskog kommunale pensjonskasse.

Når det gjelder 2016 tilkommer flere mulige forklaringer, blant annet utbetaling av et erstatningsbeløp på 21 millioner kroner. Denne utbetalingen påvirker indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger*.

Lørenskog kommune ligger på samme nivå som Skedsmo kommune og Ullensaker kommune når det gjelder *utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)*.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 23. mai 2017 og er vedlagt rapporten. Rådmannen er positiv til de innspill som revisjonen kommer med i forvaltningsrevisjonsrapporten og gir uttrykk for at administrasjonen vil jobbe videre med de analyser som er foretatt, og at disse kan gi kommunen nyttige innspill i det kontinuerlige forbedringsarbeidet i kommunen.

Rådmannen er enig i at netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger er høyere i Lørenskog enn i sammenligningskommunene og at dette skyldes husleie, avskrivning og vedlikehold. Rådmannen peker i brevet nærmere på grunnene til dette.

Rådmannen gir uttrykk for at anbefalingen i revisjonsrapporten vil bli fulgt opp.

Anbefalinger

Rapporten stiller spørsmålstegn ved kommunens måte å bokføre enkelte utgifter på under eiendomsforvaltningen. Revisjonen peker på dette underveis i rapporten. Rådmannen har foretatt noen korreksjoner i regnskapet som vil påvirke de endelige KOSTRA-tallene og det kommer fram av rapporten at rådmannen vil følge opp flere forhold som er beskrevet i rapporten. Når det gjelder erstatningsbeløpet som kommunen betalte på grunn av feil i anbudsprosessen, er rådmannen enig med revisjonen i at det ikke var korrekt å bruke funksjon 222 skolelokaler.

Korrekt bruk av funksjoner innenfor eiendomsforvaltningen, og god oversikt over bruken av funksjonene i kommunen, vil øke muligheten til å foreta gode analyser av eiendomsforvaltningen for ledelsen i virksomhet eiendom.

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefaling:

1. Ledelsen i *virksomhet eiendom* bør gis nødvendig tilgang for å sikre at gjeldende kostraveileder følges i regnskapet innenfor eiendomsforvaltning. Dette for å sikre god intern kontroll.

Jessheim, 24. mai 2017



Oddny Rind Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll


Inger Berit Faller
prosjektleder

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 og kontrollutvalgets vedtak² er det gjennomført en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltningen med utgangspunkt i analyser av statistikk. Undersøkelsen er gjennomført i perioden oktober 2016 til april 2017.

Eiendomsforvaltningsutvalgets definisjon av god eiendomsforvaltning

God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke nivået på kommunens utgifter til drift og vedlikehold av formålsbyggene. Dersom revisjonen finner at nivået ligger høyere i Lørenskog enn i kommunene i sammenligningsgrunnlaget, vil vi forsøke å forklare dette nærmere.

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

1. Hvordan er eiendomsforvaltningen organisert i Lørenskog kommune?
2. Er kommunens utgifter til eiendomsforvaltning høyere enn for kommunene i sammenligningsgrunnlaget? Hvis ja, hva er mulige forklaringer dette?

For å ha et godt utgangspunkt for å vurdere Lørenskog kommunes utgifter til eiendomsforvaltning har revisjonen valgt å sammenligne disse utgiftene med tilsvarende utgifter i Skedsmo og Ullensaker. I tillegg har vi tatt med tallene for kommunegruppe 13, som er kommunegruppen for alle disse tre kommunene. Begrunnelsen for hvorfor vi har valgt å sammenligne Lørenskog med Ullensaker og Skedsmo står det mer om i kapitel to om metode.

1.3 Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene formuleres det revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav, normer og / eller standarder som benyttes som grunnlag for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området.

² Vedtak i møte 12.5.2015 under sak 18/2015 samt vedtak i møte 10.9.2015 under sak 25/2015.

Det er utledet revisjonskriterier til den andre problemstillingen i kapittel 5.

1.4 Avgrensinger

I denne undersøkelsen har vi som hovedregel valgt å se på tallene for kommunens eiendomsforvaltning for år 2015. Tallmaterialet viser enkelte store endringer fra 2015 til 2016. Revisjonen har derfor, der det er hensiktsmessig, også tatt med tall fra 2016.

1.5 Oppbygging av rapporten

I kapittel to presenteres undersøkelsens metodevalg og gjennomføring. Kapittel tre gir en oversikt over organiseringen av eiendomsforvaltningen med systemer og rutiner. I kapittel fire gjennomgås den første delen av den andre problemstillingen. I starten av kapittel fem er revisjonskriteriene utledet. Ellers skildres den andre delen av den andre problemstillingen i kapittel fem. Til sist vil revisjonens vurdering og konklusjon skildres i kapittel seks.

Revisjons samlede vurderinger og anbefalinger er presentert i rapportens sammendrag først i rapporten.

Rådmannens høringssvar følger som vedlegg til rapporten og omtales i sammendraget foran i rapporten.

Temaplan for eiendomsforvaltningen 2017-2013 omtales i rapportens punkt 3.3.3 og punkt 5.2.4. Temaplanen oversendes kontrollutvalget til orientering sammen med denne rapporten.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon³ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet oss av to forskjellige metoder for innsamling av data: dokumentanalyse og intervjuer. Under følger en gjennomgang av metodene vi har brukt og en vurdering av undersøkelsenes pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Dokumentanalyse

Revisjonen sendte eiendomssjefen i Lørenskog en liste over ønskede dokumenter. Formålet var å få informasjon om eiendomsforvaltningen generelt, samt dokumentasjon på kommunens utgifter til eiendomsforvaltningen. Alle dokumentene revisjonen mottok har blitt systematisk gjennomgått og relevant informasjon for prosjektet er beskrevet i rapporten.

Vi har også trukket ut informasjon om kommunale eiendommer i regnskap og statistikk. For å finne statistikk har vi brukt Framsikt og SSB. Det er små forskjeller mellom KOSTRA på kommunenivå og konsernnivå innenfor eiendomsforvaltningen i Lørenskog, Skedsmo og Ullensaker. Vi har brukt KOSTRA på kommunenivå i noen tabeller og beregninger for å være sikre på at det er kommunens egen eiendomsforvaltning som er gjenstand for undersøkelsen. Data fra regnskapet er hentet ut av regnskapsavdelingen i Romerike revisjon i slutten av mars 2017. Våre analyser for 2016 baserer seg på avlagt regnskap og de foreløpige KOSTRA-tallene som ble publisert 15.3.2017. I begynnelsen av april 2017 foretok administrasjonen enkelte korrigeringer i regnskapet, noe det er redegjort for i rapporten. Når den endelige publiseringen av KOSTRA kommer i juni 2017 blir tallene noe endret i forhold til tallene som denne rapporten bygger på for 2016.

Intervjuer

Revisjonen har gjennomført to intervjuer, ett med både eiendomssjefen og boligsjefen, og ett med kun eiendomssjefen.

Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. I forkant av intervjuene ble det utarbeidet intervjuguider med forhåndsdefinerte spørsmål. Under intervjuet ble det skrevet referat som i etterkant ble tilsendt informantene for verifisering. Vi sendte også både eiendomssjef og boligsjef spørsmål på epost og har også stilt spørsmål på telefon. De verifiserte referatene og svarene via epost og telefon har så blitt brukt som datagrunnlag i rapporten.

³ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

2.2 Sammenligningsgrunnlag

Vi har valgt å sammenligne Lørenskog kommune med Skedsmo og Ullensaker kommune. Alle tre kommunene er med i kommunegruppe 13. Årsaken til at vi valgte nettopp Skedsmo og Ullensaker er fordi kommunene har demografiske likhetstrekk, blant annet er alle tre kommunene kommuner i vekst, og er store kommuner med innbyggertall fra ca. 34-53 000 (Skedsmo 2016). De tre kommunene har også omtrent samme antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger (tabell 2) og befinner seg i samme region av landet, Romerike.

2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett pålitelige og gyldige, og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

Den gjennomførte dokumentanalysen

Gjennom metodetriangulering, det vil si å bruke flere ulike metoder for å besvare de samme spørsmålene, har vi redusert utfordringen det kan være når mottatte dokumenter ikke gir nok informasjon om viktige tema. Dersom inntrykket vi får er lignende ut fra bruk av flere metoder styrkes kvaliteten og gyldigheten i undersøkelsen.

Når det gjelder statistikken fra SSB og Framsikt tar revisjonen forbehold om mulige feilkilder i datagrunnlaget.

De gjennomførte intervjuene

En systematisk innsamling ved bruk av intervjuguide sikrer høy pålitelighet, mens mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål underveis i intervju ivaretar høy gyldighet i undersøkelsen.

Høy pålitelighet sikres også gjennom at referat fra intervjuene i etterkant har blitt sendt ut til verifisering hos de intervjuede. Alle referatene har blitt returnert med rettelser til revisjonen. Dermed er vi trygge på at informasjonen som har blitt brukt for å besvare problemstillingene er korrekt.

Oppfølgingsspørsmål på mail og telefon i etterkant av intervjuene bidrar også til å sikre gyldigheten, da dette ga mulighet for utfyllende/opplysende informasjon.

3 ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN

Problemstilling 1

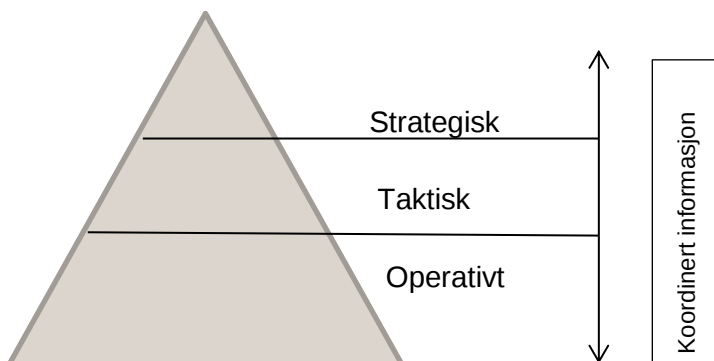
Hvordan er eiendomsforvaltningen organisert i Lørenskog kommune?

Dette kapitlet gir en oversikt over organiseringen av eiendomsforvaltningen i Lørenskog kommune, både politisk og administrativt. Deretter redegjøres nærmere for virksomheten *eiendom* som har det administrative ansvaret for eiendomsforvaltningen i kommunen. I tillegg redegjøres kort om *boligkontoret* som også har en rolle innenfor kommunens eiendomsforvaltning.

Kapitlet innleder om plassering av ansvars- og arbeidsoppgaver innenfor eiendomsforvaltning generelt.

3.1 Generelt om plassering av ansvars- og arbeidsoppgaver

Innen eiendomsforvaltningen brukes uttrykket «strategisk, taktisk og operativt nivå» for å klargjøre hvor i organisasjonen ulike ansvars- og arbeidsoppgaver knyttet til planlegging, gjennomføring og kontroll er plassert. Illustrasjonen under er hentet fra rapporten «Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring» (Mørk, et al. 2008):



Kilde: (Mørk, et al. 2008)

- Strategisk nivå:
 - Hva skal gjøres? Vedtar mål, strategi, budsjett. Eierrollen
- Taktisk nivå:
 - Hvordan skal det gjøres? Følger opp og iverksetter beslutninger tatt på strategisk nivå. Forvalterrollen
- Operativt nivå:
 - Hvem skal gjøre det? Utfører drifts- og vedlikeholdsoppgavene.

Kommunene har mange typer fast eiendom, både bebygd og ubebygd. Både NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* og andre utredninger og veiledninger peker på at det er de

folkevalgte som eier eiendomsmassen. Rapporten «Bedre eierskap i kommunene» peker på at kommunestyrets og formannskapetets eierrolle må utvikles i samarbeid med administrasjonen (KoBE og FOBE 2007). Som ellers i forvaltningen er avklarte roller og ansvar av betydning også innenfor eiendomsforvaltningen.

3.2 Overordnet organisering i Lørenskog kommune

Teknisk sektor har det overordnede ansvaret for forvaltning og drift av kommunale bygg. Helse og omsorg har ansvaret for kommunens forvaltning og drift av utleieboliger. Teknisk sektor rapporterer til teknisk utvalg. Helse og omsorg rapporterer til hovedutvalg for helse og omsorg.

Det politiske styringssystemet i Lørenskog kommune er organisert etter en hovedutvalgsmodell med fem hovedutvalg. Hovedutvalgene er faste utvalg opprettet av kommunestyret i medhold av kommuneloven § 10 (Lørenskog kommune 1998). Hovedutvalgene er delegert avgjørelsesmyndighet, skal føre tilsyn og forvalte bevilgede midler innenfor sine ansvarsområder i henhold til lov, forskrift og kommunestyrets vedtak (Lørenskog kommune 2012, punkt 2.3). Hovedutvalgene kan videredelegere sin myndighet til rådmannen med mindre annet er særskilt bestemt (Lørenskog kommune 2012, punkt 2.3). I hvilken utstrekning utvalgene har videredelegert myndighet til rådmannen er ikke undersøkt nærmere.

Teknisk utvalg er gitt det overordnede ansvaret for forvaltning og drift av kommunale bygg, eiendommer, anlegg og veier slik det framkommer i kommunens delegeringsreglement (Lørenskog kommune 2012, punkt 2.4).

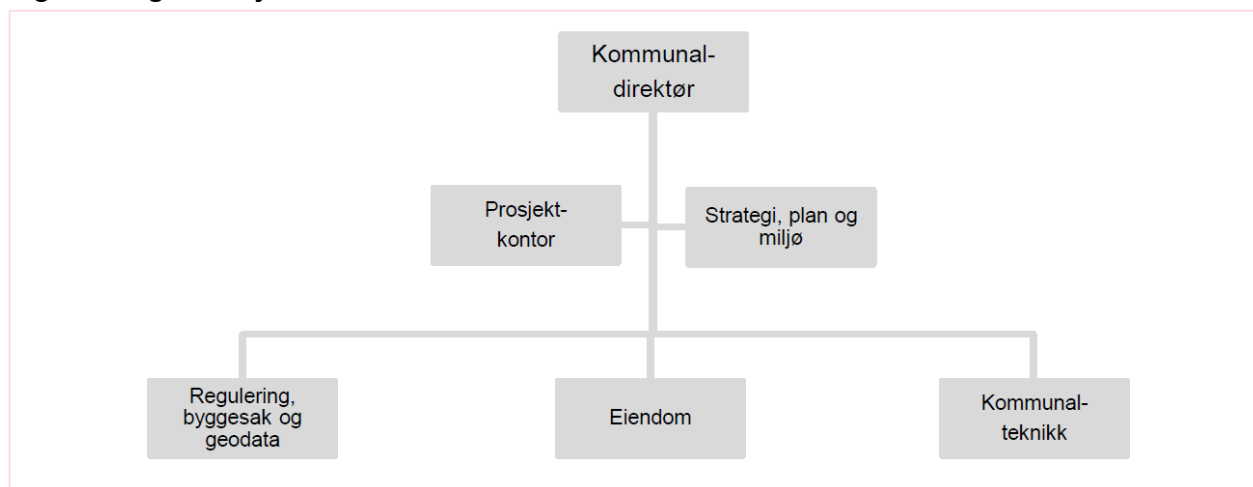
Helse- og omsorgsutvalget er delegert myndighet innen sitt ansvarsområde, herunder helse- og omsorgstjenesteloven med forskrifter. Det kommer ikke fram at hovedutvalget er delegert ansvar for kommunens utleieboliger når det gjelder forvaltning, drift og vedlikehold.

Kommunestyret har også delegert myndighet til rådmannen. Rådmannen er delegert myndighet til, innen vedtatt budsjett, å utøve aktiv eiendomsforvaltning og omsetning innenfor den til enhver tid gjeldende ramme (Lørenskog kommune 2012, punkt 4, fast eiendom m.m.).

Rådmannen er gitt anledning til å videredelegere myndighet (ibid, punkt 4, adgangen til videredelegering). Rådmannen har delegert sin myndighet i enkeltsaker og generelle saker av ikke-prinsipiell betydning til kommunaldirektørene for helse og omsorg, teknisk, kultur og idrett, og oppvekst og utdanning, samt avdelingsdirektører i stabsavdelingene (notat 2017).

3.3 Teknisk sektor

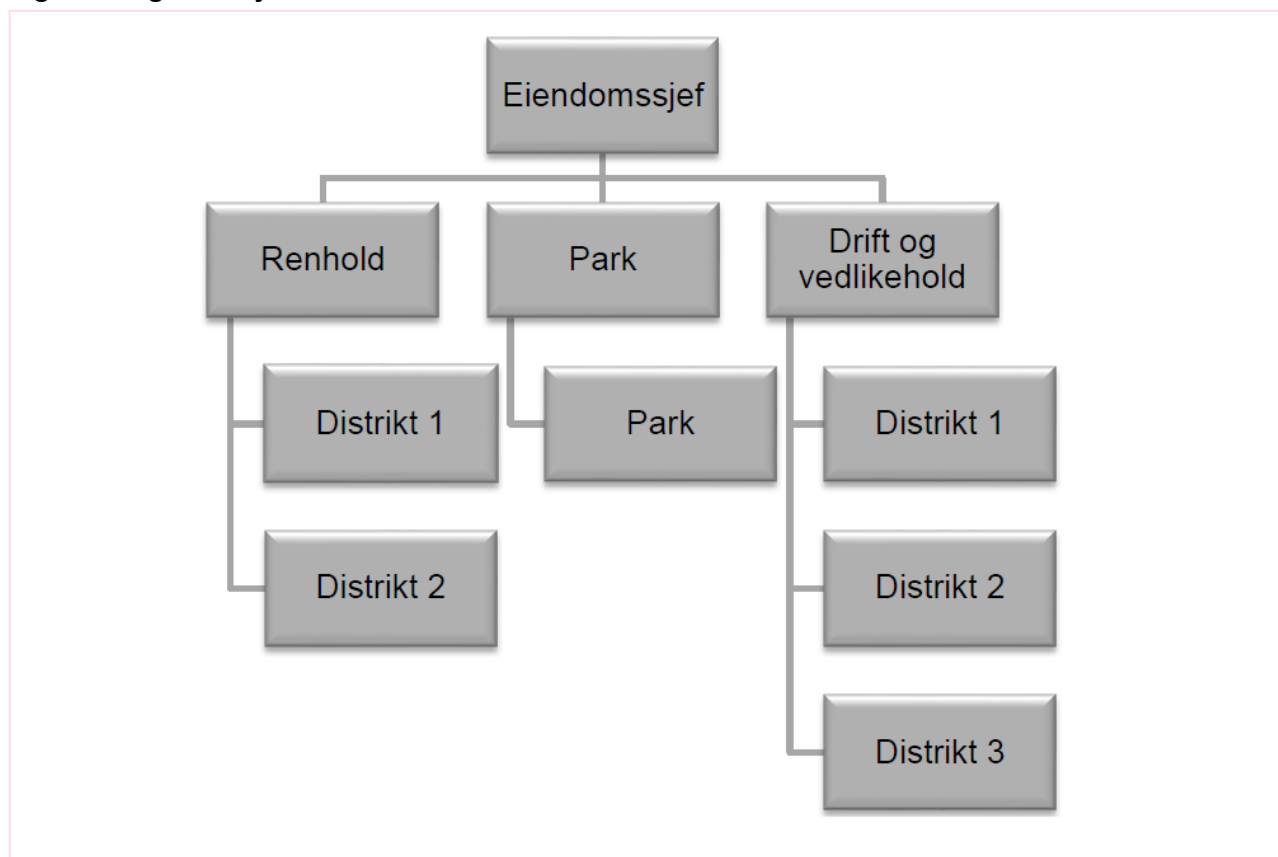
Administrativt er eiendomsforvaltningen plassert under fagområde teknisk sektor under ledelse av kommunaldirektør (Lørenskog kommune 2015a, 98-99).

Figur 1 Organisasjonskart teknisk sektor

Kilde: Lørenskog kommune 2015a, 73

Denne forvaltningsrevisjonen ser nærmere på kommunens utgifter til eiendomsforvaltning. Gjennomgangen nedenfor avgrenses derfor med utgangspunkt i dette.

3.3.1 Organisering av virksomhet eiendom

Figur 2 Organisasjonskart virksomhet eiendom

Kilde: Lørenskog kommune 2015b, 8

I teknisk sektor ligger eiendomsforvaltningen som styres av en eiendomssjef og er organisert i tre avdelinger: renhold, park samt drift og vedlikehold. I 2017 er det 117,5 årsverk i eiendomsforvaltningen (intervju eiendomssjef og boligsjef 29.1.16).

Eiendom har fire hovedansvarsområder. For det første skal virksomheten ha ansvar for interne og eksterne leieavtaler, forsikringer, brukeravtaler (eiendomshåndboken), brukerkontakt og sørge for god arealutnyttelse av kommunens formålsbygg og lokaler. Eiendom skal være kommunens grunneierrepresentant der publikum ønsker å kjøpe eller bruke kommunens eiendom, samt være representant i kart- og oppmålingsforretninger (Lørenskog kommune 2015b, 7). For det andre har eiendom ansvar for drift og vedlikehold, for det tredje vedlikehold og skjøtsel av park og utomhusområder, og for det fjerde renhold. Vi vil nå gjøre rede for rutiner og oppgaver for de tre avdelingene drift og vedlikehold, park og renhold.

3.3.2 Rutiner og oppgaver

Drift og vedlikehold

Avdelingen drift og vedlikehold har ansvaret for nettopp drift og vedlikehold av eksisterende bygningsmasse i kommunen. Avdelingen har også ansvar for vedlikeholdsplanlegging og tilstandsvurdering av eksisterende bygningsmasse inkludert de tekniske anleggene, i tillegg til blant annet oppfølging av kommunale avgifter og energioppfølging (ibid). Avdelingen er delt inn i tre distrikter med hver sin drifts- og vedlikeholdsleder. Disse lederne styrer driftsoperatørene i sine distrikt, men også på tvers av distrikt ved behov (Lørenskog kommune 2015b, 29).

Lørenskog hadde tidligere en egen håndverkerstab. På et tidspunkt så fant man ut at det var mer hensiktsmessig å leie inn, og slippe å administrere alt selv. Per i dag leier Lørenskog inn via rammeavtale i de forskjellige faggruppene (intervju en eiendomssjef 22.3.17).

I 2015 har fokus vært på å ta i bruk internkontrollverktøyet IK-bygg (mer om dette i punkt 3.3.3). Det ble også igangsatt et arbeid med å etablere en sentralisert driftssentral som skal bidra til å systematisere feilmeldinger fra kommunens bygg og anlegg. Videre satte avdelingen i gang en gjennomgang av rutiner for oppfølging av energiforbruk. Avdelingen har 2015 effektivisert to årsverk gjennom å endre på driftsform og intern organisering (Lørenskog kommune 2015b, 29).

Eiendomsforvaltningen ønsker å rette mer oppmerksomhet mot planlegging og utvikling framover. I første omgang jobbes det med å få på plass helhetlig styring og riktig kapasitet. Kompetansebevaring og kompetansehevende tiltak er satt på dagsorden. Det samme gjelder automatisering av bygningsmassen. Det er nylig ansatt en person som hovedsakelig skal jobbe med automatisering. Det er videre behov for å evaluere dagens forvaltningssystem (jf. temaplan⁴) og videreutvikle rapporteringen. Når dette er på plass, vil arbeidet med vedlikeholdsplanlegging i hele

⁴ Se Temaplan for eiendomsforvaltningen 2017-2013, 5. Teknisk utvalg tok temaplanen til orientering som sak 105/16 den 24.11.2016.

byggets levetid (LCC), prioriteres. LCC⁵ et av satsningsområdene framover (intervju med eiendomssjef 22.3.17).

Park

Den andre avdelingen er park som har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av utomhusanlegg, parkanlegg, lekeplasser, badeplasser og frilufts- og naturområder i kommunen (Lørenskog kommune 2015b, 7). Bruken av de grønne områdene er i vekst i Lørenskog, noe som medfører økt behov for vedlikehold og skjøtsel. Forsøpling har de siste årene vært et økende problem, noe som medfører at mer ressurser går til å rydde og å opprettholde ønsket standard. Parkavdelingen har derfor sett seg nødt til å øke vikarbruk på sommersesongen. De som er fast ansatte i avdelingen samarbeider utenom sesongen med drift og vedlikehold for å bidra til så effektive og gode tjenester som mulig (Lørenskog kommune 2015b, 29-30).

Renhold

Den tredje avdelingen er renhold. Renholdsavdelingen har ansvar for daglig renhold, hovedrenhold og vinduspuss på kommunale bygg, i tillegg til driften av kantina på rådhuset (Lørenskog kommune 2015b, 7).

Avdelingen er delt opp i to geografiske distrikter med hver sin renholdsleder. For de 14 største byggene er det ansatt arbeidende arbeidsledere, som utfører noen tilleggsoppgaver men ikke har personalansvar. Tre ambulerende renholdere som primært vikarierer ved korttidsfravær, utfører ved lavt sykefravær vedlikeholdsoppgaver (Lørenskog kommune 2015b, 28).

Avdelingen har fokus på kostnadsbesparende teknologi og jobber mot et mest mulig maskinelt renhold, noe som sikrer god kvalitet og holder kostnadene nede. Smussfangede matter, bruk av mer moderne metoder og utstyr, samt økt bruk av maskinelt renhold har ført til en effektivisering i avdelingen med 2,5 årsverk i løpet av 2015 (ibid).

3.3.3 Systemer innenfor eiendomsforvaltningen

Tilstandskartlegging

IK Bygg er et web-basert verktøy som brukes for å kartlegge tilstand på kommunens formålsbygg. Programmet ivaretar norsk standard NS 3424:2012 for tilstandsanalyse av byggverk⁶. Denne standarden er lagt til grunn i IK Bygg som er utviklet for å gi bedre eierskap, forvaltning og bruk av

⁵ Life Cycle Costs (LCC), den engelske betegnelsen for livssyklus kostnader

⁶ Det foreligger en norsk standard NS 3424:2012 for tilstandsanalyse av byggverk (Norsk Standard NS 3424:2012 2012) Standarden er ment som et verktøy for å få oversikt over tilstand i forhold til et gitt referansenivå og eventuelle tiltak som kan redusere eller lukke avvik. Standarden beskriver systematikken i en tilstandsanalyse og kan brukes som et hjelpemiddel ved gjennomføring av tilstandsanalyser (ibid, 2).

bygg. Verktøyet er utviklet av Norsk kommunalteknisk Forening (NKF) med støtte fra Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) gjennom KOBE-programmet⁷ for formålsbygg.

I følge Lørenskog kommunes årsrapport fra 2015 har IK-bygg blitt implementert i eiendomsforvaltningen i løpet av 2015 og vil i 2016 bli tatt i bruk på flere nivåer (Lørenskog kommune 2015a, 79). I implementeringsfasen av systemet ble tilstandskartleggingen i første omgang utført av driftsoperatøren ved bygget. Når registrering og rutiner for dette fungerer skal forvalteren/driftslederen i tillegg til brukerne av byggene inn i systemet (Lørenskog kommune 2015b, 19).

I intervju med eiendomssjefen 22.3.17 opplyses det om at kommunen har registrert alle bygg som eiendom har ansvar for, inn i IK-bygg. Kommunen har også kommet i gang med IK-brann. Når det gjelder å implementere brukerne i IK-bygg⁸, er det nylig bestemt at brukerne av kommunale kulturbygg først skal få tilgang til programmet, deretter vil rektorene få tilgang og til sist brukerne av resterende kommunale bygg. Eiendomssjefen opplyser videre at det nylig ble besluttet at boligkontoret også skal ta i bruk IK-bygg for Lørenskogs kommunale boliger.

Oppbygging av regnskapet

Eiendomssjefen utarbeider en årlig brukerveiledning for KOSTRA i eiendomsvirksomheten. Dette er en oversikt som er ment å sikre at regnskapet blir bokført i henhold til KOSTRA. Inndelingen som brukes er:

- Art (konto) – art rapporteres til KOSTRA
- Ansvar
- Tjeneste – funksjon rapporteres til KOSTRA
- Objekt
- Aktivitet
- MVA

Korrekt bruk av *artsbegrepet* vil for eksempel sikre at driftsposter og vedlikeholdsposter holdes atskilt og framkommer korrekt i statistikk i KOSTRA. *Ansvarsbegrepet* er fordelt på fire områder (forvaltning; drift og vedlikehold; renhold; park). Overordnet ansvar for budsjett og regnskap (at vedtatte rammer overholdes) er tillagt ansvarlig for hvert av disse områdene. Ansvarsområde 2, 3 og 4 omfatter kommunens 75 bygninger. *Tjenestebegrepet* skal sikre at utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold bokføres på korrekt funksjon i KOSTRA. *Objektbegrepet* er en kode som viser hvilket bygg en utgift gjelder. I tillegg registreres regnskapsbilag også på et *aktivitetsbegrep* for å gjøre det mulig å ta ut rapporter som viser hvordan utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold fordeler seg.

⁷ KoBE-programmet ble gjennomført som et kompetanseprogram for eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner i perioden 2006-2012 da det ble nedlagt og eiendomsforvaltning ble fra samme tidspunkt et fagområde i Direktoratet for Byggkvalitet.

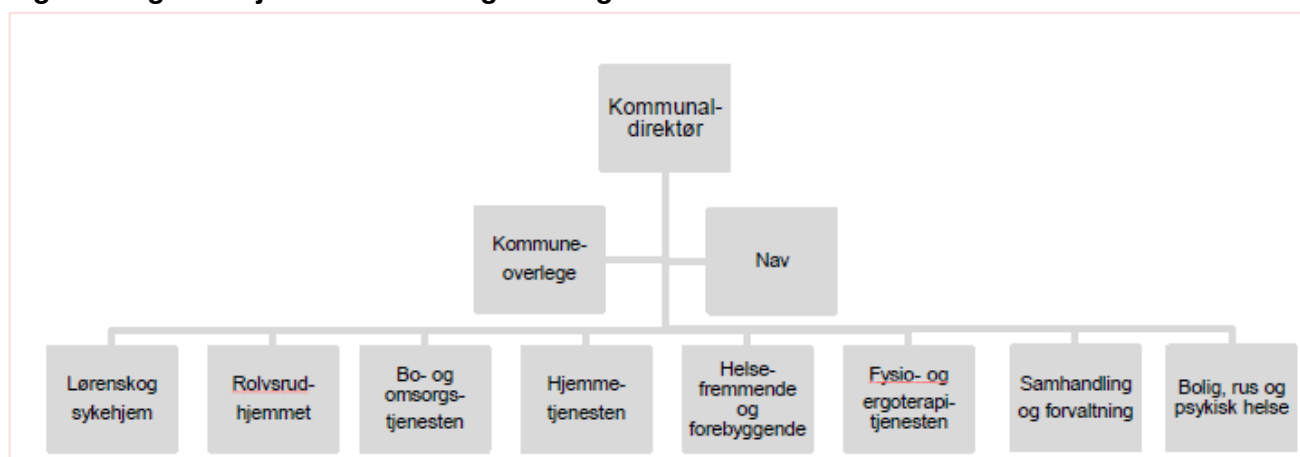
⁸ «Mitt bygg»/driftsmeldinger er en modul i FDV-bygg som sammen med IK Bygg består av flere moduler.

MVAbegrepet skal sikre korrekt håndtering av merverdiavgiftsordningene (Lørenskog kommune 2017a).

3.4 Helse og omsorg

Administrativt er drift og vedlikehold av boligene organisert under sektor helse og omsorg.

Figur 3 Organisasjonskart helse og omsorg

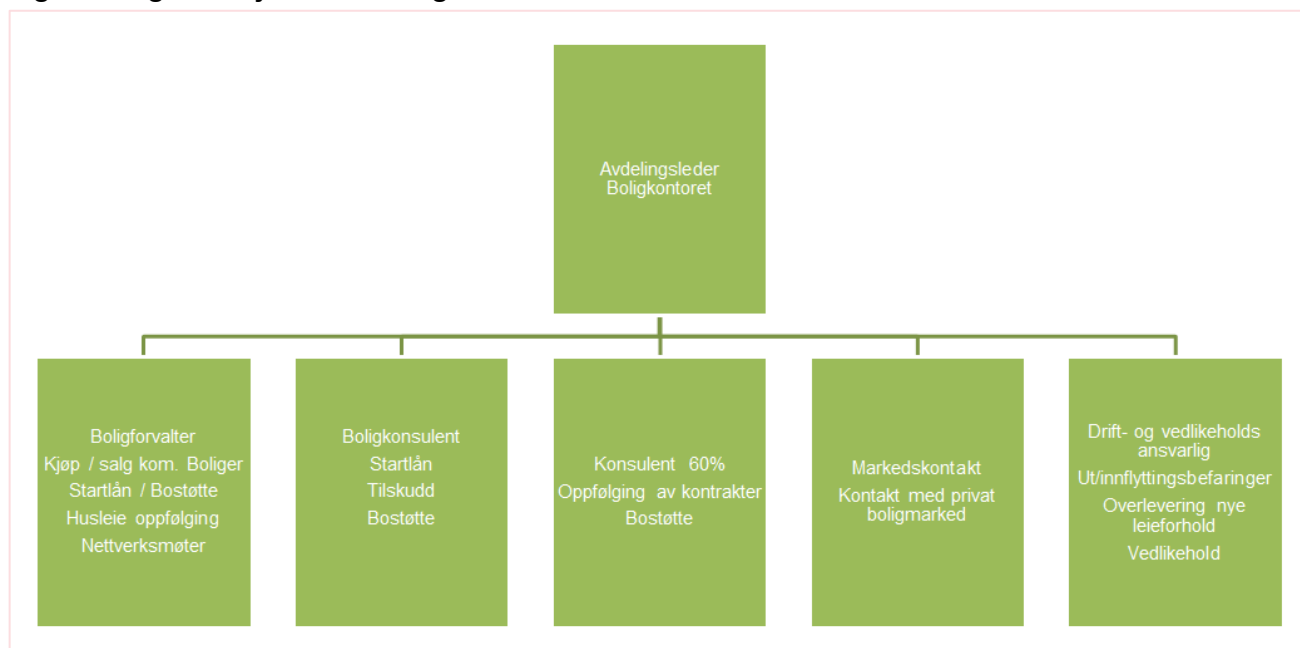


Kilde: Lørenskog kommune 2015a, 52

3.4.1 Organisering av avdeling boligkontoret

Boligkontoret inngår i virksomheten bolig, rus og psykisk helse som en av fire avdelinger. De andre avdelingene i virksomheten er avdeling rus og psykisk helse, samlokaliserte boliger og Mai-senteret (Lørenskog kommune 2015a, 55). Virksomheten bolig, rus og psykisk helse er en av åtte virksomheter i Helse- og omsorgssektoren i Lørenskog (Lørenskog kommune 2016c, 98).

Drift og vedlikehold av Lørenskogs kommunale boliger er i utgangspunktet organisert under boligkontoret. I tillegg til drift og vedlikehold har boligkontoret ansvar for forvaltning av de boligsosiale virkemidlene, samt boligrelatert veiledning og oppfølging av leietagere (Lørenskog kommune 2013, 37).

Figur 4 Organisasjonskart boligkontoret

Kilde: Lørenskog kommune 2016a

Boligsjefen opplyser i epost til revisjonen 28.3.17 at det er 5,6 årsverk ansatt på boligkontoret. Det er et årsverk (av 5,6 årsverk) til drift og vedlikehold av kommunale boliger (Lørenskog kommune 2016f).

I oktober 2012 hadde Lørenskog 454 boenheter (Lørenskog kommune 2013, 30). Fire år senere har kommunen økt antall boenheter til 511 (Lørenskog kommune 2016b). Boligmassen fordeler seg på følgende måte:

Tabell 1 Utleieboliger

Boligtyper	Antall kommunale boliger
Omsorgsboliger	124
Kommunale gjennomgangsboliger	318
Rusavhengige	11
Personer med psykiske lidelser	24
Flyktninger	34
Mindreårige enslige flyktninger	2 eneboliger a 4 personer

Kilde: Lørenskog kommune 2016b

Lørenskog kommune benytter ulike virkemidler i sitt arbeid, blant annet metoden housing first og programmet Boso. Boligsjefen er av den oppfatning at det fungerer ganske godt å bruke disse to verktøyene, og de benyttes i stadig større grad.

I 2013 ble det gjennomført en grundig kartlegging av kommunale boliger i Lørenskog, og det ble registrert et vedlikeholdsbehov på i overkant av 10 millioner kroner for 454 kartlagte boliger (tilstandsvurdering boliger 2013). Boligkontoret har strategiske mål og planer i boligplaner og helse- og omsorgsplaner og viser også til kommuneplanen (Lørenskog kommune 2016f). Boligkontoret har ingen plan for vedlikehold på samme måte som eiendom. Boligkontoret har et årsbudsjett. Mange avgjørelser som gjelder boligene, må tas ad-hoc. Det kan for eksempel være slik at budsjettmidler må benyttes til å reparere inventar som har blitt ødelagt. Boligkontoret har (våren 2017) påbegynt arbeidet med en vedlikeholdsplan, men presiserer at ikke alt kan planlegges fordi mye må utbedres etter hvert som feil og ødeleggelser oppstår.

3.5 Grensesnitt mellom eiendom og boligkontoret

Når det gjelder drift og vedlikehold av de kommunale boligene har eiendom ansvar for utvendig vedlikehold av boligene mens boligkontoret har ansvar for det innvendige. Denne fordelingen gjelder for kommunalt eide bygninger, og fordelingen omfatter ikke leiligheter i borettslag, sameier og lignende der boligkontoret har ansvar for drift og vedlikehold både ute og inne. Boligsjef og eiendomssjef oppgir i intervju at denne ansvarsfordelingen fungerer godt. Dersom det er usikkerhet rundt hvem som har ansvar ved eksempelvis bytte av dører og vinduer, diskuterer man seg fram til en god løsning (intervju med eiendomssjef og boligsjef 29.11.16).

I kapittel 5 om utgifter til eiendomsforvaltningen kommer vi noe tilbake til utleieboligene under det som skrives om funksjon 261 og vedlikehold.

4 UTGIFTER TIL EIENDOMSFORVALTNING

I dette kapitlet vil revisjonen undersøke om Lørenskog bruker mer penger på eiendomsforvaltning enn kommunene i sammenligningsgrunnlaget. Her vil analyser fra KOSTRA være en viktig kilde til informasjon. Dersom det kan se ut som at det er tilfelle at Lørenskog har høyere utgifter vil vi systematisk gjennomgå en del mulige årsaker til dette i kapittel 5.

Problemstilling 2a)

Er kommunens utgifter til eiendomsforvaltning høyere enn for kommunene i sammenligningsgrunnlaget?

4.1 Høyere utgifter i Lørenskog?

Spørsmålet om utgiftene til eiendomsforvaltning er høyere i Lørenskog enn for kommunene i sammenligningsgrunnlaget, besvares i dette kapitlet. Problemstillingen er deskriptiv, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier til problemstilling 2a).

4.1.1 *Nettverk for økt kvalitet på KOSTRA-rapportering*

Virksomhet eiendom i Lørenskog er deltagere i et nettverk i regi av Norsk kommunalteknisk forening, sammen med syv andre kommuner (Asker, Skedsmo, Moss, Nittedal, Ringerike, Sarpsborg, Sørums og Rælingen). Hensikten med nettverket er å bedre kvaliteten på KOSTRA-tallene gjennom et samarbeid som skal sikre at de ulike kommunene «legger til grunn samme definisjonene ved regnskapsføringen for eiendomsfunksjonene, høyner kvaliteten på tjenestedataene som rapporteres og legge til rette for økt bruk av KOSTRA nøkkeltall som grunnlag for prioritering, styring og beslutninger, samt rapportering av relevant informasjon til folkevalgte» (Lørenskog kommune 2015b, 3).

I forbindelse med samarbeidet har Lørenskog kommune utarbeidet en tjenesteanalyse der de sammenligner seg med de andre kommunene i nettverket gjennom et sett felles indikatorer. Indikatorene er delt inn i fem hovedkategorier: prioritering, dekningsgrad, produktivitet, investering og kvalitet.

Tabell 2 Utvalgte indikatorer i KOSTRA for Lørenskog kommune (2015)

Styringsindikator	Lørenskog	Snitt i nettverk	Lavest verdi i nettverk	Høyest verdi i nettverk
Prioritering				
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	5511	4440	3866	5511
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, i prosent av samlede netto driftsutgifter	12,5	9,4	8,1	12,5
Dekningsgrad				
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	5,0	4,1	3,3	5,0
Produktivitet				
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvm (BTA)	1120	1143	1039	1311
Korrigert brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvm (BTA)	49	66	21	111
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvm (BTA)	458	535	410	622
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvm (BTA)	166	127	94	225
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvm (BTA)	85	103	85	126
Renholdskostnad per kvm (BTA)	160	162	114	217
Sum FDV per kvm (BTA)	673	728	616	881
Investering				
Snitt investeringsutgift per innbygger siste 6 år	7047	3890	1336	7047
Avskrivninger for kommunal eiendomsforvaltning per kvm eide bygg	361	359	161	505
Kvalitet				
Energibruk per kvm (BTA)	152	157	132	199

Kilde: Lørenskog kommune 2015 [Tjenesteanalyse 2015].

Som vi ser av tabellen fra kommunens tjenesteanalyse ligger Lørenskog høyest av kommunene i nettverket når det gjelder *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger*. Vi ser også at Lørenskog har høyest antall kvadratmeter *areal formålsbygg per innbygger*. Når det gjelder indikatorene for produktivitet ligger Lørenskog rundt snittet eller under for alle bortsett fra *utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvm (BTA)*. Her ligger de noe over snittet men har likevel ikke høyest verdi i nettverket⁹. Det er også verdt å påpeke at Lørenskog ligger under snittet når vi ser på *korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvm (BTA)*.

⁹ Høyeste verdi i nettverket er det Nittedal kommune som har.

Vi vil nå se nærmere KOSTRA-tallene for Lørenskog og kommunene revisjonen har valgt som sammenligningsgrunnlag i denne rapporten, og se om samme bilde avtegner seg her som i tabellen over.

4.1.2 Kostratall – overordnet nivå

Under ser vi de samme indikatorene som vist i tabell 1, men for Skedsmo, Ullensaker og kommunegruppe 13 (sammenligningsgrunnlaget), i tillegg til Lørenskog. Her ser vi at Lørenskog ligger høyere enn sammenligningsgrunnlaget både når det gjelder *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* og når det gjelder *korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning*. Indikatoren *utgifter til vedlikeholdsaktiviteter* stikker seg ut som særlig høye i sammenligningen. Samlet areal på formålsbyggene per innbygger er ganske likt for de tre kommunene, noe lavere for kommunegruppe 13.

Tabell 3 Utgifter til eiendomsforvaltning 2015 – revisjonens sammenligningsgrunnlag

	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	K.gruppe 13
Prioritet				
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	5 511	5 004	4 703	4 215
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, i prosent av samlede netto driftsutgifter	12,50 %	10,70 %	10,80 %	8,60 %
Dekningsgrad				
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	5	4,8	5	4,4
Produktivitet				
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter.	1 120	1 069	952	1 038
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvadratmeter	49	21	76	54
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	458	554	489	482
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	166	94	96	89
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	85	99	111	98
Renholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	160	176	187	155
Investering				
Brutto investeringsutgifter (i 1000 kr)	145 669	128 756	49 672	
Avskrivninger (i 1000 kr)	65 328	88 246	55 702	

Kilde: Framsikt 2017

Videre, når det gjelder *utgifter til driftsaktiviteter* ser vi at Lørenskog ligger lavest av alle, også under snittet for kommunegruppe 13. Når det gjelder *energikostnader* ligger Lørenskog lavest, og kommunen kommer også lavt ut på *utgifter til renhold*.

Så langt viser undersøkelsen at indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* er høyere i Lørenskog enn i Ullensaker, Skedsmo og gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Det samme gjelder indikatoren *korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter*. Indikatoren *utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* er også høyere i Lørenskog enn i sammenligningsgrunnlaget. Vedlikehold kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 5, punkt 5.2.5.

4.1.3 Funksjoner i eiendomsforvaltningen

Ovenfor har vi sett på utgiftene til eiendomsforvaltningen samlet for hele kommunen. Fordelen med en slik sammenligning er at feil i regnskapet og ulik tolkning av kostraveilederen kan forventes å gi mindre utslag i statistikken i KOSTRA enn om det er feilføringer mellom de forskjellige funksjonene i eiendomsforvaltningen. Funksjonene benevnes gjerne *byggfunksjoner* fordi de gir informasjon om hvor mye som går med til forvaltning, drift og vedlikehold av lokalene for de utvalgte formålsbyggene.

I tabellene nedenfor skal vi likevel nyansere hovedbildet ved å gå nærmere inn på noen nøkkeltall og indikatorer for eiendomsforvaltningen. Underveis i gjennomgangen peker revisjonen på enkelte forhold som kommunen kan velge å undersøke nærmere.

Tabell 4 Funksjon 121: forvaltningsutgifter og forsikring

År 2015	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	K.gruppe 13
Netto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer, kr per innbygger	244	96	384	231
Korrigerte brutto driftsutgifter, kr per m2	49	21	76	54

For funksjon 121 forvaltningsutgifter eiendomsforvaltning ligger Lørenskog kommune rundt snittet for kommunegruppe 13. Det er Ullensaker kommune som har de høyeste utgiftene her.

Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen i KOSTRA gir informasjon om hvor mye kommunen bruker til forvaltning av eiendomsforvaltningen. Vår gjennomgang viser at det er lønn til eiendomsledelse og administrasjon av eiendomsforvaltningen og forsikringer av byggene som føres på funksjonen. Undersøkelsen viser at forsikringer av formålsbyggene føres her, og nesten alle utleieboligene. Unntaket som kommunen kan se på gjelder forsikring eneboliger opplyser eiendomssjefen. Revisjonen mener beløpene ikke er vesentlige.

Tabell 5 Funksjon 130: administrasjonslokaler

År 2015	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	Kostragr. 13
Energikostnader, kr per m2	103	73	277	99
Renhold, kr per m2	90	125	275	160
Utgifter til driftsaktiviteter, kr per m2	383	431	820	567
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kr per m2	218	99	208	126
Korrigerte brutto driftsutgifter, kr per m2	947	722	1272	988
Areal m2 per innbygger	0,4	0,4	0,3	0,4
Samlet areal (BTA)	13 533	21 518	10 816	
Avskrivninger (i 1 000 kr)	1 134	3 861	2 518	
Brutto investeringsutgifter per innbygger	272	24	871	243

Funksjon 130 administrasjonslokaler skal vise utgifter til drift og vedlikehold av lokaler som benyttes til oppgaver under funksjonene 100, 110, 120 og 121.

Utgifter til fellesbygg skal fordeles, for eksempel må byggesakskontorets andel av utgiftene til kontorlokalene i rådhuset knyttes til den aktuelle funksjonen for dette (302) (kostraveileder). Revisjonens undersøkelse viser at dette blir gjort i Lørenskog, se punkt 5.2.6. Det er ikke undersøkt hvordan dette er i Skedsmo eller Ullensaker.

Undersøkelsen viser også at kommunen fordeler andeler av kommunens bygningsdrift på selvkostområdene. Dette er tekniske føringer som ikke påvirker funksjon 130 i KOSTRA etter det revisjonen kan se.

Tabell 6 Funksjon 221: førskolelokaler og skyss

ÅR 2015	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	Kostragr. 13
Energikostnader, kr per m2	87	121	147	108
Renhold, kr per m2	271	327	229	296
Utgifter til driftsaktiviteter, kr per m2	657	941	645	693
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kr per m2	432	213	335	156
Korrigerte brutto driftsutgifter, kr per m2	1655	1510	1409	1410
Areal m2 per barn i kommunale barnehager	10,8	11,8	11,6	11,7
Samlet areal (BTA)	12 482	19 742	4 371	
Totalt antall barn i kom. barnehager	1153	1675	378	
Avskrivninger, kr per m2	569	350	428	
Brutto investeringsutgifter per innbygger	535	851	38	331

Tabell 7 Funksjon 222: skolelokaler

År 2015	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	Kostragr. 13
Energikostnader, kr per m2	78	90	90	86
Renhold, kr per m2	215	186	197	171
Utgifter til driftsaktiviteter, kr per m2	535	517	442	424
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kr per m2	154	46	75	72
Korr. brutto driftsutgifter, kr per m2	1148	998	852	915
Areal i m2 per elev i kommunal grunnskole	14,7	19,2	19,1	17,6
Samlet areal (BTA)	66 637	126 605	88 982	
Antall elever per kommunal grunnskole	411	413	311	284
Avskrivninger, kr per m2	451	433	342	
Brutto investeringsutgifter per innbygger	2 581	569	225	1 770

På funksjon 222 for skolelokaler ligger Lørenskog over sammenligningsgrunnlaget på flere indikatorer. Vi ser også at kommunen for tiden har relativt sett stor investeringsaktivitet innenfor skole.

Når det gjelder renhold blir tallet for Lørenskog høyere fordi KOSTRA ikke sier noe om for eksempel hvor frekvent renholdet er. I tabellen over ser vi bare den bygningsmessige delen. Lørenskog gjør rent skolene hver dag, og om man ser på *andel renholdt areal* ligger Lørenskog under Skedsmo og litt over kommunegruppe 13 i 2015, og lavest av disse i 2016 (intervju eiendomssjef 22.3.17).

Tabell 8 Funksjon 261: institusjonslokaler

År 2015	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	K.gruppe 13
Energikostnader, kr per m2	88	150	156	119
Renhold, kr per m2	124	254	162	140
Utgifter til driftsaktiviteter, kr per m2	398	683	605	489
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kr per m2	115	121	58	79
Korrigerte brutto driftsutgifter, kr per m2	788	1114	722	974
Areal m2 per kommunal sykehjemsplass	211	110	205	
Samlet areal (BTA)	46 290	33 857	35 494	
Totalt antall kommunale sykehjemsplasser	219	309	173	
Avskrivninger (i 1 000 kr)	8 310	10 491	9 040	
Brutto investeringsutgifter per innbygger	60	85	16	804

Funksjon 261 omfatter institusjoner der beboerne/pasientene betaler vederlag etter bestemmelser om dette, mens funksjon 265 omfatter botilbud og boliger der beboerne betaler husleie (uavhengig

av om leieboer mottar mye hjelp (veiledningen til regnskapsrapporteringen). Dette følger av bestemmelser i helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Det skilles derfor tilsvarende mellom disse to funksjonene også i KOSTRA. Dette gjelder både utgifter til drift og vedlikehold av lokalene og innrapportering av lokaler under funksjon 261.

Eiendom har ansvar for det utvendige vedlikeholdet av botilbud der det betales husleie (se punkt 3.5 ovenfor). Eiendom bruker funksjon 261 (26100 botilbud i institusjon både til institusjoner der vederlagsbestemmelsene gjelder (for eksempel Lørenskog sykehjem) og botilbud der det betales husleie (for eksempel Bårlikogen omsorgsboliger) (Lørenskog kommune 2017a). Revisjonens funn viser at drift og utvendig vedlikehold av botilbudene og arealene for disse, innrapporteres feilaktig på funksjon 261. Under forutsetning av at Skedsmo og Ullensaker gjør dette korrekt, bidrar dette til et unøyaktig sammenligningsgrunnlag av både utgifter og arealer for funksjon 261 for Lørenskog kommune. Eiendomssjefen peker på at det i noen grad også utføres innvendig vedlikehold av boligene (for eksempel Bårlikogen omsorgsboliger). Eiendomssjefen er enig med revisjonen (telefon 7.4.2017) i at det kan være grunnlag for å undersøke¹⁰ dette nærmere.

Lørenskog kommune har innrapportert 219 kommunale sykehjemsplasser i 2015, Skedsmo 309 og Ullensaker 173. Arealet per plass blir høyest i Lørenskog slik innrapporteringen er gjort både i 2015 og 2016.

Tabell 9 Funksjon 381: kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg

År 2015	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	Kostragr. 13
Energikostnader, i 1 000 kr	2 156	3 872	1 599	
Renhold, i 1 000 kr	2 075	1 842	2 498	
Utgifter til driftsaktiviteter, i 1 000 kr	7 787	18 683	9 675	
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, i 1 000 kr	4 174	5 903	3 185	
Korrigerte brutto driftsutgifter, kr per m2	1018	1479	1101	1174
Areal m2 per innbygger	0,6	0,5	0,6	0,5
Samlet areal (BTA idrettsbygg)	22 511	25 607	20 951	
Avskrivninger (i 1 000 kr)	4 599	12 030	10 013	
Brutto investeringsutgifter per innbygger	554	894	302	495

For funksjon 381 kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg er ikke tallene til Lørenskog høyere enn for sammenligningsgrunnlaget. Her er det Skedsmo kommunes tall som gjennomgående er høyest.

¹⁰ Rådmannen vil følge opp og undersøke dette punktet nærmere (e-post 16.5.2017).

Tabell 10 Funksjon 386: kommunale kulturbygg

År 2015	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	Kostragr. 13
Energikostnader, kr per m2	80	32	20	70
Renhold, kr per m2	118	56	186	83
Utgifter til driftsaktiviteter, kr per m2	404	178	240	385
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kr per m2	109	59	30	82
Korrigerte brutto driftsutgifter, kr per m2	1 239	711	501	836
Areal m2 per innbygger	0,6	0,5	0,3	0,3
Samlet areal (BTA)	21 055	26 677	10 055	
Avskrivninger, kr per m2	669	5,3	180	
Brutto investeringsutgifter per innbygger	4	29	1	270

Når det gjelder kommunale kulturbygg kommer Lørenskog kommune høyt ut både når det gjelder driftsaktiviteter, herunder energi, vedlikehold, korrigerte brutto driftsutgifter og avskrivninger.

En mulig årsak til at disse utgiftene ligger over sammenligningsgrunnlaget kan være at det er stor aktivitet i Lørenskog hus. Bygget er kun stengt fire timer i døgnet. Dersom kulturhus i de andre kommunene brukes mindre kan driftsutgifter også forventes å være lavere for disse kommunene (intervju eiendomssjef 23.3.17).

I kapittel 5 undersøker revisjonen om det er mulig å peke på elementer som kan forklare om det virkelig er slik at utgiftene til eiendomsforvaltningen i Lørenskog kommune er høyere enn revisjonens sammenligningsgrunnlag, noe undersøkelsen så langt tyder på.

5 HVA KAN FORKLARE LØRENSKOGS NIVÅ PÅ EIENDOMSFORVALTNING?

I foregående kapittel utreder revisjonen om Lørenskog bruker mer penger på eiendomsforvaltning enn kommunene i sammenligningsgrunnlaget:

Problemstilling 2a)

Er kommunens utgifter til eiendomsforvaltning høyere enn for kommunene i sammenligningsgrunnlaget?

Gjennom å sjekke ut om viktige krav til rapportering følges vil vi peke på mulige forklaringer for flere indikatorer, totalt og på funksjonsnivå i dette kapitlet:

Problemstilling 2b)

Hvis ja, hva er mulige forklaringer på dette?

5.1 Revisjonskriterier

I denne undersøkelsen utledes revisjonskriteriene med utgangspunkt i bestemmelser i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (koml.). I lovens formål slås fast at loven skal legge forholdene til rette for «en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale [...] fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. I lovens bestemmelser om årsbudsjettets innhold framkommer at dette er «en bindende plan for kommunens [...] midler og anvendelsen av disse i budsjettåret», og videre at årsbudsjettet «skal være realistisk» (koml. § 46).

Kommunene plikter å rapportere om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer (koml. § 49). Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (forskrift 15. desember 2000 nr. 1425) regulerer dette nærmere (forskrift om kommunal rapportering). Kommunene plikter å rapportere på funksjon, art og kontoklasse. Nedenfor gjengis enkelte definisjoner:

Funksjoner gir uttrykk for hvilke ressurser i form av grupper av aktiviteter/tjenester kommuner og fylkeskommuner bruker for å ivareta bestemte behov hos innbyggerne [...]

Utgiftsarter er anskaffelser av produksjonsfaktorer som medfører betalingsforpliktelser, samt pengeoverføringer fra kommunen/fylkeskommunen uten motytelse [...]

Forskrift om kommunal rapportering § 3

Videre framkommer i § 4 at funksjoner skal belastes med avskrivninger og i § 5 slås prinsippet om at anskaffelse og anvendelse av midler som vedrører flere funksjoner skal fordeles på de berørte funksjoner. Fordelingsprinsippet gjelder også for avskrivninger (§ 5, jf. § 4). I tillegg plikter kommunene å rapportere tjenestedata (§ 7).

Kommunaldepartementet utgir en hovedveileder med retningslinjer for inndeling i funksjoner og arter som skal følges påfølgende regnskapsår. Kommunen kan innrette den interne regnskapsføringen etter hovedveilederen. I denne revisjonen er det veilederen for 2015/2016 som legges til grunn (KMD 2014). Det stilles en rekke krav til kommunene i forbindelse med dette. Blant annet gjelder dette fordeling av utgifter og inntekter. Sentrale funksjoner i tilknytning til denne revisjonen er funksjon:

- 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, herunder forsikring av alle bygg
- 130 Administrasjonslokaler (lokaler under funksjonene 100, 110, 120 og 121)
- 221 Førskolelokaler og skyss
- 222 Skolelokaler
- 261 Institusjonslokaler
- 381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
- 386 Kommunale kulturbygg

Det bør foreligge et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22, 107) og vedlikeholdsplanleggingen bør ha et langsiktig perspektiv (livsløpsperspektiv) (NS 3454).

Kommunen skal også sikre tilstrekkelig intern kontroll (kommuneloven § 23 nr. 2). Et element i dette er å sikre etterlevelse av sentrale bestemmelser. Eiendom har utarbeidet en egen kostraveiledning til bruk i virksomheten. Generelt står det:

Lørenskog kommune fører alle utgifter og inntekter ihht. KOSTRA. Dette medfører krav til nøyaktighet for de som skal kontere, attestere og anviser regninger (eiendoms veileder, 8).

Ansvarsbegrepet viser hvem som har ansvaret for de ulike områdene og følger organiseringen i Lørenskog kommune. Denne dimensjonen viser hvem som har budsjett- og resultatansvar (kostraveileder for eiendomsvirksomheten, 5).

På denne bakgrunn utledes følgende revisjonskriterier:

Problemstilling 2b)	Revisjonskriterier
Hvis ja, hva er mulige forklaringer til dette?	➤ Regnskapsdata bør tilfredsstillende krav til rapportering ○ korrekt funksjon, herunder budsjettansvar ➤ Vedlikehold bør ○ foregå planmessig ○ tilfredsstillende krav til rapportering av regnskapsdata ➤ Avskrivninger bør føres på korrekt funksjon ➤ Tilfredsstillende intern kontroll ○ samsvar mellom innrapportert areal og funksjon i regnskapet

5.2 Funn

Indikatorene *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* og *korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* er høyere i Lørenskog enn for sammenligningsgrunnlaget. Det samme gjelder indikatoren *utgifter til vedlikeholdsaktiviteter* som også er høyere i Lørenskog enn for sammenligningsgrunnlaget.

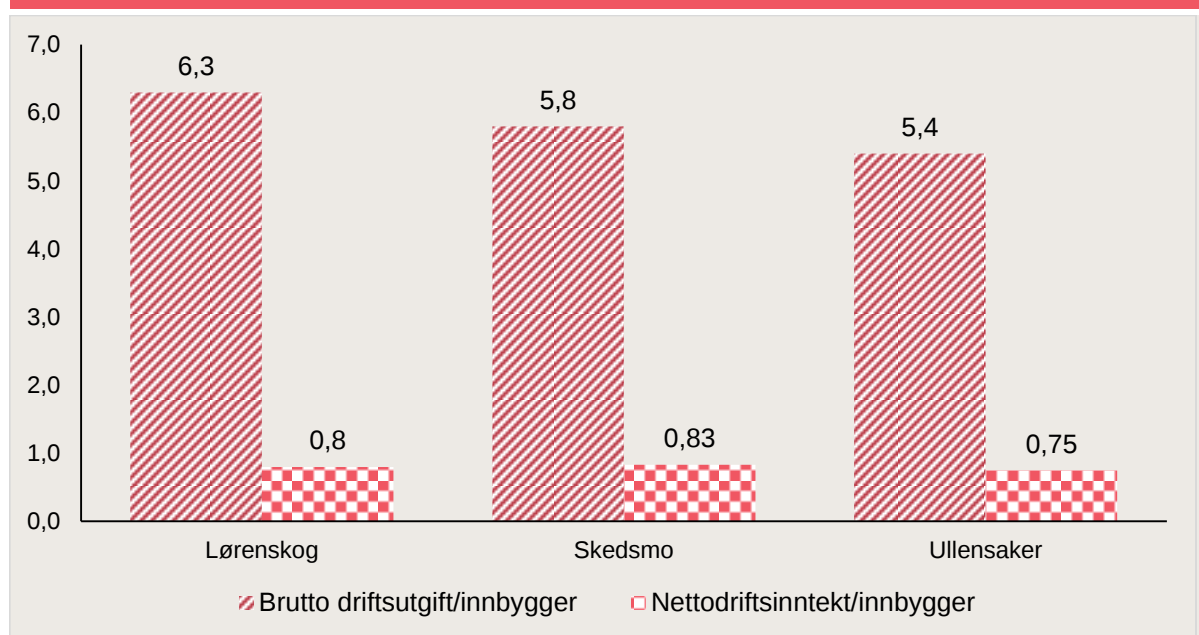
Vi vil nå først se nærmere på indikatorer for

- netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger,
- korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, og
- utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter.

Deretter kommer vi nærmere inn på vedlikehold, avskrivninger og intern kontroll.

5.2.1 Netto driftsutgifter

Innledningsvis undersøkes om Lørenskog har vesentlig høyere inntekter enn sammenligningsgrunnlaget, eller om det er utgiftsnivået som er høyere. Revisjonens gjennomgang av brutto utgifter og brutto inntekter både i Lørenskog og for sammenligningsgrunnlaget viser at brutto driftsutgifter er noe høyere, mens brutto driftsinntekter ligger på samme nivå i Lørenskog, Skedsmo og Ullensaker, målt per innbygger.

Tabell 11 Brutto utgifter og inntekter - eiendomsforvaltning 2015 (per innbygger, mill kr)

Kilde: SSB 2015

Det neste vi undersøker er om det er enkelte bestanddeler i indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning pr innbygger* som har stor påvirkning. Vi har identifisert husleie, avskrivninger og vedlikehold. Disse utgiftsartene er med i indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning pr innbygger*, men husleie, avskrivninger og vedlikehold er ikke med når vi ser på indikatoren *utgifter til driftsaktiviteter i kroner per kvadratmeter* (se tabell 2 foran).

Tabellen under viser hvor mye utgifter til husleie, avskrivninger og vedlikehold påvirker indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger*.

Tabell 12 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger

En sammenligning med utgangspunkt i indikatoren netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning						
Indikatorer og beregninger	Lørenskog		Skedsmo		Ullensaker	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<i>Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger</i>	5 505	6 295	4 998	5 172	4 699	5 076
Herav husleie per innbygger	465	409	362	353	26	41
Herav avskrivninger per innbygger	1 796	1 818	1 680	1 606	1 629	1 610
Herav vedlikehold per innbygger	827	807	439	388	444	595
<i>Indikator fratrukket husleie, avskrivninger og vedlikehold</i>	2 416	3 262	2 518	2 825	2 600	2 830

Kilde: SSB 2017. Tallene for 2015 er også justert i publiseringen per mars 2017.

2015

Revisjonens funn viser at husleie, avskrivninger og vedlikehold forklarer hvorfor Lørenskog kommune ligger høyere på *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* i 2015 enn Skedsmo og Ullensaker.

Husleie gjelder blant annet tre av fire bygg som kommunen leier av Lørenskog kommunale pensjonskasse. Pensjonskassen eier¹¹ Finstad bolig- og servicesenter (husleie på funksjon 261), Fjellhamarhallen og Lørenskog ishall (husleie på funksjon 381). Leiekontraktene er «barehouse» kontrakter hvor leietaker dekker alle kostnader (Årsrapport 2016 pensjonskassen). Pensjonskassens leieavtaler for de tre byggene utgjør om lag 14 millioner kroner inklusive merverdiavgift. Per innbygger utgjør dette 304 kroner av 465 kroner per innbygger (eksklusive merverdiavgift). Dette betyr husleie til andre enn pensjonskassen på ca 5,8 millioner (eksklusive merverdiavgift).

Kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold ligger på 673 kroner per kvadratmeter i Lørenskog i 2015. Tilsvarende tall for Skedsmo (669) og Ullensaker (661) ligger på samme nivå i 2015. Revisjonen mener dette viser at Lørenskog ikke bruker mer til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) enn Skedsmo og Ullensaker. Alle disse tre kommunene ligger noe over kommunegruppe 13 (625).

2016 (foreløpig rapportering til KOSTRA¹²)

Det justerte tallet som revisjonen har kommet fram til, viser en økning for indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger etter fradrag av husleie, avskrivninger og vedlikehold* på 846¹³ kroner per innbygger fra 2015 til 2016, Økningen er langt høyere i Lørenskog enn i Skedsmo og Ullensaker. Det er grunn til å anta at det er andre årsaker enn lønns- og prisvekst som gjør seg gjeldende. Beløpsmessig dreier deg seg om en økning på omtrent 34 millioner kroner fra 2015 til 2016 i Lørenskog. Nedenfor redegjøres for forhold som kan forklare denne økningen.

Revisjonens funn viser at det på flere av byggfunksjonene er bokført utgifter og inntekter som ligger utenfor eiendomssjefens ansvarsområder. Dette gjelder først og fremst ansvar innenfor grunnskole på funksjon 222 og ansvar 66210 og 66220 innenfor funksjon 381. I tillegg fordeles ansvar 81000 prosjekt på flere byggfunksjoner. Sist men ikke minst kan det nevnes at kommunen betalte en erstatning for feil i en anbudsprosess i 2016. Byggfunksjon 222 øker med 21,2 millioner kroner fra 2015 til 2016 som en direkte følge av dette. Nærmere om noen av disse føringene nedenfor.

¹¹ Pensjonskassen eier også Lørenskog Brannstasjon (årsrapport 2016 pensjonskassen). Da brann ikke inngår i en egen byggfunksjon, inngår denne leien ikke i nøkkeltallene i denne beregningen.

¹² Lørenskog kommune har foretatt korrigeringer i regnskap 2016 som påvirker byggfunksjoner i KOSTRA. Driftskostnader på ca. 3 millioner kroner er flyttet fra funksjon 221 og 222 til funksjon 120 (ansvar 81000). Driftskostnader på ca. 3,6 millioner kroner er flyttet fra funksjon 386 til funksjon 381 (ansvar 75100). Det er også foretatt en korrigering knyttet til en feilføring av pensjonsutgifter (e-post 16.5.2017).

¹³ Se tabell 11. $3\,262 - 2\,416 = 846$, dvs. en økning fra 2015 til 2016 på 846 kroner per innbygger.

Funksjon 222 - erstatning for feil i anbudsprosess

Det er regnskapsføring av kommunens inndekking av erstatning etter feil i anbudsprosessen i forbindelse med en offentlig anskaffelse på Luhr skole, sak 165/16 i kommunestyret som alene øker utgiftene på *funksjon 222 skolelokaler* med i overkant av 21 millioner kroner i 2016. Denne utgiftsposten vil være en engangsutgift som kommunen bør være særskilt oppmerksom på fordi den får stort utslag på indikatoren netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger. Regnskapsreglene er tydelige på at denne typen erstatninger hører hjemme i driftsregnskapet. Revisjonen mener det er brukt feil funksjon og at korrekt funksjon ville vært funksjon 180 fellesutgifter. Fylkesmannen er enig i denne vurderingen fordi funksjon 222 ikke vil gi et riktig bilde av de faktiske driftsutgiftene. «Føres utbetalingen på funksjon 222 Skolelokaler vil den fiktivt blåse opp funksjonen, da utgiften ikke vil være reell» (e-post 5.5.2017). Kommunen vil være spesielt oppmerksom på denne engangsutgiften ved senere sammenligninger. Rådmannen opplyser at dette ikke vil bli rettet siden regnskap 2016 er avsluttet (e-post 16.5.2017).

Funksjon 222 - andre forhold

Utgifter som ellers er bokført på funksjon 222, og på ansvar som tilhører skolene i kommunen kan være feilføringer. Det er mulig at deler av disse utgiftene hører hjemme under tjenesteytingen, og i den grad dette er tilfelle bidrar disse utgiftene til å drive opp kommunens utgifter til driftsaktiviteter i den kommunale eiendomsforvaltningen uten at dette er korrekt (omtrent 2,6 millioner kroner i 2016 og 1,4 millioner kroner i 2015).

Utgiftene som andre enn eiendomsforvaltningen har ansvar for, kan også være korrekt plassert på byggfunksjon 222. Et eksempel kan være Fjellhamar skole som betaler lønn for tilsyn. I den utstrekning tilsynet er knyttet til skolelokalene mener revisjonen dette kan være i samsvar med veiledningen til regnskapsrapporteringen (KOSTRA). Dersom tilsynet knytter seg til utleie på kveldstid og inngår i skolens virksomhet, er dette mer usikkert. Det samme gjelder trolig utgifter til vakthold (ansvar 22000 grunnskole, funksjon 222, konto 11854). Rådmannen gir uttrykk for at vektertjenester til låsing av skolelokaler og tilsynsvakt av skolebygninger er korrekt henført til byggfunksjon 222 (e-post 16.5.2017).

Økningen fra 2015 til 2016 forklares med ekstern husleie for nye innleide skolepaviljonger ved Solheim skole fra høsten 2016. Leiekostnaden for paviljongene utgjorde 1,2 millioner kroner i 2016 og innebærer en aktivitetsøkning opplyser rådmannen. «Det har i mange år vært en praksis i Lørenskog kommune at budsjettmidler for leide paviljonger og lokaler er lagt til sektoren som har ansvar for tjenestetilbudet. Sektoren, og herunder selve virksomheten som f.eks. grunnskole, får tilført budsjettmidlene og følger opp leiekostnadene knyttet til lokalene» (e-post 16.5.2017).

Funksjon 381 – andre forhold

Når det gjelder idrettsbygg viser regnskapet at ansvar 66210 folkebad og 66220 idrettsanlegg føres på *funksjon 381*. Revisjonen mener kommunen bør undersøke om disse utgiftene helt eller delvis (netto 7 millioner kroner i 2016) egentlig hører hjemme på tjenestefunksjon 380 idrett, og ikke på byggfunksjon 381. Rådmannen vil se nærmere på hva som hører hjemme på 380 og 381 (e-post 16.5.2017).

Flere funksjoner – ansvar 81000 Prosjekt

Dette ansvaret fordeles på flere funksjoner og kommenteres derfor for seg. Ansvar 81000 belaster regnskap 2015 med 0,6 millioner kroner og regnskap 2016 med 3,1 millioner kroner (en økning fra 2015 til 2016 på 2,6 millioner kroner) på funksjon 130, 221, 222 og 381. Totalt er ansvar 81000 fordelt på noen andre funksjoner i tillegg; totalt 2,6 millioner kroner i 2015 og 5 millioner kroner i 2016.

KRS nr. 4¹⁴ om avgrensningen mellom drifts- og investeringsregnskapet punkt 3.1 nr. 7 har slik ordlyd:

Utgifter til prosjektering av en konkret investering, klassifiseres som investeringsutgifter. Utgifter til utarbeidelse av planer som er pålagt etter plan- og bygningsloven og annen generell planlegging av investeringer, er ikke utgifter av investeringsmessig karakter. Dersom det i ettertid viser seg at investeringen ikke blir gjennomført, anses dette som en indikasjon på varig verdifall og nedskrivning skal vurderes i henhold til KRS nr. 9 Nedskrivning av anleggsmidler.

Ovennevnte innebærer etter revisjonens forståelse at generell planlegging av om det skal bygges en ny skole eller lignende hører hjemme i driftsregnskapet, mens all planlegging etter at vedtak er fattet, i den konkrete sak, hører hjemme i investeringsregnskapet. Kommunens arbeid med «[u]tarbeiding, behandling, kontroll og konsekvensutredninger av planer etter plan- og bygningsloven»¹⁵ hører hjemme på funksjon 301 plansaksbehandling. Kommunen bør undersøke om ansvar 81000 brukes korrekt når byggfunksjoner og andre tjenestefunksjoner belastes i driftsregnskapet. Dersom fordelingene gjelder konsekvensutredninger av planer etter plan- og bygningsloven bør kommunen vurdere å endre sin praksis. Driftskostnader på ca. 3 millioner kroner og flyttet fra byggfunksjonene 221 og 222 til 120 administrasjon. Rådmannen vil undersøke hvilken funksjon det er korrekt å bruke til denne typen planutgifter (e-post 16.5.2017).

Oppsummert viser revisjonens funn at det bokføres store beløp på ansvar som ligger utenfor eiendomssjefens ansvarsområder i 2016, og dette er en betydelig økning fra 2015. Hovedtyngden av dette hører hjemme på funksjon 180 fellesutgifter eller tjenestefunksjoner. Rådmannen har foretatt endringer i rapporteringsgrunnlaget for noe av dette, og de endelige KOSTRA-tallene som kommer i juni vil avvike noe fra den foreløpige rapporteringen.

5.2.2 Korrigerte brutto driftsutgifter

Indikatoren *korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter*¹⁶ er på 1 120 for Lørenskog og tilsvarende noe lavere for sammenligningsgrunnlaget (tabellen nedenfor). Fordelt på de enkelte funksjoner er det 221 og 222 som er høyere enn sammenligningsgrunnlaget.

¹⁴ KRS nr. 4 er en foreløpig standard (F), fastsatt av styret i Foreningen GKRS, sist endret 16.12.2010

¹⁵ «Gjelder både arbeid med reguleringsplan, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel» (veiledning 2016,38)

¹⁶ Omfatter både eide og leide lokaler

Forskjellen mellom indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger* og indikatoren *brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* er innholdet både over og under brøkstreken¹⁷. Vi har foretatt den samme korreksjonen som for netto driftsutgifter i tabellen ovenfor.

Tabell 13 Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning

En sammenligning med utgangspunkt i indikatoren korrigerte brutto driftsutgifter per kvm						
Indikatorer og beregninger	Lørenskog		Skedsmo		Ullensaker	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<i>Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter</i>	1 119	1 157	1 068	1 122	951	1 044
Herav husleie per kvm	93	82	75	76	5	5
Herav avskrivninger per kvm	358	365	347	344	326	331
Herav vedlikehold per kvm	165	162	91	83	89	122
<i>Indikator fratrukket husleie, avskrivninger og vedlikehold (per kvm)</i>	504	549	555	619	531	582

Kilde: SSB 2017. Tallene for 2015 er også justert i publiseringen per mars 2017.

Sammenligningen viser at Lørenskog kommune etter ovennevnte korrigeringer ligger noe under kommunene i sammenligningsgrunnlaget. Økningen fra 2015 til 2016 utgjør omlag 1,4 millioner kroner.

5.2.3 Utgifter til driftsaktiviteter

Utgifter til drift av kommunale formålsbygg i statistikken i KOSTRA beløper seg til 458 kroner per kvadratmeter i 2015 og 507 kroner per kvadratmeter i 2016. Utgifter til driftsaktiviteter til kommunal eiendomsforvaltning beløper seg totalt til 83 millioner kroner i 2015, og tilsvarende for 2016 totalt 93,6 millioner kroner (kostra¹⁸). Dette er en økning på noe over ti prosent fra 2015 til 2016.

Indikatoren gir uttrykk for hva driften koster, og til forskjell fra indikatoren korrigerte brutto driftsutgifter per kvadratmeter er husleie, avskrivninger og vedlikehold holdt utenfor i beregningen. Det samme gjelder funksjon 121. Erstatningen som kommunen betalte i 2016 er heller ikke med i indikatoren. Det som er med her er:

¹⁷ Forskjellige nevner. Nevner er *innbyggere* i indikatoren «netto ...» og *kvadratmeter* i indikatoren «brutto ...». Husleie, avskrivninger og vedlikehold er med i begge indikatorene. Utgifter på 300 arter og 400 arter er ikke med i beregningen av korrigerte brutto driftsutgifter. Det er også forskjeller i hvilke inntekter som går til fradrag i beregningene.

¹⁸ Kostra 2016 gjelder foreløpige tall, publisert 15.3.2017, på kommunenivå

- Ansvar 81000 prosjektkontoret – økning ca. 2,6 millioner kroner
- Ansvar 66210 folkebad og 66220 idrettsanlegg – ca. 7 millioner kroner
- Ansvar på noen skoler – ca. 1,2 millioner kroner.

Revisjonen har kommentert disse forholdene nærmere under punkt 5.2.1 foran. Revisjonen bemerker at de tre foran nevnte forhold utgjør mer enn totaløkningen. Dette tyder på at driftsutgiftene til eiendomsforvaltningen i realiteten er ikke øker fra 2015 til 2016.

5.2.4 Vedlikehold

I utredningen «Velholdte bygninger gir mer til alle» fremhever eiendomsforvaltningsutvalget at et godt, verdibevarende vedlikehold vil bidra til både samfunnets og eierens mål om ivaretagelse av våre felles ressurser og kapital og bidra til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivare tatt (NOU 2004:22). I denne sammenheng peker utvalget på viktigheten av mål og planer, fokus på vedlikehold og prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold.

Lørenskog kommune har utarbeidet en temaplan for eiendomsforvaltningen for årene 2017-2030 som inneholder blant annet mål og visjon for eiendomsforvaltningen. Ifølge temaplanen er Lørenskogs eiendomsforvaltning i dag «preget av kortsiktige planer, [det er] få langsiktige føringer for hvordan kommunens bygninger skal ivaretas» (Lørenskog kommune 2016d, 4). I løpet av 2017-2020 skal i følge temaplanen LCC innføres ved alle typer arbeider med bygningsmassen (Lørenskog kommune 2016d, 5).

Når det gjelder vedlikehold av kommunale bygg jobber eiendomsforvaltningen etter en vedlikeholdsplan. Dette er en Excel-fil der alle planlagte vedlikeholdstiltak på de forskjellige byggene føres opp fem år frem i tid. I tillegg har planen en kolonne der man kan legge inn planlagte tiltak etter disse fem årene og fremover (Lørenskog kommune 2016e).

Eiendom utarbeider årlig et infohefte til brukerne av kommunens formålsbygg. Heftet blir lagt ut på kommunens intranett i februar hvert år. I tillegg går eiendom gjennom infoheftet sammen med brukerne på egne brukermøter i mars og april. Her fremgår det hvilke tiltak som er planlagt på de ulike byggene det aktuelle året (Lørenskog kommune 2015c). Alle tiltak som står oppført i infoheftet fra 2015 er ifølge eiendomssjef blitt gjennomført (intervju eiendomssjef 22.3.17).

For eksempel utførte kommunen planlagt vedlikehold på kulturbygg for ca. 1,2 millioner kr i 2015. Av kommunens kulturbygg gjaldt dette Lørenskog hus, Fredheim skole og Lørenskog bygdemuseum. Blant annet fikk Fredheim skole skiftet ut panelovner, Lørenskog bygdemuseum montert nye snøfangere og Lørenskog hus lakket og slipt gulvene (Lørenskog 2017c).

Som nevnt i kapittel 3 er kommunen i gang med innføring av IK-bygg. Dette vil også bidra til et mer planmessig vedlikeholdsarbeid, da kommunen lettere kan holde oversikt over byggenes tilstand, og bruke denne informasjonen i planleggingen. I tillegg til infoheftet som gir informasjon ut til brukerne, gir innføringen av IK-bygg muligheter for en jevnlig interaksjon mellom brukerne og eiendomsforvaltningen.

I følge temaplanen bør vedlikeholdsbudsjettet ligge på 260-300kr per m2. Dette er en utregning som har blitt gjort med utgangspunkt i normer i forhold til drift og vedlikehold av Lørenskog kommunes bygningsmasse. Temaplanen ble lagt fram og tatt til orientering i teknisk utvalg den 24.11.2016 (sak 105/16). Fra rådmannens saksframlegg siteres:

Rådmannen mener også at en i årene framover må satse på å ta vare på kommunens bygninger slik at de ikke verdiforringes og er gode arenaer for kommunens tjenesteproduksjon.

Dersom Lørenskog velger å bruke 150 kr per m2 vil dette i følge temaplanen medføre en årlig verdiforringelse av bygningsmassen på 30 millioner kroner. Et slikt vedlikeholdsetterslep kan tas igjen gjennom å øke vedlikeholdet, rehabilitere eller ved å sanere og investere i nybygg (Lørenskog kommune 2016d, 23).

Som vi ser i tabellen under er Lørenskog blant de kommunene som bruker penger på vedlikehold. Samtidig er nivået langt under det Lørenskog etter egne utregninger bør bruke for å unngå vedlikeholdsetterslep.

Tabell 14 Vedlikehold per kvadratmeter - utvikling

	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	Kostragr. 13
2013	153	59	104	91
2014	189	116	94	92
2015	166	94	96	89
2016	164	85	132	104

Kilde: Framsikt 2017

Tabellen under viser hvordan vedlikeholdsutgiftene fordeler seg på de enkelte funksjonene i 2015 for Lørenskog kommune (indikatoren 166 kroner per kvadratmeter spesifiseres), med utgangspunkt i vedlikeholdsutgiftene og innrapporterte arealer.

Tabellen viser *at utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kroner per kvadratmeter* er høyere i Lørenskog enn i sammenligningsgrunnlaget for administrasjonslokaler, førskolelokaler, skolelokaler og kommunale kulturbygg.

Tabell 15 Vedlikehold på funksjonsnivå, kroner per m2, 2015

	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker	Kostragr. 13
Funksjon 130 administrasjonslokaler	218	99	208	126
Funksjon 221 førskolelokaler	432	213	335	156
Funksjon 222 skolelokaler	154	46	75	72
Funksjon 261 institusjonslokaler	115	121	58	79
Funksjon 381 kommunale idrettsbygg og anlegg	185	231	152	-
Funksjon 386 kommunale kulturbygg	109	59	30	82

Kilde: Framsikt/SSB. Indikatoren for funksjon 381 er beregnet av revisjonen.

Nærmere om vedlikeholdsutgiftene i Lørenskog

Lørenskog kommune brukte 30,1 millioner kroner til vedlikehold i 2015 (kostra 2016). Tilsvarende tall for 2016¹⁹ er 30,2 millioner kroner (ibid). Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap for 2015 og revisjonens beregninger viser at sum vedlikehold i all hovedsak tilhører eiendomsforvaltningens ansvarsområder.²⁰

I tillegg viser revisjonens gjennomgang av kommunens regnskap at vedlikeholdsutgiftene som tilhører boligkontoret beløp seg til omtrent 3,7 millioner kroner til vedlikehold av de kommunalt disponerte utleieboligene i 2015. Dette er vedlikeholdsutgifter som man *ikke* finner igjen i statistikken i KOSTRA. Eiendomssjefen peker videre på at enkelte utleieboliger «holdes gående» fordi man ønsker å gjøre noe med bygningsmassen på sikt. Det er slik at enkelte bygg har gått ut på dato. Kommunens strategi avgjør hva som skjer med disse byggene (f.eks. Dovre-bygget).

Revisjonen gjør oppmerksom på at vedlikehold bokført på funksjon 121 ikke kommer med i statistikk over vedlikehold i KOSTRA. Revisjonen ser at det er bokført et beløp på 0,1 millioner kroner på denne funksjonen i 2015.

5.2.5 Avskrivninger

Lørenskog kommunes avskrivninger ligger i 2015 på 65 millioner kroner. Av disse står Lørenskog hus for 14 millioner, noe som er mesteparten av avskrivningene for kulturbygg (Framsikt 2017, intervju eiendomssjef 22.3.17). Som vi ser i tabellen under stikker kommunale kulturbygg seg spesielt ut om man sammenligner med Skedsmo og Ullensaker som har langt lavere andel avskrivninger. Når man ser på de totale avskrivninger i 2015 kommer Skedsmo høyt ut, mens Lørenskog ligger mellom Skedsmo og Ullensaker.

¹⁹ Kostra-statistikk per februar 2017, foreløpige tall.

²⁰ Statistikken viser vedlikehold på de utvalgte formålsbyggene. Vedlikehold som av lokaler som ikke har en egen «byggfunksjon» er ikke med i disse tallene.

Tabell 16 Avskrivninger 2015 (i 1000 kr)

	Lørenskog	Skedsmo	Ullensaker
Avskrivninger administrasjonslokaler	1 134	3 861	2 518
Avskrivninger førskolelokaler	7 108	6 915	1 874
Avskrivninger skolelokaler	30 086	54 808	30 452
Avskrivninger institusjonslokaler	8 310	10 491	9 040
Avskrivninger kommunale idrettsbygg	4 599	12 030	10 013
Avskrivninger kommunale kulturbygg	14 091	141	1 805
Sum avskrivninger	65 328	88 246	55 702

Kilde: Framsikt 2017

Avskrivningene for Skedsmo er veldig lave, og dette indikerer muligens feil i rapporteringsgrunnlaget (avskrivningene).

Tabell 17 Avskrivninger 2013 – 2016 i Lørenskog (i 1000 kr)

	2013	2014	2015	2016
Avskrivninger administrasjonslokaler	19 559	19 450	1 134	2 274
Avskrivninger førskolelokaler	6 479	7 041	7 108	7 182
Avskrivninger skolelokaler	26 428	29 459	30 086	30 901
Avskrivninger institusjonslokaler	8 941	8 235	8 310	8 443
Avskrivninger kommunale idrettsbygg	5 272	4 592	4 599	4 625
Avskrivninger kommunale kulturbygg	170	145	14 091	14 563
Sum avskrivninger	66 849	68 922	65 328	67 988

Kilde: Framsikt 2017

Tabellen viser at avskrivningene varierer innbyrdes mellom funksjonene fra år til år. Særlig er det foretatt endringer fra 2014 til regnskapet for 2015 ble avlagt. Kommunen har gjennomført et arbeid for å få avskrivninger på administrasjonslokaler registrert i korrekt avskrivningsgruppe (korrekt klassifisering av levetid). Dette oppryddingsarbeidet er stort sett ferdig.

5.2.6 Intern kontroll

Grunnlaget er data fra kommuneregnskapet når data rapporteres til SSB/KOSTRA. Det er redegjort nærmere for oppbyggingen av regnskapet foran i denne rapporten, under punkt 3.3.3.

Kvalitetssikring/intern kontroll av datagrunnlaget

Eiendomssjef oppgir i intervju 22.3.17 at etter hans kunnskap regnskapsførers utgifter i eiendomsvirksomheten på korrekte funksjoner. For å sikre dette har avdelingen, slik det framkommer ovenfor, utarbeidet en egen kostraveileder for ansatte med økonomi- og regnskapsansvar i eiendomsvirksomheten. Brukerveilederen er tilpasset eiendomsvirksomhetens behov og skal sikre korrekt føring i KOSTRA. Veilederen er gjennomgått og godkjent av regnskapsavdelingen (Lørenskog 2017a).

Revisjonens funn viser at drift og utvendig vedlikehold av botilbudene og arealene for disse, innrapporteres feilaktig på funksjon 261. Under forutsetning av at Skedsmo og Ullensaker gjør dette korrekt, bidrar dette til et unøyaktig sammenligningsgrunnlag av både utgifter og arealer for funksjon 261 for Lørenskog kommune.

En utfordring som trekkes fram av eiendomssjef i intervju er at han ikke har noen tilgang til å se om andre i kommunen fører utgifter på funksjonene som er forbeholdt eiendom. Det vil si at feilføring på eiendomsvirksomhetens funksjoner kan skje uten at eiendomssjefen oppdager og får mulighet til å korrigere feilen. Eiendomssjef etterlyser mulighet for å kontrollere at ikke andre feilfører på eiendomsvirksomhetens funksjoner (intervju eiendomssjef 22.3.17). Kommunen har lagt inn sperringer på ansvarsnivå, men ikke på funksjonsnivå eller artsnivå. Eiendomssjefen peker på at det er uheldig at det ikke sperringer på funksjonsnivå i kommunens regnskap.

Revisjonens funn viser at utgifter og inntekter på ansvar som ligger utenfor eiendomssjefens kontroll, inngår i regnskapsdata på byggfunksjonene og således blir med i statistikk i KOSTRA. Det er store utslag i data fra regnskapet for 2016 som vist foran.

Er det samsvar mellom innrapportert areal og funksjon?

For å sikre at arealene som oppgis i KOSTRA stemmer overens med faktisk areal benytter eiendomsavdelingen seg av digitale tegninger som oppgir korrekt areal. Eiendomssjefen bekrefter i intervju at det er samsvar mellom arealene som rapporteres inn til KOSTRA og regnskapsføringen (intervju eiendomssjef 22.3.17).

Arealene i Lørenskog er innrapportert til SSB følgende måte:

Tabell 18 Arealfordeling formålsbygg Lørenskog

	2014	2015	2016
Areal på eide administrasjonslokaler	15531	13287	12293
Areal på eide førskolelokaler	12274	12274	12274
Areal på eide skolelokaler	65650	65650	68644
Areal på eide institusjonslokaler	46290	46290	46290
Areal på eide kommunale idrettsbygg	22511	22511	23941
Areal på eide kommunale kulturbygg	18525	21055	21055
Samlet areal på formålsbyggene	183393	182508	186495
Andel leid areal av samlet areal på formålsbyggene	2612	1441	1998

Kilde: SSB 2017

Flere av byggene i Lørenskog er gjenstand for blandet bruk, det vil si at arealet må fordeles mellom ulike virksomheter. Byggene dette er tilfelle for er Lørenskog hus, Rådhuset og Mailandveien 26. Arealet fordeles mellom ulike virksomheter ved bruk av utarbeidede fordelingsnøkler. Fordelingsnøklerne skal benyttes for at kostnadene tilknyttet arealene fordeles på mest mulig korrekt måte (intervju eiendomssjef 22.3.17, Lørenskog 2017b). Budsjett- og finansseksjonen bekrefter at kostnadsfordeling gjennomføres i tråd med nevnte fordelingsnøkler. Det foretas for eksempel en fordeling i tråd med fordelingsnøklerne fra funksjon 130 til andre funksjoner som har lokaler på rådhuset. Dokumentasjon som viser fordelingsnøklerne er oversendt revisjonen og gjennomgått.

Husleie og rapportering av arealer

En annen utgift som hører hjemme på byggfunksjoner er ekstern husleie ved leie av bygninger til den tjenesten som ytes (skole, barnehage e.l.). Kommunen har rapportert at det leies lokaler til administrasjon (246 kvm), førskolelokaler (208 kvm) og skolelokaler (987 kvm) i 2015. Lokalene som Lørenskog kommune leier fra kommunens egen pensjonskasse²¹ er ikke rapportert som leide lokaler selv om husleien bokføres som ekstern husleie.

Eiendom har fullt drifts- og vedlikeholdsansvar for lokalene som kommunens pensjonskasse eier, og derfor vurderes disse lokalene som «egne» lokaler opplyser eiendomssjefen. Revisjonen antar at likevekten mellom innrapporterte eide lokaler og kommunens utgifter til eiendomsforvaltning ivaretas best mulig slik dette gjøres i dag. Nøkkeltall i KOSTRA som eventuelt kan gi informasjon om hva kommunen betaler for leide lokaler, vil etter revisjonens oppfatning bli misvisende.

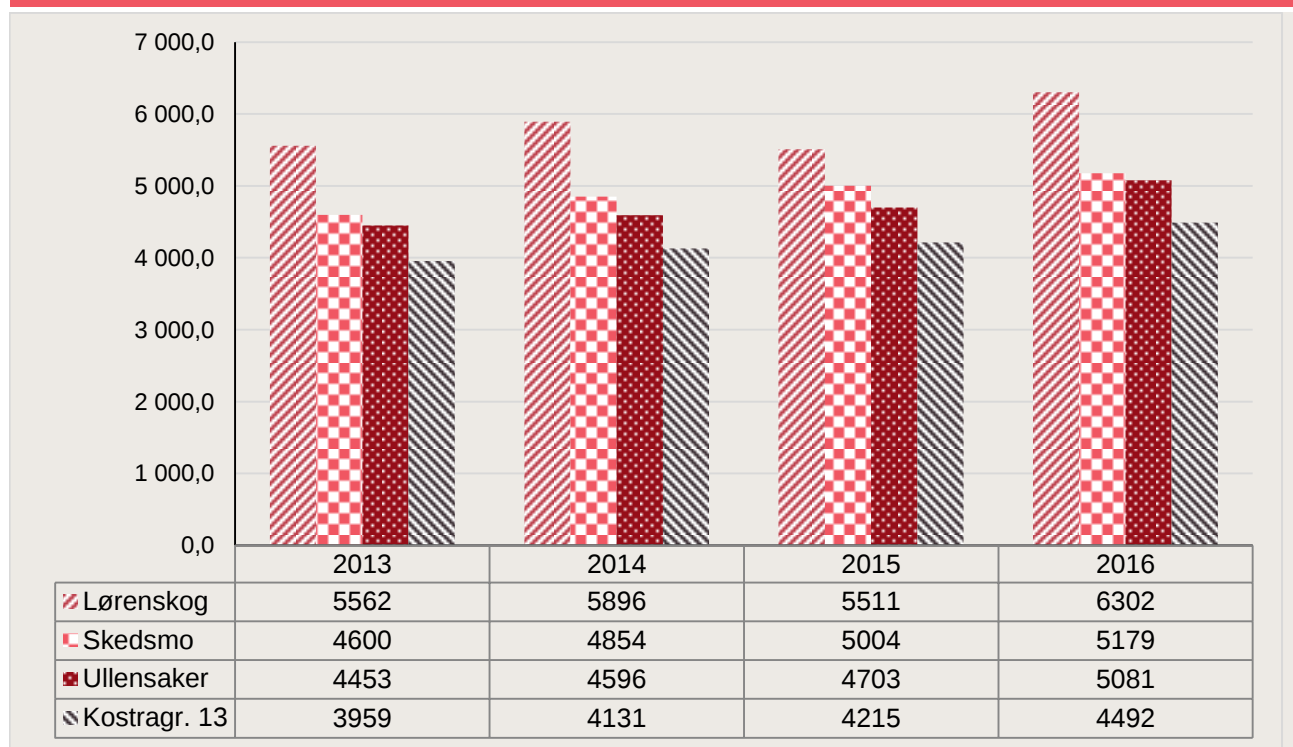
²¹ Lørenskog kommunale pensjonskasse

5.3 Oppsummering og vurdering

5.3.1 Oppsummering

Revisjonens funn viser at kommunens netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger er høyere enn i Skedsmo, Ullensaker og kommunegruppe 13. Tabellen under viser utviklingen de fire siste årene.

Tabell 19 Utvikling netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger



Revisjonen har gjennomgått 2015 og 2016 nærmere. Revisjonens funn viser at det særlig er tre forhold som forklarer at Lørenskog kommer høyere på denne indikatoren enn Skedsmo, Ullensaker og kommunegruppe 13 (se punkt 5.2.1 foran i rapporten):

- Husleie
- Avskrivninger
- Vedlikehold

Revisjonens funn viser at dersom husleie, avskrivninger og vedlikehold holdes utenfor, ligger indikatoren *netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger og korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* noe under sammenligningsgrunnlaget i 2015 (Skedsmo, Ullensaker og kommunegruppe 13). Utgiftene til husleie gjelder hovedsakelig husleie som kommunen betaler til Lørenskog kommunale pensjonskasse.

Fra 2015 til 2016²² viser tabellen over at utgiftene øker en god del. Undersøkelsen viser at i tillegg til husleie, avskrivninger og vedlikehold kommer nye utgifter til. Dette er utgifter som ligger utenfor eiendomssjefens ansvarsområder. Revisjonen peker på følgende hovedpunkter:

- En erstatning for feil i anbudsprosessen på Luhr skole. Erstatningen er bokført på funksjon for skolelokaler, og 21 millioner av erstatningen kommer med i indikatoren for 2016. Dette er en engangsutgift som kommunen bør være spesielt oppmerksom på. Utgiften er plassert på feil funksjon (skolelokaler) og blåser fiktivt opp denne funksjonen og indikatoren i tabellen. Utgiften hører hjemme på funksjon 180 fellesutgifter.
- Bokførte beløp på for eksempel skoler, folkebad og idrettsanlegg samt prosjekt 81000.
 - I rapporten peker revisjonen på at flere skoler har anvist utgifter på byggfunksjon. Skolene er i utgangspunkt tildelt ansvar innenfor funksjoner som omhandler tjenesteproduksjon. Se definisjoner i tabell nedenfor.
 - Når det gjelder folkebad og idrettsanlegg er føringene på byggfunksjon en endring fra 2015 til 2016. Det er usikkert om endringen er i samsvar med kostraveilederen for deler av dette.
 - Prosjekt 81000 gjelder fordeling av prosjektkostnader i forbindelse med planlagte investeringsprosjekter. Det er usikkert om prosjektkostnadene skal plasseres på byggfunksjon eller om det riktige er funksjon 301 plansaksbehandling.

²² Revisjonens gjennomgang av 2016 tar utgangspunkt i avlagt regnskap og foreløpige KOSTRA-tall publisert 15.3.2017. Kommunen har foretatt enkelte endringer i bruken av funksjoner i forkant av den endelige innrapporteringen til KOSTRA. KOSTRA-tall som publiseres i juni 2017 vil derfor være noe endret. Det redegjøres for de endringer som er foretatt i kapittel 5.

Byggfunksjon, tjenestefunksjon og ansvarsbegrepet	
Tjenesteyting og bygg	Innenfor enkelte områder (administrasjon, barnehager, skoler, pleie og omsorg, kultur og idrett) skiller funksjonskontoplanen mellom den brukerrettede tjenesteytingen og forvaltning/drift/vedlikehold av lokalene/byggene. Begrunnelsen for dette skillet er at KOSTRA skal kunne gi relevante nøkkeltall for utgifter knyttet til henholdsvis tjenesteytingen/-produksjon (tjenestefunksjon) og eiendomsforvaltningen (byggfunksjonene). Byggfunksjoner inneholder bare direkte bygningsrelaterte utgifter (kostraveileder 2015, 119).
Ansvar	Ansvarsbegrepet rapporteres ikke til KOSTRA. Ansvarsbegrepet knyttes til budsjettansvar og anvisningsmyndighet i kommunen. Rektors ansvarsområder henger i utgangspunktet sammen med tjenestefunksjon 202 grunnskole.

Indikatoren *utgifter til driftsaktiviteter* gir uttrykk for driftsutgiftene for de utvalgte formålsbyggene. Store poster er renhold og energi. Revisjonen peker også på at førte utgifter utenfor eiendomssjefens kontroll bidrar til økningen fra 2015 til 2016.

Rapporten peker også på at utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) ligger på noenlunde samme nivå i Lørenskog, Skedsmo og Ullensaker i 2015, men noe under tilsvarende tall for kommunegruppe 13.

Når vi ser på utgiftene til vedlikehold alene ser vi at kommunen bruker 166 kr per kvadratmeter på vedlikehold i 2015. Temaplanen peker på at vedlikeholdsbudsjettet bør ligge på 260-300 kroner per kvadratmeter og viser til normer for bygningsvedlikehold (teknisk utvalg sak 105/16 den 24.11.2016).

Revisjonens gjennomgang viser at vedlikeholdet i all hovedsak er anvist på ansvar som tilhører virksomhet eiendom. Lørenskog kommune er blant de kommunene i landet som har et nivå på vedlikehold per kvadratmeter som viser at vedlikehold prioriteres. Kommunen følger i så måte opp statlige føringer på området, for eksempel gitt i NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».

Virksomhet eiendom planlegger og gjennomfører vedlikehold av bygg og utomhusområder i samsvar med en vedlikeholdsplan. I tillegg utarbeider virksomheten et årlig infohefte til brukerne av kommunens formålsbygg. Brukerne av byggene gjøres kjent med innholdet i de årlige planene. Virksomheten jobber med å implementere nye verktøy, blant annet IK Bygg, i arbeidet med drift og vedlikehold av bygningsmassen og skal utvikle dette videre.

Utleieboligene vedlikeholdes av virksomhet eiendom og boligkontoret som er en avdeling under bolig, rus og psykisk helse. På enkelte av utleieboligene gjør man kun det aller mest nødvendige av vedlikehold for å «holde dem gående» i påvente av utredninger i tråd med kommunens strategier på området.

Avskrivningene varierer mellom byggfunksjonene de siste årene. Administrasjonen har gjennomført et arbeid for å plassere avskrivningene i korrekt avskrivningsgruppe. Særlig fra 2014 til 2015 har administrasjonen også gjennomført endringer i forhold til å få avskrivningene mest mulig korrekt når det gjelder administrasjonslokaler. Dette oppryddingsarbeidet er stort sett ferdig.

Revisjonens funn viser at den interne kontrollen har noen utfordringer:

- Sammenblanding av lokaler til institusjoner og utleieboliger, både i regnskap og når det gjelder rapporteringen av arealer til institusjonslokaler. Administrasjonen har ikke i tilstrekkelig grad sikret at både innrapporterte regnskapstall og innrapporterte arealer er i samsvar med kostraveilederen.
- Eiendomssjefen har ikke de tilganger som trengs for å kontrollere at utgifter til eiendomsforvaltningen bokføres på korrekt ansvar og funksjon. Virksomhet eiendom har hovedansvar for kommunens eiendomsforvaltning.

5.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at regnskapsdata stort sett tilfredsstillende krav til bruk av funksjon innenfor eiendomsforvaltningen i 2015. I 2016 er det imidlertid store avvik fra dette. Enkelte utgifter er anvist på byggfunksjoner utenfor eiendomssjefens kontroll. Et vesentlig beløp er ikke plassert i samsvar med kostraveilederen. Andre beløp er det mer usikkerhet rundt.

Revisjonen har lagt til grunn at regnskapsdata bør tilfredsstillende *krav til rapportering* med hensyn til korrekt funksjon og budsjettansvar. Revisjonens funn avdekker ingen vesentlige avvik når det gjelder ansvar og funksjon i regnskapet for 2015. Når det gjelder 2016 viser revisjonens funn at det bokføres store beløp på ansvar som ligger utenfor eiendomssjefens ansvarsområder. Et erstatningsbeløp på 21 millioner kroner er bokført på byggfunksjon skolelokaler. Revisjonen mener dette ikke er korrekt og fylkesmannen er enig med revisjonen i dette. Det er likeså anvist beløp av en viss størrelse på flere ansvar i kombinasjon med byggfunksjoner. Disse ligger utenfor eiendomssjefens kontroll og det er ikke godtgjort at disse beløpene i sin helhet inngår i kommunens eiendomsforvaltning.

Revisjonen har videre lagt til grunn at *vedlikehold bør foregå planmessig og tilfredsstillende krav til rapportering* av regnskapsdata. Revisjonens funn viser ingen vesentlige avvik fra krav til rapportering av regnskapsdata. Undersøkelsen viser også at virksomhet eiendom gjennomfører vedlikeholdet på en planmessig måte i tråd med kommunale planer, videreutvikler arbeidet med drift og vedlikehold og implementerer for tiden nye verktøy, blant annet IK Bygg, til hjelp i dette arbeidet. IK Bygg er et viktig bidrag til det planmessige vedlikeholdet. Kommunen brukte 166 kroner til

vedlikehold per kvadratmeter i 2015. Dette er i tråd med tidligere forutsetninger. I den nye temaplanen legges det opp til et vedlikeholdsbudsjett på 260 – 300 kroner per kvadratmeter i tråd med normer for vedlikehold. Revisjonens vurdering er at kommunens vedlikehold foregår planmessig og tilfredsstillende krav til rapportering av regnskapsdata.

Revisjonen har også lagt til grunn at *avskrivninger bør føres på korrekt funksjon*. Revisjonens funn viser at avskrivningene fra og med regnskapet for 2015 synes ført i samsvar med kostraveilederen. Revisjonen vurderer derfor at avskrivningene i det store og hele er plassert på korrekt funksjon etter et viktig oppryddingsarbeid på området.

Revisjonen har til slutt lagt til grunn at det bør være *tilfredsstillende intern kontroll*, herunder at det bør være samsvar mellom innrapportert areal og ressursbruk (funksjon i regnskapet). Revisjonens vurdering er at eiendomssjefen legger til rette for at regnskapsføringen skal foregå i samsvar med kostraveilederen. Det er for eksempel utarbeidet en intern kostraveileder for de ansatte og denne er godkjent av kommunens regnskapsavdeling. Undersøkelsen viser imidlertid at drift og utvendig vedlikehold av botilbudene, der beboer betaler husleie, og arealene for disse, innrapporteres på feil funksjon (funksjon 261, og skulle vært på funksjon 265).

Eiendomssjefen er ikke gitt tilgang til å se om andre i kommunen (andre ansvar) fører utgifter på funksjoner under eiendomsforvaltningen (byggfunksjonene). Revisjonens funn viser, som påpekt foran, at dette er i langt større grad et tilfelle når det gjelder regnskapet for 2016 enn regnskapet for 2015. Revisjonen mener at for å ivareta en god intern kontroll må ledelsen i den virksomheten som har hovedansvar for kommunens eiendomsforvaltning gis tilgang til å kontrollere dette.

LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT

Lov

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Litteratur og kilder

KMD. «Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA - regnskapsåret 2015.» 4 november 2014.

KoBE og FOBE. *Bedre eierskap i kommunene*. Oslo: Norsk kommunalteknisk forening, 2007.

Mørk, Max Ingar, Svein Bjørberg, Olav Egil Sæbøe, og Ove Weisæth. *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning - Fasilitetsstyring*. Multiconsult, NBEF og NTNU, 2008.

NOU. *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2004:22.

Skedsmo 2016. *Vi er nå 52.647 innbyggere i Skedsmo*.

<https://www.skedsmo.kommune.no/Aktuelt/vi-er-na-52.647-innbyggere-i-skedsmo/> [lesedato 4.5.17].

Dokumenter fra Lørenskog kommune

Lørenskog kommune 1998, *Fellesreglement for Lørenskog kommunes hovedutvalg*, vedtatt av kommunestyret i møte 18.3.1998, sak 21/98, med endringer vedtatt senest 16.12.2009, sak 98/09.

Lørenskog kommune 2012, *Delegeringsreglement for Lørenskog kommune*, vedtatt av kommunestyret 8.2.2012, sak 1/12 med endring vedtatt senest 14.12.2016, sak 159/16.

Lørenskog kommune 2013, *Boligplan – kommunens boligsosiale virksomhet 2013-2016*

Lørenskog kommune 2015a, *Årsrapport*

Lørenskog kommune 2015b, *Tjenesteanalyse 2015 Eiendomsforvaltningen*

Lørenskog kommune 2015c, *Teknisk sektor eiendom – brukere og miljøet i fokus*

Lørenskog kommune 2016a, *Organisasjonskart boligkontoret*

Lørenskog kommune 2016b, *Antall kommunale boliger 24.10.16*

Lørenskog kommune 2016c, *Økonomiplan 2016*

Lørenskog kommune 2016d, *Temaplan 2017-2030 Eiendomsforvaltningen*

Lørenskog kommune 2016e, *Vedlikeholdsplan*

Lørenskog kommune 2016f, Boligkontoret – vedlegg til dokumenter

Lørenskog kommune 2017a, *Brukerveiledning 2017 for KOSTRA i eiendomsvirksomheten*

Lørenskog kommune 2017b, *Fordelingsnøkler arealer*

Lørenskog kommune 2017c, *Vedlikehold kulturbygg 2015*

Lørenskog kommune Notat 2017, Videredelegering av rådmannens myndighet, 5.1.2017 arkiv
16/16129-8

Intervju med eiendomssjef og boligsjef 29.11.16

Intervju med eiendomssjef 22.3.17

E-post fra boligsjef 28.3.17

E-post fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 5.5.17

E-post fra budsjett- og finansseksjonen 16.5.2017.

OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER

Figurer

Figur 1 Organisasjonskart teknisk sektor	7
Figur 2 Organisasjonskart virksomhet eiendom	7
Figur 3 Organisasjonskart helse og omsorg	11
Figur 4 Organisasjonskart boligkontoret	12

Tabeller

Tabell 1 Utleieboliger	12
Tabell 2 Utvalgte indikatorer i KOSTRA for Lørenskog kommune (2015)	15
Tabell 3 Utgifter til eiendomsforvaltning 2015 – revisjonens sammenligningsgrunnlag	17
Tabell 4 Funksjon 121: forvaltningsutgifter og forsikring	18
Tabell 5 Funksjon 130: administrasjonslokaler	19
Tabell 6 Funksjon 221: førskolelokaler og skyss	19
Tabell 7 Funksjon 222: skolelokaler	20
Tabell 8 Funksjon 261: institusjonslokaler	20
Tabell 9 Funksjon 381: kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	21
Tabell 10 Funksjon 386: kommunale kulturbygg	22
Tabell 11 Brutto utgifter og inntekter - eiendomsforvaltning 2015 (per innbygger, mill kr)	26
Tabell 12 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger	26
Tabell 13 Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning	30
Tabell 14 Vedlikehold per kvadratmeter - utvikling	32
Tabell 15 Vedlikehold på funksjonsnivå, kroner per m2, 2015	33
Tabell 16 Avskrivninger 2015 (i 1000 kr)	34
Tabell 17 Avskrivninger 2013 – 2016 i Lørenskog (i 1000 kr)	34
Tabell 18 Arealfordeling formålsbygg Lørenskog	36
Tabell 19 Utvikling netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	37

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Lørenskog kommune



Romerike revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Unntatt offentlighet Utl § 1 første ledd

Saksbehandler / telefon
Knut Edvard Helland / 67 93 41 30

Vår referanse:
17/2831- 2

Deres referanse:

Dato:
19.05.2017

Tilbakemelding på forvaltningsrapport om eiendomsforvaltning

Rådmannen viser til foreleggelse av forvaltningsrevisjonsrapport om eiendomsforvaltning, deres brev av 9.05.2017, referanse 359/17 FR 16/04 Lør. I brevet blir rådmannen bedt om en skriftlig tilbakemelding på revisjonens funn, vurderinger og anbefalinger, og hvordan administrasjonen eventuelt vil følge opp anbefalingene.

Rådmannen er positiv til de innspill som revisjonen kommer med i sin forvaltningsrevisjonsrapport. Det er foretatt analyser som vi vil jobbe med videre, og som kan gi oss nyttige innspill i vårt kontinuerlige forbedringsarbeid.

Lørenskog kommune er enig i revisjonenes påpekning om at netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger er høyere enn sammenligningskommunene og at dette skyldes husleie, avskrivning og vedlikehold. Dette har sine naturlige grunner:

- Husleie

Lørenskog kommune har egen kommunal pensjonskasse hvor kommunen har overført 2 bygninger (Finstad bolig- og servicesenter, Lørenskog brannstasjon) som tinginnskudd og i tillegg har pensjonskassen kjøpt to idrettshaller (Fjellhamarhallen, Lørenskog ishall). Kommunen leier disse bygningene noe som medfører høyere husleiekostnader enn sammenlignbare kommuner.

- Avskrivninger

Lørenskog kommune er en vekstkommune og har de siste årene investert mye i nye formålsbygg. Dette medfører høyere avskrivninger da nye bygg har høyere anskaffelseskostnad enn eldre bygninger. Tallene viser også at Lørenskog kommune har høyere investeringer enn de andre sammenligningskommunene.

- Vedlikehold

Lørenskog kommune har prioritert vedlikehold av formålsbygg. Dette er viktig for å ta vare på den bygningsmassen som kommunen eier, og dette medfører at kommunen har høyere kostnader til vedlikehold enn sammenligningskommunene.

Postadresse:
Lørenskog kommune
Postboks 304
1471 Lørenskog

b / 93 40 00
postmottak@lorenskog.kommune.no
www.lorenskog.kommune.no
Org.nr.: 842 566 142 (trva)

Besøksadresse:
Rådhuset, Hasselveien 6
1470 LØRENSKOG

Dokument-ID:
17/26042

Rådmannentar til etterretning at utgiften til erstatningssaken for feil i anbudsprossen på Luhr skole skulle vært ført på funksjon 180 fellesutgifter. Siden regnskap 2016 er avsluttet, får vi ikke endret dette. Det betyr at vi må være spesielt oppmerksom på denne engangsutgiften ved senere sammenligninger.

Når det gjelder andre tilbakemeldinger på funksjonsbruk, som for eksempel sammenblanding av lokaler til institusjoner og utleieboliger, vil det bli foretatt en gjennomgang i 2017 for å eventuelt foreta forbedringer.

Revisjonen har en anbefaling i høringsutkastet:

«Ledelsen i virksomhet eiendom bør gis nødvendig tilgang for å sikre at gjeldende kostraveileder følges i regnskapet innenfor eiendomsforvaltning. Dette for å sikre god intern kontroll.»

Rådmannen bekrefter at virksomhetslederne generelt kun har tilgang til å se kostnader knyttet til sine egne ansvar. Lørenskog kommune har organisert drift og vedlikehold av eiendom i all hovedsak til teknisk sektor ved eiendomsforvaltningen. Samtidig har andre sektorer budsjettposter som hører inn under kostrafunksjoner knyttet til bygg på eiendomsområdet. Det at andre sektorer bokfører kostnader innenfor disse funksjonene er dermed ikke feil. Husleie til leide skolepaviljonger er et slikt eksempel.

Dette innebærer at eiendomssjefen ikke vil kunne fange opp alle kostnader som føres på andre ansvar innenfor «kostraområdet eiendom». Rådmannen vil derfor følge opp anbefalingen slik at eiendomssjefen får innsyn på andre ansvar innenfor «kostraområdet eiendom» (funksjon).

Med hilsen

Ragnar Christoffersen
rådmann

Knut Edvard Helland
kommunaldirektør Teknisk

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

