

ØKONOMISK BÆREKRAFT

Oppdal kommune

Forvaltningsrevisjon

FR1314

2025

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Oppdal kommune i perioden januar 2025 til november 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 7. november 2025

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Margrete Haugum

Prosjektmedarbeider

Rattina Pettersen

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen om økonomisk bærekraft på oppdrag fra kontrollutvalget i Oppdal kommune. Revisor har undersøkt hvordan budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.

Revisor konkluderer med at budsjettprosessen i Oppdal kommune i stor grad ivaretar økonomisk bærekraft.

Konklusjonen bygger på følgende konklusjoner på delproblemstillingene.

- Budsjettprosessen i Oppdal kommune er i stor grad innrettet mot å ivareta økonomisk handleevne.
- Oppdal kommune har et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.
- Oppdal kommune har rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.
- Oppdal kommune ivaretar kommunelovens krav om realistisk budsjett.
- Oppdal kommune i stor grad har tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutningen om bygging av Høgmo barnehage.

Ved at Oppdal kommune skiller på prosessene med utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan, gjør at kommunen har strukturer som legger til rette for langsiktige økonomisk planlegging. Planleggingen er godt forankret gjennom kommunens planverk som følges opp med gode rutiner for budsjettarbeidet. En todelt prosess ser ut til å være et viktig bidrag for at kommunen utarbeider realistisk budsjett som ivaretar kommunens økonomiske handleevne over tid. Todelt prosess sørger også for at økonomiplanlegging er et tema gjennom hele året i kommunen.

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere

- hvordan de finansielle måltallene skal benyttes. Skal de være handlingsregler som skal oppfylles hvert år eller nivå for når kommunen har en bærekraftig økonomi?
- å benytte KØB-modellen til å illustrere store investeringers innvirkning på måltallene.
- å bygge videre på det gode arbeidet kommunen gjør for å ivareta økonomisk bærekraft.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Problemstillinger	6
1.2.1 Avgrensing.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Økonomisk bærekraft	9
2 Budsjettprosessen	12
3 Økonomisk handleevne	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterier	14
3.3 Finansielle måltall	14
3.4 Finansielle måltall og langsiktig økonomisk utvikling.....	16
3.5 Utvikling i kommunens økonomiske handlingsrom	17
3.6 Vurdering.....	21
3.7 Konklusjon.....	22
4 Planverk	23
4.1 Problemstilling	23
4.2 Revisjonskriterier	23
4.3 Kommuneplanens samfunnsdel.....	23
4.4 Økonomiplan	24
4.5 Kommunestyrets prioriteringer.....	26
4.6 Vurdering.....	28
4.7 Konklusjon.....	29
5 Budsjettprosessen	30
5.1 Problemstilling	30
5.2 Revisjonskriterier	30
5.3 Styrende dokument for budsjettprosessen.....	30
5.3.1 Årshjul.....	31
5.3.2 Roller og ansvar.....	34
5.3.3 Politisk medvirkning	36
5.4 Vurdering.....	36
5.5 Konklusjon.....	37
6 Realistisk budsjett.....	38
6.1 Problemstilling	38

6.2	Revisjonskriterier	38
6.3	Realistiske anslag	38
6.4	Vurderinger	45
6.5	Konklusjon.....	45
7	Investeringsbeslutninger.....	46
7.1	Problemstilling	46
7.2	Revisjonskriterier.....	46
7.3	Investering i Høgmo barnehage.....	46
7.3.1	Bakgrunn	46
7.3.2	Økonomisk betydning	47
7.4	Vurdering.....	49
7.5	Konklusjon.....	50
8	Konklusjoner og anbefalinger	51
8.1	Konklusjon.....	51
8.2	Anbefalinger	51
	Kilder	52
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	53
	Vedlegg 2 – Uttalelse	62

Tabell

Tabell 1.	Ulike måltall.....	17
Tabell 2.	Utvikling i måltall i økonomiplanperioden.....	19
Tabell 3.	Driftstiltak	27
Tabell 4.	Tidsplan for behandling av økonomiplan 2026-2029	32
Tabell 5.	Enhetsledermøter.....	33
Tabell 6.	Tidsplan for arbeid med årsbudsjett 2026.....	33
Tabell 7.	Forutsetninger i budsjett 2025	42
Tabell 8.	Budsjetterte investeringskostnader Høgmo barnehage	48

Figurer

Figur 1.	Illustrasjon på avisoppslag.	10
Figur 2.	Organisasjonskart Oppdal kommune, fra 01.06.2025.....	13
Figur 3.	KØB-modell regnskap 2024	18
Figur 4.	KØB-modell 2028, i henhold til økonomiplan 2026-2029	20

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Oppdal kommune bestilte en forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft, virksomhetsstyring og endring i kommuneorganisasjonen 09.09.2024. Bestillingen er gjort med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2028.

Revisor utformet et forslag til prosjektplan hvor forvaltningsrevisjonen var avgrenset til økonomisk bærekraft. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Oppdal kommune sitt budsjettarbeid bidrar til en bærekraftig økonomi i kommunen. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen den 11.11.2024, sak 41/24.

1.2 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen er bygget opp med en hovedproblemstilling som besvares gjennom fem delproblemstillinger:

Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

1. I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?
2. I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
3. I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
4. I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?
5. I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

De fire første problemstillingene belyser ulike deler av hovedproblemstillingen og må ses i sammenheng. Den femte problemstillingen er et lite dypdykk inn i hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens økonomiske handleevne.

Revisor har endret problemstillingene underveis i prosjektet. Kontrollutvalget i Oppdal behandlet den foreslåtte endringen i møtet 29.10.2025, sak 38/25. Endringene gjør at endelig rapport vil få en bedre og mer leservennlig struktur. De samme revisjonskriterier videreføres, og endringen har ingen betydning for innholdet i revisjonen. Det er gjort en mindre endring i

ordlyden i problemstilling to. Her er frasen – for å sikre at, byttet ut med frasen – som legger til rette for at.

1.2.1 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til de siste prosessene med økonomiplan og årsbudsjett. Oppdal kommune vedtok siste økonomiplan 26.06.2025. Kommunen har delt prosessen med økonomiplan og årsbudsjett. Det innebærer at arbeidet med årsbudsjett 2026 er lagt til høsten 2025. Det betyr at det også er sett på arbeidet med årsbudsjett for 2025 for å dekke en hel prosess.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset bort fra økonomirapportering. Avgrensningen er gjort for å vektlegge planleggingsfasen og ikke oppfølgingen. Hvis det ikke planlegges med økonomisk bærekraft, er det ikke noe rammeverk for å følge opp økonomisk bærekraft.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i budsjettet som administrasjonen legger fram for politikerne. Politikernes disposisjoner i det framlagte budsjettet er ikke en del av forvaltningsrevisjonen.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Oppdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Revisor gjennomførte et oppstartsmøte med kommunedirektør, økonomisjef og økonomirådgiver. I møtet ble det orientert om prosjektet og det ble stilt overordnede spørsmål om temaet. Økonomirådgiver ble oppnevnt som kontaktperson.

Revisor hadde en digital samtale med økonomisjef og økonomirådgiver for å få informasjon om organisasjonsstrukturen i kommunen for å kartlegge hvilke ansatte som var relevante å snakke med. Økonomisjef og økonomimedarbeider har nøkkeltkunnskap om arbeidet, og deres informasjon har vært viktig for revisjonen. Det har også vært nødvendig å innhente informasjon fra enhetsledere, som har ansvar for budsjettet i sine enheter, for å få et helhetlig bilde. Enhetslederne er valgt for å gi informasjon fra ulike tjenesteområder i kommunen.

Revisor har valgt å snakke med fire enhetsledere i kommunen fra fire ulike områder. Revisor gjennomførte tre fysiske intervju med:

- Enhetsleder for hjemmetjenester
- Enhetsleder for plan og forvaltning
- Enhetsleder for Aune barneskole

Revisor gjennomførte et digitalt intervju med enhetsleder for tekniske tjenester, blant annet fordi vedkommende har budsjettansvar og ansvar for vedlikehold. Revisor hadde også et fysisk intervju med økonomisjef og økonomirådgiver.

I etterkant av alle intervjuene er det skrevet referat som er godkjent av informantene. De godkjente referatene inngår i revisors datagrunnlag.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått dokumenter som er relevante for kommunens budsjettarbeid. Dette omfatter:

- Samfunnsplan 2024-2034
- Finansreglement (14.03.2024, sak 27/2024)
- Økonomireglement (15.03.2024 sak 28/2024)
- Politisk delegeringsreglement (26.06.2025 sak 57/2025)
- Planrundskriv 2025, datert 04.12.2025
- Notat til enhetslederne - Innspill til økonomiplan 2026-2029, datert 22.01.2025
- Notat – Budsjett Rundskriv 2026, datert 04.09.2025

I tillegg er det gjennomgått relevant politiske saker, herunder flere saker om økonomiplan og årsbudsjett i Oppdal kommune samt om utbyggingen av Høgmo barnehage.

Vurdering av metode

Revisor har benyttet dokumentgjennomgang til å svare ut problemstillingene. Kommunens interne styringsdokumenter, samt økonomiplan og årsbudsjett er sentrale dokumenter for å besvare problemstillingene. Intervju ble valgt som metode for å få innsikt i hvordan kommunens budsjettprosess fungerer i praksis. Revisor har valgt å snakke med et utvalg av enhetslederne. Enhetslederne er valgt ut fra tjenestekområdene i kommunen og for å få informasjon fra de ulike tjenestekområdene i kommunen.

Revisor vurderte intervju som et mer hensiktsmessig metodevalg i denne forvaltnings-revisjonen sammenlignet med for eksempel spørreundersøkelse. Alternativ til intervju med et utvalg av enhetslederne var å sende ut en spørreundersøkelse til alle enhetslederne. Intervju

med utvalg av enhetsledere ble valgt med bakgrunn i behovet for dybdekunnskap, samt få fram eventuelle nyanser mellom de ulike enhetslederne. Med spørreundersøkelse kunne vi ha nådd flere, men samtidig er det mindre rom for å få fram nyanser og muligheter for oppfølgingsspørsmål. I tillegg er det ikke så mange enhetsledere i Oppdal kommune at det hadde vært relevant å samle inn data med en spørreundersøkelse for å få generaliserbare data.

Gjennomgangen av intervjudataene har avdekket at det er litt ulike forståelser av noen tekniske begreper som brukes i økonomiplan og årsbudsjett, spesielt blant de som ikke jobber med fagfeltet til daglig. Her har revisor gjort noen tolkninger av begreper i forhold til den sammenhengen de er brukt. Der hvor det har vært vanskelig å tolke begrepsbruken, er begrepene fra godkjente intervjureferat benyttet. Det kan igjen gjøre at fagpersoner ikke forstår hva som er ment.

I prosjektplanen ble spørreundersøkelse blant politikerne skissert som metode som revisor skulle vurdere. Revisor har valgt ikke å gjennomføre en slik spørreundersøkelse eller innhente informasjon fra politisk nivå. Det med bakgrunn i at det er administrasjonen sin prosess som revisor ser på, og det er vurdering av hvordan administrasjon sørger for politisk medvirkning som er gjenstand for gjennomgangen. Derfor vurderer revisor det som lite hensiktsmessig å få informasjon fra politisk nivå om budsjettprosessen.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingene.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 23.10.2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 06.11.2025. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Uttalelsen har ikke ført til endringer i faktagrunnlaget, vurderinger eller konklusjoner.

1.5 Økonomisk bærekraft

De siste årene har kommunenes trangere økonomi vært et hyppig tema i media. Bildet nedenfor er laget med bruk av kunstig intelligens, og gir en illustrasjon over medieoppslagene.



Kilde: Bilde laget med bruk av kunstig intelligens (KI)

Figur 1. Illustrasjon på avisoppslag.

KS skriver «Svake driftsresultater og høy lånegjeld presser kommunenes handlingsrom»¹ og peker på at rekordmange kommuner hadde lite økonomisk handlingsrom i 2024. Dette er det svakeste resultatet på nesten 40 år, og hovedforklaringen er høy lånegjeld. Styreleder i KS kaller 2024 for et kriseår for kommuneøkonomien.

Kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltningen er fastsatt i § 14-1. Dette kalles generalbestemmelsen til kapittel 14 om økonomiforvaltning og innebærer at de øvrige bestemmelsene må sees i sammenheng med denne. Første ledd sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Dette er generasjonsprinsippet. Med dette forstås en utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å stå i veien for at fremtidige generasjoner skal ivareta sine.² En av årsakene til ny kommunelov som kom i 2018 var å stille strengere krav til langsiktig økonomiforvaltning i kommunene. Dette danner et rammeverk for forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft.

Det er administrasjonen som utarbeider forslag til kommunens økonomiplan og årsbudsjett, og må legge til rette for at generalbestemmelsen for kommunens økonomiforvaltning blir ivaretatt. Kommunestyrets plikter er gitt i § 14-2 og omfatter blant annet at kommunestyret selv skal vedta økonomiplan og årsbudsjett.

¹ <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/svake-driftsresultater-og-hoy-lanegjeld-presser-kommunenes-handlingsrom/>

² https://www.gkrs.no/edokumenter/rammeverk/Rammeverk_kommuneregnskapet_styrevedtatt_230921.pdf

Store deler av kommunens inntekter kommer fra rammetilskuddet og dette kan ikke kommunene kontrollere fullt ut. Det betyr at kommunens inntekter kan variere fra år til år. Kommunens utgifter og kostnader kan kommunene i større grad kan styre og kontrollere selv. Når inntektene varierer fra år til år, kan kommuner ha utfordringer med å tilpasse driften (utgiftene) i forhold til inntektene.

Folkevalgte velges for en periode på fire år. Når en ny valgperiode starter, er folkevalgte bundet av tidligere folkevalgte sine disposisjoner og kommunens økonomiske handleevne. Eksempelvis vil opptak av gjeld strekke seg ut over både valgperiode og økonomiplanperiode, som begge er fire år. Derfor må det som veilederen om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner³ skriver, etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned.

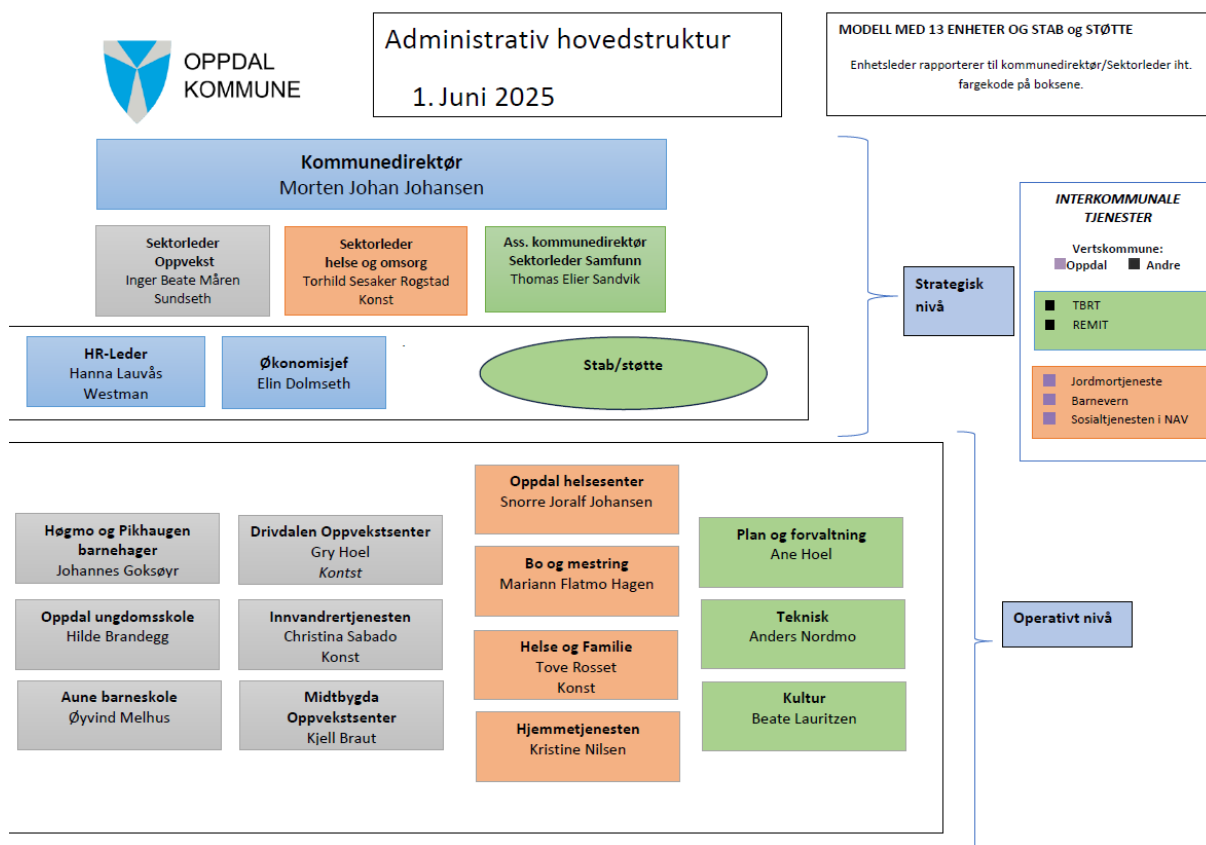
³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_nett.pdf

2 BUDSJETTPROSESSEN

I Oppdal kommune gjennomføres økonomiplanprosessen på våren med vedtak i kommunestyret før sommeren. Årsbudsjettprosessen gjennomføres på høsten med vedtak på slutten av året. Oppdal kommune har i mange år skilt prosessene med årsbudsjett og økonomiplan, noe økonomisjefen mener er en fordel. Så lenge kommunestyret er lojalt til at økonomiplan er styrende for budsjettprosessen går det bra, sier økonomisjefen. Erfaringene fra de siste årene er at kommunen har startet for sent, og arbeidet med økonomiplan bør starte året før. I forvaltningsrevisjonen er det så langt som mulig skilt mellom økonomiplanprosessen og prosessen med årsbudsjettet.

I 2025 har Oppdal kommune vært gjennom en endring i organisasjonen og får nå sektorledere. Nytt organisasjonskart er gjengitt i figur en og er gjeldende fra 01.06.2025. For økonomiplan 2026-2029 og årsbudsjett for 2026 er det enhetslederne som har budsjettansvar. Revisjonen gjennomførte intervjuer i juni 2025. Da var det uklart hvordan arbeidsfordelingen mellom enhetsleder og sektorleder i budsjettarbeidet kom til å bli. Økonomisjefen forventer at det blir tydeligere fullmakter til sektorlederne etter omorganiseringen.

Kommunestyret behandlet det politiske delegeringsreglementet 26.06.2025, sak 57/2025. Videre skal administrativt delegeringsreglement og økonomireglement revideres. Målet er at sektorsjefene skal få kommunedirektørens fullmakt, og det er en diskusjon om budsjetttrammene skal legges på sektor- eller enhetsnivå. Økonomiplan og årsbudsjett ligger nå på enhetsnivå. Første mulighet til å legge det på sektornivå er ved behandling av økonomiplan 2027-2030 neste år.



Kilde: Oppdal kommune, tilsendt dokument

Figur 2. Organisasjonskart Oppdal kommune, fra 01.06.2025

Oppdal kommune har begynt å ta i bruk programmet Framsikt i budsjettarbeidet og dette vil fases inn mer etter hvert. Framsikt er et program for helhetlig virksomhetsstyring for kommuner. Bruken av programmet vil påvirke kommunens budsjettprosesser framover.

3 ØKONOMISK HANDLEEVNE

3.1 Problemstilling

I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunen økonomiske handleevne?

Denne problemstillingen følger opp generalbestemmelsen i kommunelovens kapittel 14 om økonomiforvaltningen. Kommuneloven § 14-1 sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Dette er overordnet resten av bestemmelsene i kapitlet om økonomiforvaltning. Ivaretas kommunens økonomiske handleevne over tid er dette et ledd å ivareta økonomisk bærekraft.

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall.
- De finansielle måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomi, herunder utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

3.3 Finansielle måltall

Kommunestyret plikter selv å vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi (§14-2c). Finansielle måltall ble vedtatt i kommunestyret 28.01.2021, sak 21/2 og revidert i 2024.

Da Oppdal kommune vedtok de finansielle måltallene ble det i saksframlegget vist til forarbeidene til kommuneloven. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, samt benytte måltallene som en del av beslutningsgrunnlaget i handlings- og budsjettprosessen (NOU 2016:4). I saksframlegget er det redegjort for måltall som kommunen har benyttet tidligere og anbefalinger gitt i faglitteratur. Følgende måltall ble vedtatt i 2021:

- Netto driftsmargin – netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. 1,5 prosent i gjennomsnitt i økonomiplanperiode og ingen enkeltår under 1,3 prosent.

- Gjeldsgrad skal utgjøre maksimalt 73 prosent av driftsinntektene i gjennomsnitt i økonomiplanperioden og på sikt ikke større enn 70 prosent i gjennomsnitt i økonomiplanperioden.
- Disposisjonsfond skal utgjøre minst 13 prosent av brutto driftsinntekter i gjennomsnitt i økonomiplanperioden.

Kommunestyret reviderte de finansielle måltallene 01.02.2024, sak 24/2.

- Netto driftsmargin – 1,5 prosent i gjennomsnitt i økonomiplanperioden, ingen enkeltår under 1,3 prosent.
- Gjeldsgrad – maksimalt 75 prosent av driftsinntektene i gjennomsnitt i økonomiplanperioden
- Disposisjonsfond – minimum 12 prosent av driftsinntektene i gjennomsnitt i økonomiplanperioden (unntatt bærekraftsfond og flyktningefond)

I kommunens revidering av måltallene (sak 24/2 01.02.2024) videreføres måltallene, men nivået på gjeldsgrad og disposisjonsfond justeres. Revisor finner ingen begrunnelse for endring av gjeldsgrad. Saksframlegget sier at det sannsynligvis vil være nødvendig å vurdere måltallet for gjeldsgrad på nytt når det foreligger mer kunnskap om investeringsbehovet i kommunen og hvordan investeringene er tenkt finansiert.

I saksframlegget er det henvist til kommuneloven og at måltallene ikke er bindende for økonomiplan og årsbudsjett, men bør være politiske målsettinger for kommunens økonomiske utvikling og stilling.

Det er redegjort for endring i beregningsmåten for disposisjonsfond i saksframlegget, ved at bærekraftsfond og flyktningefond ikke inngår i beregningen. Bærekraftsfondet har egne vedtekter som sier noe om hva midlene kan brukes til. Flyktningefondet skal finansiere utgifter med drift av flyktninge- og innvandrertjenesten i årene framover.

I kommunens økonomiplan for 2026-2029 er det redegjort for utviklingen i måltallene. Der beskrives også måltallene som handlingsregler. Det konkluderes med at måltallet for netto driftsmargin er oppfylt, men det er ikke konkludert på de to andre måltallene.

Kommunedirektørens forslag til budsjett skal minimum oppfylle de finansielle måltallene for år 1 i gjeldende økonomiplan.

Kommunedirektøren sine forslag til økonomiplan og årsbudsjett legges fram i tråd med måltallene, forteller økonomisjefen. Oppdal kommune må korrigere måltallet på gjeld. I dag inkluderer måltallet alt, slik som startlån. Kommuneloven stiller ikke krav til den enkelte kommunes måttall og Oppdal kommune har gjort sine valg. Det kan være litt forvirrende hvis

Statsforvalteren sammenligner kommunene basert på andre måltall, som Oppdal kommunen ikke gjenkjenner som sine måltall, forteller økonomisjefen.

Måltallene er politisk vedtatt etter anbefaling fra kommunedirektøren. I den politiske behandlingen av økonomiplan og årsbudsjett kan kommunestyret vedta noe annet enn innstillingen og da følges ikke måltallene. Kommunedirektøren har da valget mellom å revidere måltall eller å legge fram en åpen sak der kommunestyret bes om å fastsette måltallene. Måltallene skal sikre at kommunen er robust over tid, forteller økonomisjefen.

3.4 Finansielle måltall og langsiktig økonomisk utvikling

Finansielle måltall er politiske mål for økonomisk utvikling, eksempelvis utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og driftsreserver. Kommunene bør benytte de finansielle måltallene som styringsverktøy. Måltallene må fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling. (Prop. 46 L (2017-2018))

Rana kommune, NORD universitet og Statsforvalteren i Nordland har utviklet en kommunaløkonomisk bærekrafts-modell (KØB-modellen) (Gårseth-Nesbakk 2018), som baserer seg på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad. Alle målt i prosent av driftsinntekter. De anbefalte verdiene framgår av tabell en.

KØB-modellen er en økonomisk styringsmodell for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren (Gårseth-Nesbakk 2018). Den bygger på et grunnleggende KØB-prinsipp om at dagens tjenestetilbud minst er i samsvar med minimumsstandarden og kan opprettholdes over lengre tid uten vesentlig kvalitetsmessig forringelse i tjenestetiltak, nedbygging av formue eller skattemessig eller gjeldsmessige økninger. Det presiseres at formue omfatter ulike egenkapitalstørrelser og realkapital.

For å drive bærekraftig over tid er det nødvendig å tilpasse kapasiteten innen ulike tjenester til brukernes behov og antall brukere (Gårseth-Nesbakk 2018). Derfor er vurderinger omkring befolkningsutvikling og -sammensetning sentrale forhold å ta hensyn til, samt behovene framover.

Våren 2025 ble det utarbeidet nye anbefalinger om nivået på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunal sektor på oppdrag fra KS. (Oslo Economics, Telemarksforskning og KS FoU 2025) I rapporten gis det et normalnivå, som framgår av tabell en. I framstillingen vektlegges det at størrelsene er avhengig av hverandre og kan gi ulike utsalg for den enkelte kommune. I tabell en vises kommunens måltall, anbefalte måltall fra KØB-modellen, normalnivå fra KS sin prognosemodell og KS sin prognosemodell for Oppdal.

Tabell 1. Ulike måltall

	Oppdal kommunes måltall*	Måltall fra KØB-modellen**	Normalnivå fra prognosemodellen***	Prognosemodellen for Oppdal kommune***
Netto driftsresultat	1,5	2	1,75	2,35
Disposisjonsfond	12	8	5	2,4
Gjeldsgrad	75	75	85	85

Kilde: *Kommunestyresak 24/2, **Gårseth-Nesbakk 2018 og *** Oslo Economics, Telemarksforskning og KS FoU 2025

KS sin prognosemodell for Oppdal bygger på regnskapstall for 2024. I modellen skilles det mellom anbefalt kortsiktig og langsiktig nivå på netto driftsresultat, men for Oppdal kommune er dette likt. Anbefalingen for størrelsen på disposisjonsfondet i KS sin prognosemodell, avhenger av kommunens gjeldsnivå og størrelsen på netto driftsresultat. Anbefalingene om disposisjonsfondet i prognosemodellen må sees på som et minimumsnivå og er beregnet ut ifra analyser av rentesjokk og sjokk i finans- og skatteinntekter.

Økonomisjefen forteller at KØB-modellen ligger i Framsikt med faste måltall. Oppdal kommune har en annen beregning av måltallet for disposisjonsfond.

Bevaring av kommunens formue, forstått som ulike størrelser for egenkapital og realkapital er et grunnleggende prinsipp for økonomisk bærekraft (Gårseth-Nesbakk 2018).

Egenkapitalstørrelsene ivaretas i regnskapsoppstillingene, mens anordningsprinsippet i kommunens regnskapsmodell ikke fanger opp nedbyggingen av kapital på en god måte. Vedlikehold bidrar til å opprettholde kommunens realkapital.

Enhetsleder for tekniske tjenester forteller at det er en utfordring å synliggjøre samlet vedlikeholdsbehov. I strategien for verdibevarende vedlikehold og den tilhørende fagplanen, er et av tiltakene å lage vedlikeholdsplaner for systematisk vedlikehold. Uten gode vedlikeholdsplaner, koblet til budsjett er det vanskelig å gjennomføre planlagt vedlikehold, forteller enhetslederen. Vedlikehold er en driftskostnad og må tas av den rammen enheten får tildelt. I enhetens detaljbudsjett må først alle faste kostnader dekkes inn, videre energi og til slutt vedlikehold. Varierende energipriser påvirker derfor hvor mye midler som er tilgjengelig til vedlikehold.

3.5 Utvikling i kommunens økonomiske handlingsrom

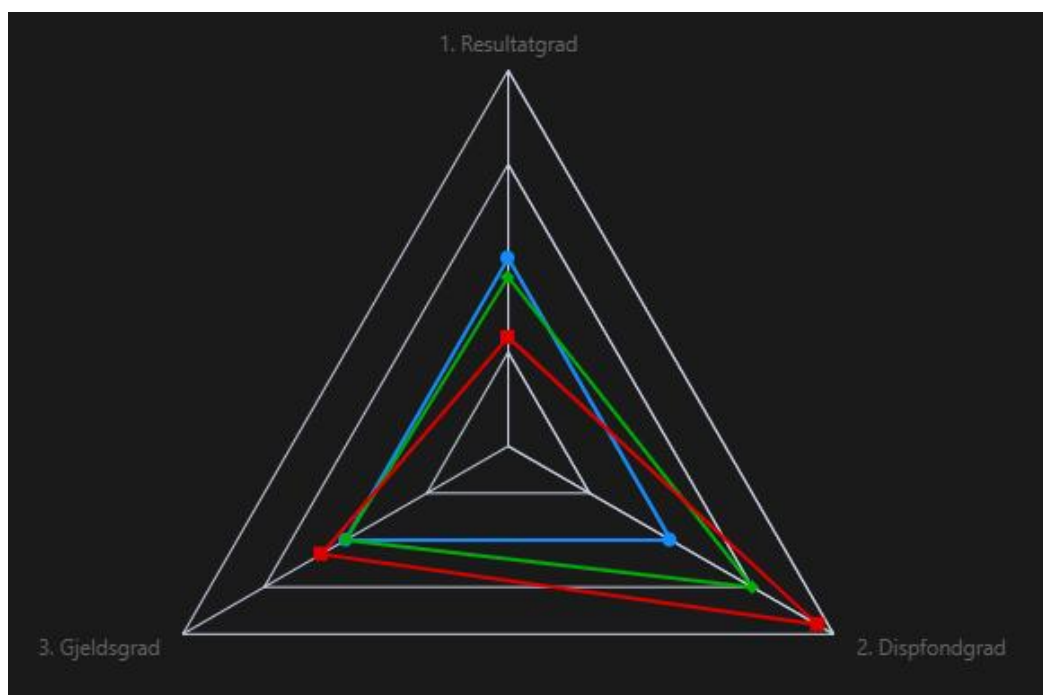
Kommunedirektøren skriver i budsjett 2025 at det er behov for å lage en økonomiplan som strekker seg over 10-15 år for bedre å kunne møte de store drifts- og investerings-

utfordringene som kommer. Kommunedirektøren har gitt enhetslederne i oppdrag å samhandle og se ressursbruken på tvers av tjenester og enheter, samt tenke nytt, mer digitalt og utvise endringsvilje.

Økonomisjefen forteller at økonomiplanen for 2026-2029 har et 10-15 års perspektiv, og henviser til at Statsforvalteren råder kommunene til å tenke framover. I arbeidet med økonomiplan er det to valg, forteller økonomisjefen. 1) tenke langt og planlegge under usikkerhet eller 2) ta endringer på kort tid og da få kort tid på omstilling og gjennomføring. Det tar lang tid fra et tiltak foreslås til de er realistisk å gjennomføre.

Økonomisjefen forteller at ivaretagelse av realkapitalen har betydning for den økonomiske bærekraften.

Basert på Oppdal kommune sitt regnskap for 2024 er det laget illustrasjoner av KØB-modellen (figur 3), som viser sammenhengen mellom netto driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond.



Kilde: Kommunens regnskap 2024

Figur 3. KØB-modell regnskap 2024

Figurene viser resultatgrad (netto driftsresultat) i toppen, gjeldsgrad til venstre og disposisjonsfond⁴ i prosent av driftsinntekter til høyre. Den **blå** trekanten er måltall i KØB-

⁴ I denne modellen er det ikke tatt hensyn til at flyktningefondet og bærekraftsfondet er holdt utenom disposisjonsfondet i kommunens egen beregning av dette måltallet.

modellen er utgangspunkt for en indeksering av vedtatte måltall og faktiske måltall i regnskapet, slik at verdier som er bedre enn måltallene i KØB-modellen (blå) ligger lengre ut på akse. Den **grønne** trekanten er kommunens vedtatte måltall og den **røde** er faktiske måltall hentet fra regnskapet for 2024. Det arealet trekantene danner er en visualisering av handlingsrommet. Jo større trekant, jo større handlingsrom. Når verdiene nærmer seg midten av trekanten, krymper handlingsrommet. KØB-modellen for regnskapet for 2024 viser at Oppdal oppfyller målene om disposisjonsfond og gjeldsgrad, men ligger litt bak måltallet for netto driftsresultat.

Økonomiplan 2026-2029 viser utviklingen i de enkelte måltallene for økonomiplanperioden. Dette er oppsummert i tabell to. Det står at alle tre måltallene skal vise gjennomsnittet i økonomiplanperioden. For netto driftsresultat skal ingen enkeltår ligge under 1,3 prosent.

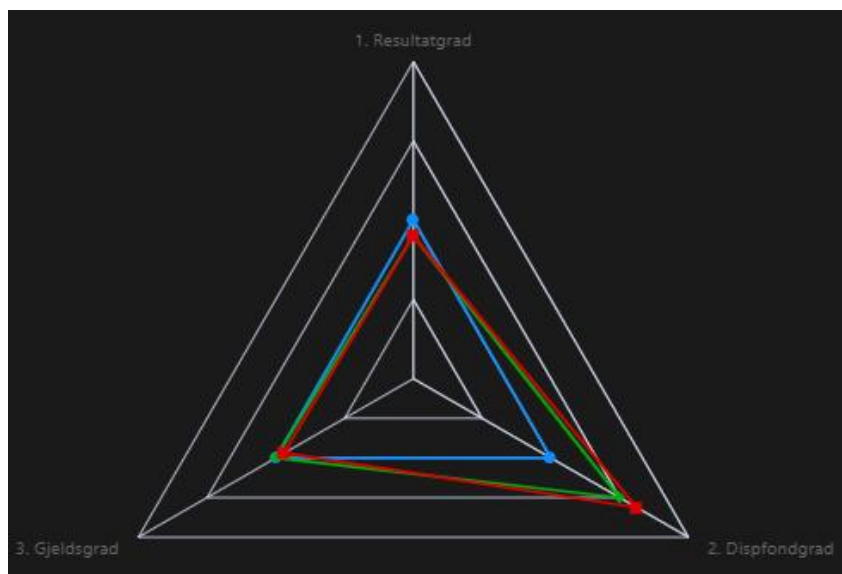
Tabell 2. Utvikling i måltall i økonomiplanperioden

Måltall	Nivå	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene	1,5	-0,3*	1,2	1,6	1,3	1,5	1,6
Gjeldsgrad i prosent av driftsinntektene	75	65	71	83	78	81	82
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	12	11	12,0	12,2	12,3	13,0	13,5

*KOSTRA 2024

Kilde: Økonomiplan 2026-2029

I figur fire er måltall for 2028 i økonomiplanen 2026-2029 satt inn i KØB-modellen. Den røde trekanten er det handlingsrommet som økonomiplanen gir i 2028, mens den grønne trekanten er vedtatte måltall.



Kilde: Økonomiplan 2026-2029

Figur 4. KØB-modell 2028, i henhold til økonomiplan 2026-2029

I budsjett 2025 går det fram at finansielle måltall for gjeldsgrad og netto driftsresultat er oppfylt i budsjettet, mens måltallet for disposisjonsfond er 12 prosent og oppnådd måltall i driftsbudsjettet er 11 prosent. Dette er forklart med bruk av disposisjonsfond i 2024 ut over opprinnelig vedtatt budsjett til finansiering av økte utgifter innen pleie og omsorg. I budsjett 2025 er det vist til utviklingen i netto driftsresultat fra regnskap 2021 og fram til økonomiplan for 2028. Utviklingen for disposisjonsfond er vist med beholdning ved utgangen av 2023 samt anslag ved utgangen av 2024 og 2025. Anslaget ved utgangen av 2025 tilsvarer 11 prosent mot måltallet på 12 prosent. I budsjettet er det redegjort for bruk av lån, og ved utgangen av 2025 er det anslått at kommunens gjeldsgrad er 71 prosent mot måltallet på 75 prosent.

Sammenhengen mellom måltallene er forklart på denne måten i budsjett 2025.

Et netto driftsresultat der inntektene er større enn utgiftene gjør det mulig å sette av penger på disposisjonsfond for å ha en økonomisk buffer for særskilte forhold som måtte oppstå i driften og/eller til egenkapital ved finansiering av investeringer. Bruk av fond til finansiering av investeringer fører til mindre låneopptak, noe som gir lavere rente- og avdragsutgifter i driftsregnskapet. Lavere rente- og avdragsutgifter i driftsregnskapet frigjør midler til finansiering av enhetenes driftskostnader.

I 2025 er det budsjettet med raskere nedbetaling av lån, ettersom avdragene er større enn minste lovlige avdrag. På kort sikt fører en raskere nedbetaling av lån til høyere avdragsutgifter enn strengt tatt nødvendig, men på lang sikt skaffer kommunen seg større handlefrihet gjennom avtakende rente- og avdragsutgifter og mulighet for nye låneopptak.

Det budsjetteres med 116,8 millioner kroner til investeringer. Av disse finansieres 88,5 millioner med lån og 13,4 millioner med bruk av fondsmidler. (Budsjett 2025)

3.6 Vurdering

Revisjonskriteriet er at kommunestyret skal vedta finansielle måltall.

Revisor vurderer at kommunestyret har vedtatt finansielle måltall.

Oppdal kommune har definert egne finansielle måltall. De har valgt å ta ut to øremerkede fond fra beregningen av disposisjonsfond samt at de har gjort egne vurderinger på nivået på måltallene. Det er ikke dokumentert om nivået på måltallene er vurdert i forhold til om de ivaretar økonomiske handleevnen over tid. Revisor forstår det slik at det er gjort grundige vurderinger i fastsettelsen og revideringen av måltallene. Da måltallene ble revidert i 2024 ble de omtalt som politiske målsettinger og at de ikke var bindende for kommunen. I økonomiplan 2026-2029 omtales måltallene som handlingsregler.

Revisjonskriteriet sier at de finansielle måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Revisor vurderer at Oppdal kommune sine finansielle måltall til en viss grad gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Revisors vurdering bygger på at kommunens vedtatte måltall for gjeldsgrad og andelen disposisjonsfond ligger innenfor de nivåene som framkommer av prognosemodellen, mens måltallet for netto driftsresultat ligger lavere enn hva som framkommer av prognosemodellen. Revisor vil ikke legge prognosemodellen til grunn som noen fasit, men den gir en retning. Når kommunen har fastsatt nivået på de finansielle måltallene mangler det vurderinger omkring nivåene er tilstrekkelig for å ha en økonomisk bærekraftig utvikling. I sin økonomiplanlegging tar kommunen hensyn til befolkningsutvikling og -sammensetning, noe som er viktig for kommunens økonomiske bærekraft. Oppdal kommune har et planverk for å følge opp realverdier knyttet til bygninger og når tiltaksplaner er ferdig utarbeidet vil de synliggjøre hva som kreves for å opprettholde de realverdiene som ligger i bygninger.

Revisor har merket seg at nivået på kommunens måltall ligger tett opp til det som er realistisk å oppnå. Nivået på måltallene kan leses som at kommunen ønsker å opprettholde dagens handlingsrom, og at det ikke er ambisjoner om å øke det. Samtidig framgår det av

kommunens planer at det framover kommer investeringer som vil gi kommunen en høyere gjeldsgrad og at det da blir behov for å justere nivået for gjeldsgrad.

Det må også påpekes at Oppdal kommune har andre beregninger bak måltallene enn det som legges til grunn i KOSTRA. Dermed er ikke kommunens måltall direkte sammenlignbare med beregninger som bygger på KOSTRA og dette kan skape uklarheter om hva ansatte og folkevalgte skal forholde seg til.

Finansielle måltall har en pedagogisk utfordring. Det skyldes at hvis måltallene overoppnås kan dette oppfattes som et signal om økt handlingsrom. Det kan gjøre det fristende å utsette tilpasning av tjenestenivået eller å gjennomføre investeringer som ikke ligger i planene. Her kan KØB-modellen bidra til å illustrere sammenhengen mellom sentrale størrelser for økonomisk bærekraft, og være en støtte for å se på den økonomiske utviklingen i økonomiplanperioden og i et lengre perspektiv.

Revisjonskriterier sier at økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom over tid.

Revisor vurderer at økonomiplan og årsbudsjett viser utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom over tid.

Vurderingen bygger på at økonomiplan og årsbudsjett viser den planlagte utvikling av de finansielle måltallene i økonomiplanperioden sammenholdt med de måltallene kommunen selv har fastsatt. Det er redegjort for at noen av måltallene må ses over en lengre periode. Kommunens planer om å se den økonomiske utviklingen over en lengre periode enn økonomiplanperiodens fire år, vil bidra til å synliggjøre langsiktige forpliktelser kommunen pådrar seg med låneopptak til investeringer.

3.7 Konklusjon

Problemstillingen er i hvilken grad budsjettprosessen er innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne.

Revisor konkluderer med budsjettprosessen i stor grad er innrettet mot å ivareta økonomisk handleevne.

Konklusjonen bygger på at de finansielle måltallene brukes aktivt i budsjettarbeidet. Det kan være en svakhet at det ikke er dokumentert vurderinger av nivået på måltallene i forhold til at de skal gi en bærekraftig økonomi i kommunen.

4 PLANVERK

4.1 Problemstilling

I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Kommunene skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, står det i § 14-1 andre ledd. Denne bestemmelsen kan ses i sammenheng med første ledd i § 14-1 om å ivareta den økonomiske handleevnen over tid. NOU 2016:4 sier at økonomiplanlegging er et sentralt verktøy for en god økonomiforvaltnings over tid. Bestemmelsen markerer at planlegging er et sentralt verktøy for utvikling og politisk styring av kommunenes egen virksomhet og økonomi og for utvikling av lokalsamfunnet.

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.
- Kommunestyrets prioriteringer skal framgå av økonomiplan og årsbudsjett.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

4.3 Kommuneplanens samfunnsdel

Plan- og bygningsloven § 11-1 om kommuneplan sier at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Loven åpner også for at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.

Oppdal kommune vedtok kommuneplanens samfunnsdel 14.03.2024 for perioden 2024-2034. Den viser hvilke områder kommunen skal fokusere på i et langsiktig perspektiv og hvilke strategiske mål kommunen skal strekke seg etter. Kommuneplanens samfunnsdel og temaplaner gir innspill til og skal realiseres gjennom økonomiplan og vedtatte tiltak i budsjettet. Økonomiplan 2026-2029 har status som kommuneplanens handlingsdel, og den skal struktureres etter satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel. (Planrundskriv 2025)

Kampen om arbeidskraft, demografiske endringer, mindre økonomisk handlingsrom, økning i sosiale forskjeller og klima- og miljøutfordringer er sentrale deler av et overordnet

utfordringsbilde til kommunal sektor (Samfunnsplan 2024). I samfunnsplanen vises det til at nasjonale styresmakter har vedtatt at bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i de største utfordringene i vår tid. Bærekraftsmålene er lagt til grunn for all samfunns- og arealplanlegging i Oppdal kommune.

Kommuneplanens samfunnsdel har tre satsingsområder med tilhørende mål.

- Folkehelse, livskvalitet og mestring
 - Mål 1: God helse og livskvalitet for alle hele livet
 - Mål 2: Muligheter for alle
 - Mål 3: Et godt liv for barn og unge
 - Mål 4: Aldersvennlig Oppdal
- Naturressurser og verdiskaping
 - Mål 5: På veg mot et lavutslippssamfunn
 - Mål 6: Ivareta naturmangfoldet
 - Mål 7: Framtidsretta landbruk og reindrift med bærekraftig matproduksjon
 - Mål 8: Et robust og sikkert samfunn i et endret klima
- Steds- og næringsutvikling og kompetanse
 - Mål 9: Bærekraftig fritidsboligutvikling og besøksforvaltning
 - Mål 10: Regionmotor
 - Mål 11: Sunn kommuneøkonomi og gode kommunale tjenester

4.4 Økonomiplan

Samfunnsplanen er et styringsverktøy som gir innspill til og skal realiseres gjennom økonomiplan og budsjett (Budsjett 2025). I **økonomiplan 2026-2029** er satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel 2024-2034 tatt inn. Det framgår av notatet til enhetslederne at kapitlene i økonomiplanen som heter driftstiltak og investeringstiltak, har til hensikt å bidra til å nå målene og krever økonomisk bevilgninger.

I planrundskriv 2025, står det at for å lykkes som tjenesteyter må Oppdal kommune ha gode tjenester, orden på økonomien og ansvarsbevisste medarbeidere. Derfor er **sunn kommuneøkonomi og gode kommunale tjenester** satt som mål 11 for resultatledelse av organisasjonen. Resultatledelse er et verktøy for styring og utvikling, hvor kommunen skal ha fokus på resultater som måles og dokumenteres via måleindikatorer og angivelse av måltall og resultattall. Følgende strategier er beskrevet for mål 11:

- God økonomistyring for å sikre forsvarlig drift og skape rom for framtidige investeringer.
- Prioritere kommunale kjerneoppgaver som er dimensjonert for framtidige behov.

- Sikre at kommunens kanaler for informasjon, kommunikasjon og medvirkning er universelt utformet.
- Legge til rette for å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere, beholde og utvikle kompetanse og økt digital deltakelse i befolkningen.
- Konkurransedyktig lønnsutvikling for å sikre kompetansen.

I innspill til økonomiplan 2026-2029 er enhetslederne bedt om å prioritere tiltak for å følge opp kommunedirektørens prioriterte strategier i økonomiplanperioden. De fire prioriterte strategiene har til hensikt å bidra til å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel.

- Prioritere kommunale kjerneoppgaver som er dimensjonert for framtidige behov. (mål 11)
- Samhandling mellom tjenestene.
- Riktig bruk av ressurser og kompetanse på tvers av tjenestene.
- Prioritere verdibevarende vedlikehold og utvikling av kommunal infrastruktur og bygningsmasse.

Innenfor mål 11, sunn kommuneøkonomi og gode kommunale tjenester, er det gitt følgende føringer i dokumentet innspill til økonomiplan 2026-2029:

Tradisjonen med å bruke økonomiplanprosessen til å foreta en samlet vurdering og prioritering av tiltak videreføres i økonomiplanperioden. Finansielle måltall skal overholdes i økonomiplanperioden.

Mangel på personell og dermed mangel på kompetanse peker seg ut som den største utfordringen i økonomiplanperioden. Dette krever at vi tenker nytt når det gjelder måten vi driver/organiserer tjenestene på, spesielt innenfor helse og omsorg. Vi må også utnytte arbeidskraftreserven som ligger i at mange jobber deltid.

Reduksjon av sykefravær prioriteres.

Enhetslederne er bedt om å prioritere tre nye investeringstiltak og tre driftstiltak som svarer ut kommunedirektørens prioriterte satsinger, samt tre driftstiltak som innebærer reduserte netto driftsutgifter sammenlignet med dagens drift.

Enhetslederne bekrefter at de har fått en klar bestilling på disse prioriteringene. Hver enhet og sektor argumenterer for sine tiltak, og de har klart å bli enige om prioriteringen. Når det settes begrensninger på antall tiltak, så får ikke enhetene synliggjort alle behovene, forteller en av enhetslederne.

Oppdal kommune har egen strategi for verdibevarende vedlikehold med en fagplan for å følge opp strategien, forteller enhetsleder for tekniske tjenester. Fagplanen gir et grunnlag for helhetlig og langsiktig arbeid med forvaltningen av kommunens bygninger. I strategien er det fastsatt måltall for tilstandsgrader på bygg. Denne vurderingsprosessen er knyttet til internkontroll for bygg. I internkontrollen sorteres investeringsbehovet ut og spilles inn til arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett. I arbeidet med økonomiplanen ble det påvist et investeringsbehov på ca. 20 millioner kroner på hver av ansvarsområdene formålsbygg og boliger inkludert andre bygg. Dette er ikke realistisk å ta på ett år og planen er å ta det over seks år. Årlig leverer enhetsleder en ny status på utskiftingsbehovet til kommunedirektøren.

Økonomisjefen forteller at det ikke er enkelt å bygge budsjettarbeidet på samfunnsplanen. Da de tok i bruk Framsikt, forsøkte de å koble tiltakene til samfunnsplanen, men den ble for upresis. Enhetene slet med å finne mål som passet og kanskje må målene i samfunnsplanen konkretiseres mer. En av enhetslederne forteller at det blir en ny måte å jobbe på når de tar i bruk Framsikt og det blir nok veldig bevisstgjørende. Enhetslederne er bevisst på at samfunnsplanen skal ligge til grunn for økonomiplanarbeidet. Enhetsleder for tekniske tjenester forteller at forrige samfunnsplan lå til grunn for kommunens strategi for verdibevarende vedlikehold og en mer operativ fagplan. Enheten har en ambisjon om å oppdatere strategien i forhold til målsettinger i den nye samfunnsplanen.

4.5 Kommunestyrets prioriteringer

Økonomiplan 2026-2029 viser sektorvise prioriteringer i økonomiplanperioden. En forenklet oppstilling av driftstiltakene fram går av tabell tre.

Tabell 3. Driftstiltak

Ansvarsområde	Driftstiltak
Bo og mestring	Kompetansehevende tiltak tvang og makt
Hjemmetjenester	Arbeidstøy
Oppdal Helsesenter	Innkjøp av skotøy til ansatte
Plan og forvaltning	Utvidelse av stillingsressurs på helse- og velferdskontoret
Aune barneskole	Tilpasning av budsjettrammen
Drivdalen oppvekstsenter	Tilpasning av budsjettrammen
Midtbygda oppvekstsenter	Tilpasning av budsjettrammen
Oppdal ungdomsskole	Ekstern bistand for byggeprogram for ombygging/utbedring av ungdomsskolen
Stab og støtte	Økte utgifter knyttet til ny kjernenettløsning og styringssystem
Tekniske tjenester	Reduksjon vintervedlikehold

Kilde: Økonomiplan 2026-2029

I økonomiplanen redegjøres det for særlige forhold som har betydning i økonomiplanperioden. Disse særlige forholdene er ressurskrevende tjenester, festetomter, klima- og energitiltak og kampen om arbeidskraft. Det er knyttet risiko til hvordan ressurskrevende tjenester og kommunens årlige utgifter til festeavgifter utvikler seg. Oppdal kommune har en klima- og energiplan fra 2019 og i kommuneplanens samfunnsdel er et av tiltakene at klimabudsjett skal vurderes i økonomiplan- og budsjettprosessen. Når det gjelder kampen om arbeidskrafta pekes det på mangel på arbeidskraft i framtiden samt at den demografiske utviklingen viser at det trengs mer arbeidskraft i omsorgsyrene. Dette kan møtes med å se på ulike arbeidstidsordninger og nye måter å organisere driften på.

Økonomiplanen viser en oversikt over nye investeringsprosjekter som er innarbeidet i økonomiplanen 2026-2029. De største prosjektene er

- Auna aktivitetspark
- Brannsikring av kirkene
- IKT infrastruktur
- Nye omsorgsboliger
- Nye sykehjemsplasser
- Planlegging nytt avløpsrenseanlegg

- Rehabilitering av spillvannsledning Tågvollan
- Rehabilitering VA Nordre Industrivei

I økonomiplan 2026-2029 er det eksplisitt nevnt at kommunestyrets prioriteringer knyttet til Auna aktivitetspark er innarbeidet i økonomiplanen. Eldreomsorg er hovedsatsingsområdet i Oppdal de neste 10-15 årene med omfattende investeringer i omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Det er bevilget et større beløp til brannsikring av kirkene, fordi sikringen av kirkene blir dyrere enn først antatt.

Kommunestyret vedtok i sak 25/53 (26.06.2025) å framskynde ombygging/rehabilitering av ungdomsskolen, med byggestart første halvår 2029. Kommunestyret besluttet også at det i neste økonomiplanperiode skal innarbeides omstillingstiltak tilsvarende årlige utgifter på 14 millioner kroner.

I årsbudsjettet synliggjøres kommunestyrets prioriteringer mellom ulike budsjettområder og de mål og premisser som årsbudsjettet bygger på. Forslaget til årsbudsjett skal ta utgangspunkt i de rammer og prioriteringer som kommunestyret har fastsatt i økonomiplanen og eventuelle nødvendige konsekvensjusteringer. (Økonomireglementet 2024)

Budsjett 2025 refererer til samfunnsplanen og kommunestyrets vedtak om økonomiplan. I budsjett 2025 vises det hvilke strategier i samfunnsplanen som prioriteres i økonomiplanarbeidet i den hensikt å nærme seg målene i samfunnsplanen. Årsbudsjettet er en operasjonalisering av økonomiplanen. (Budsjett 2025)

4.6 Vurdering

Revisjonskriteriet er at kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.

Revisor vurderer at kommuneplanens samfunnsdel for Oppdal kommune tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.

Kommuneplanens samfunnsdel oppfyller kravene i plan- og bygningsloven § 11-2 første ledd, som er grunnlaget for revisjonskriteriet. Kommuneplanens samfunnsdel peker på generelle langsiktig utfordringer for kommunene, men sier ikke noe om hvordan disse utfordringene påvirker Oppdal kommune og heller ikke om det er andre utfordringer som er spesifikke for Oppdal.

Revisjonskriteriet sier at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale skal følges opp.

Revisor vurderer at økonomiplan viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.

Vurderingen bygger på at det er en rød tråd i kommunens planverk, fra kommuneplanens samfunnsdel, til økonomiplan og årsbudsjett.

Revisjonskriteriet sier at kommunestyrets prioriteringer skal framgå av økonomiplan og årsbudsjett.

Revisor vurderer at økonomiplan og årsbudsjett viser kommunestyrets prioriteringer.

Vurderingen bygger på at det i økonomiplan og årsbudsjett er redegjort for investeringsprosjekter som prioriteres. Det er også mulig å spore noen av driftstiltakene til mer overordnede planer, eksempelvis tilpasninger til eksisterende budsjettramme.

4.7 Konklusjon

Problemstillingen er i hvilken grad kommunen har et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Revisor konkluderer med at Oppdal kommune har et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.

Konklusjonen bygger på at Oppdal kommune har en samfunnsplan som er førende for og følges opp i budsjettprosessen og kommer til uttrykk i økonomiplan og årsbudsjett.

5 BUDSJETTPROSESSEN

5.1 Problemstilling

I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Generalbestemmelsen om økonomiforvaltningen i kapittel 14 i kommuneloven sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I NOU 2016:4 foreslås det å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver i loven, både for de folkevalgte og administrasjonen. Et godt samspill vil blant annet avhenge av hvordan arbeids- og myndighetsfordeling gjennomføres i praksis, og av forhold som mellommenneskelige relasjoner, gode rutiner og så videre. (NOU 2016:4)

Økonomiforvaltningen i kommunen er underlagt bestemmelsene om internkontroll i kommunelovens kapittel 25, hvor det blant annet stilles krav om rutiner for regeletterlevelse.

5.2 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha styrende dokumenter for budsjettprosessen, som viser
 - årshjul for arbeidet
 - roller, oppgaver og ansvar
 - politisk medvirkning

5.3 Styrende dokument for budsjettprosessen

Oppdal kommune har politisk vedtatte reglement og saker som er styrende for budsjettprosessen.

- 14.03.2024 Finansreglement (sak 27/2024)
- 15.03.2024 Økonomireglement (sak 28/2024)
- 29.08.2024 Møteplan (sak 116/2024)
- 26.06.2025 Politisk delegeringsreglement (sak 57/2025)

Arbeidet med økonomiplan 2026-2029 og årsbudsjett for 2026 er beskrevet i følgende administrative dokumenter:

- 04.12.2025: Planrundskriv 2025
- 22.01.2025: Notat til enhetslederne - Innspill til økonomiplan 2026-2029
- 04.09.2025: Notat – Budsjett Rundskriv 2026

Finansreglementet har blant annet bestemmelser om låneopptak og gjeldsporteføljen.

Oppdal kommune skal ha en lav risikoprofil i sin låneforvaltning. Gjeldsporteføljen skal spres over flere lån med ulike gjenstående rentebindingstid.

Oppdal kommune sitt **økonomireglement** omtaler blant annet finansielle måltall, økonomiplan, årsbudsjettet og investeringsprosjekter. Om økonomiplanen står det at kommunens inntektsrammer og finansielle måltall skal danne rammebetingelser for gjennomføringstakten og ambisjonsnivået i kommunen. Økonomiplanen skal være et redskap for politiske prioriteringer mellom ulike tjenester. Prioriteringene skal skje innenfor en ramme som sikrer langsiktig finansiell balanse og en bærekraftig utvikling i kommuneøkonomien. En bærekraftig økonomi innebærer at det etableres et driftsnivå som ikke tærer på kommunens finans- og realkapital. Kommunedirektøren har ansvaret for å legge fram et helhetlig forslag til økonomiplan som samsvarer med disse føringene, heter det i økonomireglementet. Kommunedirektøren er også ansvarlig for at kommunens økonomiforvaltning har en forsvarlig intern styring og kontroll. Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at økonomiforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll, og at utøvelsen skjer i tråd med gjeldende reglement, lover og forskrifter.

Møteplan for 2025 ble vedtatt 29.08.2024 og gir en oversikt over møter i kommunestyret, formannskapet, råd og utvalg i kommunen. I møteplanen er det fastsatt når politiske organer blir involvert i økonomiplan og årsbudsjett. Kommunestyret skal behandle økonomiplan 2026-2029 den 26.06.2025 og årsbudsjett for 2026 den 11.12.2025.

Oppdal kommune sitt **politiske delegeringsreglement** følger opp bestemmelsene i kommuneloven § 14-3 om at formannskapet skal behandle forslag til økonomiplan og årsbudsjett. Kommunestyret skal avgjøre saker om økonomiplan og årsbudsjett.

5.3.1 Årshjul

Planrundskriv 2025, datert 04.12.2024 viser en datofestet plan for ulike aktiviteter i prosessen med utarbeidelse av økonomiplan for perioden 2026-2029.

Tabell 4. Tidsplan for behandling av økonomiplan 2026-2029

Dato	Aktivitet
15.12.24	Konkretisering av hovedutfordringene i økonomiplanperioden og de nesten 10-15 årene
13.01.25	Drøfting av økonomiplanarbeidet i ledermøtet
24.01.25	Informasjonsskriv fra kommunedirektøren om hvordan økonomiplanarbeidet skal gjennomføres
10.03.25	Frist for å fremme forslag til nye tiltak og konsekvensjustering av tiltak i gjeldende økonomiplan
08.04.25	Drøfting av økonomiplanarbeidet i ledermøtet
29.04.25	Presentasjon av kommunedirektørens forslag til økonomiplan i ledermøtet
30.04.25	Ferdigstillelse av kommunedirektørens forslag
06.05.25	Åpent møte med presentasjon av kommunedirektørens forslag til økonomiplan
Ca 07.05.25	Kommuneproposisjonen 2026 og revidert statsbudsjett for 2025 legges fram
14.05.25	Mottatt prognosemodell fra KS om neste års rammer for kommuneøkonomien
22.05.25	Saksframlegg til råd og utvalg godkjent av kommunedirektøren
28.05.25	Saksframlegg til formannskapet godkjent av kommunedirektøren
3.-4.06.25	Møte i de ulike utvalgene: Uttalelse til kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2026-2029
10.06.25	Formannskapet behandler innstilling til kommunestyret
11.-25.06	Økonomiplanen ligger ute til offentlig ettersyn
26.06.25	Kommunestyrets behandling

Kilde: Planrundskriv 2025, datert 04.12.2024

Planrundskrivet har en egen tidsplan for møter hvor enhetslederne involveres i økonomisaker. Budsjettsaker behandles i følgende enhetsledermøter.

Tabell 5. Enhetsledermøter

Dato	Aktivitet
13.01.25	Økonomiplan 2026-2029. Informasjon om Framsikt, vårt nye økonomiplan-/budsjett- / rapporteringsverktøy
04.02.25	Økonomiplan 2026-2029
07.04.25	Drøfting av økonomiplan
28.04.25	Informasjon om økonomiplanforslaget
27.05.25	Informasjon om økonomiplanvedtaket
14.10.25	Budsjett 2026
28.10.25	Informasjon om budsjettforslaget
12.12.25	Informasjon om budsjettvedtaket 2026

Kilde: Planrundskriv 2025, datert 04.12.2024

Det er også tidfestet kontaktmøter med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud for henholdsvis informasjon om økonomiplan og informasjon om forslag til årsbudsjett 2026.

Budsjettrundskriv 2026 er datert 04.09.2025 og tidsplan for årsbudsjettet er gjengitt i tabell seks.

Tabell 6. Tidsplan for arbeid med årsbudsjett 2026

Dato	Aktivitet
Innen 01.09	Utsending av budsjettrundskriv
26.09	Enhetens frist til å oversende budsjettforslag
Ca 15.10	Statsbudsjettet legges fram.
14.10	Drøfting av budsjettet i enhetsledermøtet
Ca 22.10	Mottatt prognosemodell fra KS om neste års kommuneøkonomi
28.10	Presentasjon av kommunedirektørens forslag til budsjett i enhetsledermøtet
30.10	Ferdigstilling av kommunedirektørens forslag til budsjett

Kilde: Budsjettrundskriv 2026, datert 04.09.2025

5.3.2 Roller og ansvar

I planrundskrivet ber kommunedirektøren om at arbeidsoppgavene som er beskrevet i planrundskrivet blir planlagt og tilpasset i forhold til øvrige oppgaver ved enhetene. Det avholdes et oppstartsmøte med enhetslederne hvor de drøfter hvordan de skal jobbe framover og hva som er forventningene. Enhetene arbeider med oppgavene og leverer innspill til prioriteringer som drøftes i et nytt enhetsledermøte.

I notatet innspill til økonomiplan 2026-2029 bes enhetslederne om å:

1. **Konsekvensjustere** utgifts- og inntektsrammer til drifts- og investeringstiltak som ligger i økonomiplan for 2025-2028 og årsbudsjett 2025, samt opplyse om endringer i driften som følge av endrede forutsetninger i gjeldende økonomiske rammer.
2. Foreslå tre nye **driftstiltak** som svarer ut kommunedirektørens prioriterte satsinger⁵. Enhetsleder skal sette opp tiltakene i prioritert rekkefølge. Nye tiltak som må gjennomføres skal begrunnes og prioriteres først. Tiltak innenfor selvkost kommer utenom.
3. Foreslå tre nye **investeringstiltak** som svarer ut kommunedirektørens prioriterte satsinger. Enhetsleder skal sette opp tiltakene i prioritert rekkefølge. Nye tiltak som må gjennomføres skal begrunnes og prioriteres først.
4. Foreslå tre **driftstiltak** som innebærer reduserte netto driftsutgifter sammenlignet med dagens drift. Oppgi når tiltaket kan iverksettes. Iverksettingstidspunkt og beregnet økonomisk virkning skal være realistisk. Tiltakene skal diskuteres og kvalitetssikres sektorvis før de fremmes.

Tiltak som allerede ligger i økonomiplanen skal konsekvensjusteres, som betyr at de beregnes på nytt for å få mest mulig pålitelig kostnadsoverslag.

Økonomisjefen forteller at i arbeidet med økonomiplan 2026-2029 ble enhetslederne utfordret til å diskutere hvordan kommunen kan få driften i balanse, men diskusjonen resulterte i at kommunedirektøren fikk ansvaret for å balansere ut økonomiplanen. Enhetslederne forteller at de opplever å ha innflytelse på økonomiplanen.

For første gang skal årsbudsjettet (for 2026) utarbeides i Framsikt. Årsbudsjettet skal bygge på vedtatt økonomiplan 2026-2029 og regjeringens forslag til statsbudsjett for 2026. I arbeidet med årsbudsjettet skal enhetene bidra med nøkkeltall for enheten, enhetens målkart og utarbeidelse av detaljbudsjett. (Planrundskriv 2025) Økonomikontoret har laget et forslag

⁵ Er omtalt nærmere i kapittel 4.4.

til enhetenes driftsbudsjett med bakgrunn i opprinnelig budsjett for 2025 og vedtatt økonomiplan. (Budsjettrundskriv 2026)

I arbeidet med årsbudsjettet får enhetslederne en klar bestilling gjennom budsjettrundskrivet, økonomiplan gir noen forutsetninger og enhetene får en ramme, forteller en av enhetslederne. Det har skjedd at foreslåtte innsparinger i økonomiplanen ikke har vært oppnåelig i årsbudsjettet og har dermed krevd tilpasninger flere steder.

Enhetsledernes oppgave i forbindelse med budsjettet er:

- Kontrollere at det ikke budsjetteres med flere stillinger enn det enheten rår over.
- Beregne faste tillegg og variabel lønn.
- Skoler og barnehager må tilpasse budsjettforslaget i Framsikt til budsjettrammen som er gitt via ressursmodellen.
- Periodisere budsjettet.

I begynnelsen av juni får enhetslederne beskjed om å sjekke tallgrunnlaget for lønnsbudsjettet, forteller økonomisjefen. De får da et uttrekk fra personalsystemet som skal sjekkes og har frist til slutten av juni. Når det gjelder variabel lønn brukes forrige års variable lønn fra regnskapet og enhetslederne gjør eventuelle justeringer.

Enhetsleder for skole forteller at regnearket med personalkostnader kontrolleres mot ressursmodellen⁶. Økonomikontoret sender ut tallgrunnlaget i god tid og kommunen har mange gode verktøy i dette arbeidet.

Enhetsleder for hjemmetjenesten forteller at de bruker Momentum⁷ i beregningen av refusjon for ressurskrevende brukere og har kontakt med finansiell revisor for å få hjelp. En av de andre enhetslederne forteller at de får hjelp fra Momentum på selvkostområdene. Da har de en gjennomgang med fordeling av ansatte på ulike funksjoner og fordeling av lønn på selvkostområdene.

En av enhetslederne med erfaring fra flere andre kommuner, forteller at det er i Oppdal kommune vedkommende har lært mest og fått mest innsikt og fått «eide» eget budsjett. Enhetslederne er samstemt i at de opplever å få god bistand fra økonomikontoret. Når enhetslederne involveres, gir det eierskap og oversikt gjennom hele året.

⁶ Ressursmodellen er en beregningsmodell for utgiftene til skole og barnehage, som kommunen har bygd opp selv. Den fanger opp bortfall av inntekter, svingninger i elevtall og prissvingninger.

⁷ Momentum – er navnet på et verktøy for beregning av selvkost og har i tillegg utviklet en beregningsmodell for refusjonskrav i forbindelse med levering av helse- og omsorgstjenester til særlig ressurskrevende brukere. ([Våre produkter - Momentum - Visma Enterprise](#))

5.3.3 Politisk medvirkning

I møteplanen som kommunestyret vedtok 29.08.2024, er det fastsatt tidspunkt for når politiske organer involveres i arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett. Det står i saksframlegget at forslaget til møteplan ivaretar en stram tidsplan for behandling av økonomiplan, budsjett, tertialrapporter, og årsmelding og -regnskap.

De aktuelle datoene er gjentatt i planrundskriv 2025 som omhandler prosessen med utarbeidelse av økonomiplan, og tilsvarende i budsjetttrundskriv 2026 for utarbeidelse av årsbudsjettet.

Økonomiplanen ble offentliggjort og presentert i et åpent møte 06.05.2025, forteller økonomisjefen. Deretter har politisk nivå mulighet til å forberede seg før behandling av økonomiplan i formannskapet og kommunestyret. Utvalgene inviteres til å gi innspill før formannskapet behandler økonomiplanen i begynnelsen av juni. Formannskapet har en praksis med å invitere bedrifter, lag og organisasjoner til å komme med kommentarer til budsjettforslaget.

På høsten gjennomføres en tilsvarende prosess for årsbudsjett.

I budsjett 2025 skriver kommunedirektøren at utarbeidelsen av økonomiplan på våren er den viktigste arenaen for å gjennomføre politiske prioriteringer.

5.4 Vurdering

Revisjonskriteriet er at kommunen skal ha styrende dokumenter for budsjettprosessen, som viser årshjul for arbeidet, roller, oppgaver og ansvar samt politisk medvirkning.

Revisor vurderer at Oppdal kommune har styrende dokumenter for budsjettprosessen som viser årshjul for arbeidet, roller, oppgaver og ansvar samt politisk medvirkning.

Vurderingen bygger på at det i god tid sendes ut et planrundskriv for kommende økonomiplanprosess og tilsvarende et budsjetttrundskriv for prosessen med årsbudsjettet. Disse dokumentene har en tidslinje for arbeidet som samsvarer med den politiske vedtatte møteplanen for det kommende året. I møteplanen synliggjøres også politikernes medvirkning i prosessen. Det er et eget notat med innspill til økonomiplanen stilet til enhetslederne som har budsjettansvar. I dette notatet synliggjøres også arbeidsdelingen internt i administrasjonen.

Oppdal kommune har i mange år hatt økonomiplanprosess på våren med vedtak før sommeren og prosess med årsbudsjett på høsten med vedtak før årsskiftet. Revisor

oppfatter at denne oppdelingen av prosessen fungerer bra for kommunen og bidrar til et langsiktig fokus når politikerne behandler økonomiplanen som egen sak.

Revisor vurderer at en budsjettkonferanse med politikerne kan være et tiltak som styrker politikernes medvirkning og samarbeid i budsjettprosessen. Dette er noe som gjøres i andre kommuner og som kan bidra til å forsterke forankringen av arbeidet med økonomiplanen.

5.5 Konklusjon

Problemstillingen er i hvilken grad kommunen har rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.

Revisor konkluderer med at Oppdal kommune har rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.

6 REALISTISK BUDSJETT

6.1 Problemstilling

I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?

Problemstillingen er knyttet til §14-4, tredje ledd i kommuneloven, som sier at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. NOU 2016:4 sier at økonomiplanlegging er et sentralt verktøy for en god økonomiforvaltning over tid, og det er av stor betydning at økonomiplanen er realistisk. Kommunelovens §14-10 sier at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. Dette framstår som en forutsetning for økonomisk bærekraft.

6.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

6.3 Realistiske anslag

Kommuneloven § 14-4 tredje ledd sier at økonomiplan og budsjett skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. For begrepet **realistisk** legges veilederen fra kommunal- og distriktsdepartementet sin forståelse til grunn. Den sier at kommunene må anslå et beste estimat ut fra informasjonen som er tilgjengelig og informasjon som kommunen kan frambringe (Kommunal og distriktsdepartementet, veileder udatert).

Økonomiplan

Arbeidet med økonomiplan bygger på Oppdal kommune sin samfunnsplan og prognoser for befolkningsutvikling og befolkningssammensetning. Utviklingen i antall eldre vil føre til at eldreomsorgen må prioriteres i årene framover. Det er sprikende prognoser for antall barn framover og kommunedirektøren legger til grunn at barnetallet i Oppdal vil bli på dagens nivå framover, men at det følges med på utviklingen i barnetall i de ulike skolekretsene (Notat til enhetslederne 2025).

Flere eldre vil sannsynligvis gi høyere rammetilskudd fra staten. Flere innbyggere vil også gi høyere rammetilskudd. Disse merinntektene kan bidra til dekking av forventet økning i netto driftsutgifter blant annet på grunn av satsingen i eldreomsorgen. Kommunen må være forberedt på å håndtere svingninger i driften som oppstår som følge av uforutsette forhold.

Kommunedirektøren antar at det fortsatt vil være en stram kommuneøkonomi, og forventer at organisasjonen må gjøre endringer i driften for å tilpasse tjenesteytingen til forventet demografisk utvikling for fortsatt å ha en sunn kommuneøkonomi. (Notat til enhetslederne 2025)

I økonomiplanarbeidet skal enhetslederne konsekvensjustere utgifts- og inntektsrammer som ligger i økonomiplan 2025-2028 til drifts- og investeringstiltak som ligger i økonomiplan 2025-2028 og budsjett 2025. Det skal i tillegg synliggjøres endringer i driften som følge av endrede forutsetninger i gjeldende økonomiske rammer. (Notat til enhetslederne 2025)

I gjeldende økonomiplan har kommunen forsøkt å være nøktern, forteller økonomisjefen. Kommunen vet at det blir flere eldre, som gir økt rammetilskudd, men dette tas det ikke hensyn til fordi det av erfaring oppstår andre forhold som også skal finansieres.

Inntekter i økonomiplan

I økonomiplan er det redegjort for hvordan inntektene i økonomiplanen er beregnet. Frie inntekter (rammetilskudd og skatt på inntekt og formue) er budsjettet på bakgrunn av prognosemodellen fra KS som ble publisert 10.03.2025 og bygger blant annet på folketall per 01.01.2025. I økonomiplanen er det lagt til grunn samme folketall og befolknings-sammensetning i perioden 2026-2029 som per 01.01.2025. Det påpekes at prognosene for frie inntekter er usikre på grunn av endringer i folketall, befolkningssammensetning og skatteinntekter. Økonomisjefen bekrefter at for frie inntekter bruker de KS-modellen fra mars, som inneholder befolkningstall per 01.01.2025.

Oppdal kommune har eiendomsskatt og det er gjennomført ny allmenntaksering i 2024. Størrelsen på eiendomsskatten er usikker fordi det vil foregå klagebehandling ut 2025. Det er derfor budsjettet med en lavere inntekt på eiendomsskatt enn vedtatt promillesats tilsier.

Oppdal kommune har i tillegg inntekter fra konsesjonskraft, naturressursskatt og investeringskompensasjon fra Husbanken. Konsesjonsavgiften er budsjettet avsatt til næringsfond. Naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen fra staten. Når det gjelder investeringskompensasjon brukes de beløpene som er anslått etter informasjon fra Husbanken. I økonomiplanen er inntekter fra kraftsektoren redegjort for og vurdert. Det er oppsummert at endringene i hvordan kraftmarkedet fungerer har ført til usikkerhet i Oppdal kommunes kraftinntekter, noe som gjør at de totale inntektsanslagene er usikre. Anslagene er basert på forutsetninger som kommunen ikke har styring over.

Utgifter i økonomiplan

I kommunale regnskaper har **avskrivninger** en motpost som gjør at de ikke påvirker netto driftsresultat. Når avskrivninger budsjetteres, legges driftsmidlets verdi i anleggsregisteret til grunn. For nye driftsmiddel beregnes avskrivningene på bakgrunn av budsjettert investeringsår og forventet levetid.

Posten **tilleggsbevilgninger** er en budsjettert avsetning til lønnsvekst i budsjettåret.

Til **kirkelig sektor** er overføringene videreført på 2025-nivå, men med en årlig reduksjon som tilsvarer renter og avdrag på lånene.

Når det gjelder finansinntekter og -kostnader bruker kommunen ulike mekanismer for å budsjettere. **Renteinntektene** påvirkes av 3 måneders NIBOR-rente og her legges Kommunalbanken sine anslag til grunn. Innskudd hos hovedbankforbindelsen gir i tillegg 0,15 prosentpoeng. **Renteutgiftene** er beregnet ut fra låneporteføljen hvor omkring halvparten er sikret med fast rente. Det redegjøres også for planlagte endringer i låneporteføljen som følge av investeringer i økonomiplanperioden. I økonomiplanen budsjetteres det med ca. 5 millioner kroner mer enn kommunelovens bestemmelser om minimumsavdrag. Oppdal kommune budsjetterer med utbytte fra TrønderEnergi i henhold til selskapets utbyttepolitikk og utbytte fra Gjensidigestiftelsen.

Økonomikontoret gjør anslagsberegninger på renter, avdrag, renteinntekter og kraftinntekter. Det brukes 3 måneders NIBOR-rente og innskuddsrenten er kjent. For lånerenten gjøres det et anslag basert på opplysninger fra kommunalbanken, forteller økonomisjefen.

Økonomiplanen har en egen bevilgningsoversikt med budsjetterte beløp i økonomiplanen for de ulike enhetene i kommunen. Det er også en bevilgningsoversikt for drift hvor driftsutgiftene er fordelt på lønnsutgifter, kjøp av varer og tjenester, overføringer og tilskudd til andre samt avskrivninger. Det er ikke redegjort nærmere for hvordan beløpene i bevilgningsoversiktene framkommer med unntak av det er som presentert i dette kapitlet.

I økonomiplanen redegjøres det for både pågående investeringer og nye investeringer i perioden. Hvert investeringsprosjekt omtales nærmere og beløpene framgår av tabeller som dekker hele økonomiplanperioden. For de fleste prosjektene er det ikke sagt noe om hvordan de foreslåtte investeringsbeløpene framkommer. Et unntak er for veger hvor det er henvist til hovedplan for veg og etterslep som er identifisert der. For store investeringsprosjekter henvises det til egne politiske saker om prosjektene.

Økonomiplan for perioden 2026-2029 viser at årets tilgang på midler er større enn planlagt bruk av midler. Det gir et netto driftsresultat som er positivt og er budsjettert med 11 til 14 millioner kroner hvert år i økonomiplanperioden.

Årsbudsjett

Kommunens driftsbudsjett gis som rammebevilgninger med netto bevilgninger, som betyr utgifter minus inntekter, og avsetning til og bruk av fond. Disse rammene skal overholdes. Nettobevilgningene gis til de enkelte ansvars-/bevilgningsområdene. Rammen til kraftforvaltning og tilleggsbevilgningen til finansiering av lønnsoppgjøret 2025 er ikke å anse som bindende, ettersom disse to rammeområdene er basert på anslag som kommunen ikke har kontroll over. (Budsjett 2025)

Den største usikkerheten er størrelse på kraftinntektene og andre i inntekter som kommunen ikke styrer, eksempelvis skatteinntektene, forteller økonomisjefen.

Årsbudsjettet skal basere seg på kommunestyrets økonomiplanvedtak. I beregningen av rammen for kommende år skjer en teknisk justering av eksempelvis lønns- og prisvekst. Budsjettering av forventet lønnsvekst ivaretas av økonomisjefen. Anslått prisvekst er basert på informasjon om kommunal deflator fra KS, som kan påvirkes av endringene i forutsetningen i statsbudsjettet. (Budsjetttrundskriv 2026)

Budsjetterte beløp til generelle driftsinntekter, netto finansutgifter og -inntekter, og disponering eller dekning av netto driftsresultat er basert på forslag til statsbudsjett og andre forutsetninger som kommunen ikke har styring over. (Budsjett 2025)

I budsjetttrundskriv 2026 opplyser at økonomikontoret har laget et forslag til enhetens driftsbudsjett for 2026. Forslaget til enhetenes driftsbudsjett bygger på opprinnelig budsjett for 2025 og vedtatt økonomiplan, basert på følgende forutsetninger.

- Fastlønn på bakgrunn av stillingsoversikt per 01.08.2025
- Konsekvensjustering, nye tiltak og realendringer vedtatt i økonomiplanen 2026-2029 er innarbeidet
- Øvrige utgiftsposter er justert for lønns- og prisvekst
- Pensjon og arbeidsgiveravgift er beregnet automatisk i Framsikt
- Driftsinntekter er framskrevet 3,4 prosent (anslått deflator 2026).

(Budsjetttrundskriv 2026)

Budsjett 2025 inneholder en tabell som viser sentrale forutsetninger for budsjettet. Den er gjengitt i tabell sju.

Tabell 7. Forutsetninger i budsjett 2025

Usikkerhetsfaktor	Kommunedirektørens forutsetning	Anslått endring ved avvik på en prosent
Årslønnsvekst	4,6 %	5,2 millioner
Generell prisvekst for kommunes driftsutgifter	3,5 %	2,9 millioner
Kommunal deflator (vekting av årslønnsvekst og generell prisvekst)	4,1 %	
Pensjonskostnad KLP – arbeidsgivers andel	14,4 %	3,5 millioner
Pensjonskostnad SPK – arbeidsgivers andel	8,0 %	0,9 millioner
Arbeidsgiveravgift	6,4 %	4,9 millioner
Innskuddsrente bank	3,95 %	0,9 millioner
Innlånsrente (gjennomsnitt fast og flytende rente)	4,4 %	2,4 millioner

Kilde: Budsjett 2025.

Økonomisjefen forteller at årsbudsjettet utarbeides i tråd med økonomiplanen. Enhetslederne blir på nytt bedt om å melde inn tiltak som er nye etter økonomiplanprosessen.

I budsjett 2025 skriver kommunedirektøren at de vedtatte rammene i økonomiplan 2025-2028 ble utfordret da budsjettet for 2025 skulle legges. Det skyltes i hovedsak at foreslåtte tiltak ikke ville gi forutsatt virkning i 2025.

I arbeidet med budsjett for 2025 viste det seg at flere av tiltakene i økonomiplan 2025-2028 ikke var realistisk å få ut effektene av, noe som førte til unormalt mange konsekvensjusteringer⁸. Erfaringen har ført til at det er en generell enighet om at alle tiltak som spilles inn skal være realistiske. Det er generelt god disiplin hos enhetslederne, forteller økonomisjefen.

I årsbudsjettprosessene blir enhetslederne tildelt en budsjetttramme, som de selv skal detaljbudsjettere, med utgangspunkt i forgående årsbudsjett, forteller enhetslederne. De kan også se på regnskapet hittil i året. En stor del av lønnsbudsjettet er lønnskostnader og arbeidet omfatter ansatte, stillinger og lønn. Dette gjennomgås med avdelingsledere og

⁸ Konsekvensjustering innebærer at kommunen oppdater (opprinnelig) budsjett med konsekvenser (tiltak) av tidligere års vedtak, endringer eller forutsetninger som eksempelvis lønns- og prisvekst, endringer i rammetilskudd eller inntekter.

kvalitetssikres. Dette arbeidet blir bedre med Framsikt, forteller en av enhetslederne. Tidligere ble dette gjort manuelt.

Usikkerheten i budsjetteringen ligger i at det alltid er vanskelig å anslå kostnader, forteller en av enhetslederne. Det gjøres anslag på ulike måter avhengig av hvilke utgifter det er snakk om, eksempelvis for ny stilling brukes medium lønn. Eller det hentes inn erfaringstall fra tilsvarende tiltak.

En av enhetslederne har et stort regneark med fordeling av prosenter på alle ansatte, og bruker mye tid på å få det rett. Andre store poster er lisenser og avgifter, og disse kan det være vanskelig å treffe på. Her legges regnskap og historikk til grunn for budsjetteringen. Det er ikke stor usikkerhet knyttet til postene i enhetens budsjett og enhetslederen vurderer at det er realistisk. Enhetslederen opplever å ha innflytelse på årsbudsjettet, men at det er mindre når det er strammere tider. Enhetsleder for plan og forvaltning forteller at de vanligvis holder budsjettet fordi de ikke tar inn vikarer ved sykefravær.

Oppdal kommune har utarbeidet en egen ressursmodell for skole og barnehage, som fanger opp bortfall av inntekter, svingninger i elevtall og prissvingninger. En av enhetslederne innen oppvekst forteller at ressursmodellen er viktig for deres skole og fungerer veldig godt og gir forutsigbarhet. Ressursmodellen gjennomgås sammen med økonomikontoret. Den er bygd opp med gruppestørrelser og brukes i økonomiplanarbeidet og ved ansettelser. Spesialpedagogikk er nå kommet inn i ressursmodellen med en fast sum basert på historiske tall.

Usikkerhet i skolens budsjett ligger i sykefravær og mye vikarutgifter, forteller enhetsleder. Skolen har hatt en del sykemeldinger og de er vanskelig å forutse. Elevtallet er ganske stabilt og ligger inne i ressursmodellen. Hvis elevtallet hadde vært ustabil hadde det vært vanskelig. Enhetsleder innenfor oppvekst oppfatter at de har et realistisk budsjett, og de følger lærernormen. Økt sykefravær er en trussel. Også innenfor skole nevnes kostnader til lisenser som et usikkerhetsmoment.

Kommunedirektøren peker i budsjett 2025 på driftsutfordringer, særlig i helse- og omsorgssektoren. Det er behov for å jobbe med tiltak for å redusere sykefraværet, holde budsjettammen, sikre stabilitet på ledernivå, arbeidsmiljøtiltak og rekruttering. Det er også informert om organisatoriske endringer i sektoren.

Enhetsleder for hjemmetjenesten forteller at den største utfordringen er å forutsi refusjoner fra Helsedirektoratet for ressurskrevende tjenester. Når det lages budsjett for 2026, må de basere seg på regnskapet for 2024, fordi tallene for 2025 ikke er klare ennå. Dette skaper usikkerhet, spesielt siden antall brukere med vedtak kan variere. I tillegg kan

Helsedirektoratet komme med nye føringer og endringer som påvirker budsjettet i løpet av året. Usikkerheten formidles til politikerne, men enhetslederen er usikker på om det er forståelse for den usikkerheten som ligger i budsjettet. Det er redegjort for utfordringer knyttet til ressurskrevende tjenester i budsjett 2025 og i økonomiplan 2025-2029.

Enhetsleder for hjemmetjenesten anser ikke årsbudsjettet som realistisk, blant annet fordi det ikke budsjetteres med noen buffer for enheten. Budsjettet for 2025 er mer realistisk enn tidligere budsjett fordi det ble bevilget ekstra midler til vikarbruk, og det er budsjettert med en prosent sykefravær. Enhetslederen budsjetterte for 2025 mellom 3 og 3,5 prosent sykefravær. Korttidsfraværet er normalt mellom 1,5 og 4 prosent. Enhetsleder budsjetterer ikke med overtid, selv om det erfaringsvis brukes mye overtid.

Oppdal kommune har en ordning med **enhetsvise disposisjonsfond**. De har til hensikt å stimulere til langsiktig og god forvaltning av bevilgningene. Enhetsvise disposisjonsfond innebærer at ubrukte budsjettmidler avsettes til senere bruk for enheten.

Budsjettoverskridelser dekkes av tidligere avsatte midler for enheten. Kommunedirektøren har fått delegert myndighet til å gjøre disposisjoner i henhold til nærmere bestemmelser i økonomireglementet. (Økonomireglement 2024)

Alle enheter har egne disposisjonsfond, men mange har brukt dem opp, forteller en av enhetslederne. De enkelte enhetenes disposisjonsfond brukes til å balansere ut enhetenes netto driftsresultat. Denne disposisjonen gjøres av økonomisjefen.

I administrasjonen snakkes det om at det er viktig å ha fond for å kunne utjevne svingninger i driften, forteller økonomisjefen. Dette har blitt diskutert i forbindelse med økte kostnader til vikarer i helse og omsorg. Kommunen har ikke budsjettert med uforutsette hendelser og må eventuelt bruke av disposisjonsfondet.

Bevilgninger til **investeringer** gis som bruttobevilgninger⁹ på prosjektnivå. Bruttoramme er bindende, og det er kommunestyret selv som ved behov vedtar endringer i bevilgninger og finansiering av investeringsprosjekter. (Budsjett 2025)

Budsjett 2025 viser at tilgangen på midler er større enn det som bevilges og gir et positivt brutto driftsresultat på 82 000 kroner og et netto driftsresultat på litt over 10 millioner kroner.

⁹ Bruttobevilgning betyr at investeringene er budsjettert med merverdiavgift.

6.4 Vurderinger

Revisjonskriteriet er at økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk.

Revisor vurderer at Oppdal kommunes økonomiplan og årsbudsjett i stor grad er realistisk.

Vurderingen bygger på at kommunen bruker kjente modeller for beregninger, kommunen tar hensyn til befolkningsutvikling og sammensetning, samt at beregningsgrunnlaget er brutt ned på detaljer for å få god oversikt. I kommunen er det en bevissthet omkring områder hvor det er knyttet usikkerhet til budsjetteringen. Eksempelvis pekes det på usikkerheten som ligger i sykefraværet på enheter hvor de må ta inn vikarer eller benytte overtid for å tilby tjenestene.

Når det er usikre inntekter har kommunen budsjettert med lavere inntekter og det er korrigert for forhold som har endret seg fra økonomiplan ble vedtatt til arbeidet med årsbudsjettet starter.

Kommunens økonomiplan og budsjett viser positivt netto driftsresultat, noe som bidrar til balanse i økonomien, som igjen er en forutsetning for økonomisk bærekraft.

6.5 Konklusjon

Problemstillingen er hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett.

Revisor konkluderer med at Oppdal kommune ivaretar kommunelovens krav om realistisk budsjett.

7 INVESTERINGSBESLUTNINGER

7.1 Problemstilling

I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektør påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Et investeringsprosjekt vil binde opp kommunen i flere år. Det er avgjørende at kommunene tilpasser gjelden til et nivå hvor både gjelden og kommunens øvrige forpliktelser ivaretas innenfor inntektsrammene (NOU 2016:4). I den sammenhengen er det viktig at beslutningsgrunnlaget viser hvilke forpliktelser investeringen legger på kommunen framover.

7.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunedirektøren skal påse at saker knyttet til investeringer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.
- Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad framover.
- Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett framover.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

7.3 Investering i Høgmo barnehage

Nybygg ved Høgmo barnehage er valgt ut som investeringsprosjekt, for å undersøke hvordan det påvirker det økonomiske handlingsrommet til Oppdal kommune.

7.3.1 Bakgrunn

Lokalene for Høgmo barnehage tilfredsstiller ikke krav til blant annet arbeidsmiljøloven og har ikke hensiktsmessig funksjonalitet etter dagens standard (Økonomiplan 2022-2025). I kommunestyret 18.03.2021, sak 19/2021 er det vedlagt en tidslinje for saken. I grove trekk viser den at saken første gang kom opp i forbindelse med kommunestyrets behandling av økonomiplan 2019-2022, sak 18/76. I kommunestyrets møte 29.05.2019, sak 59/2019 ble det vedtatt å sette i gang et skisseprosjekt hvor bygging av ny Høgmo barnehage inngikk. Av saksframlegget går det fram at skisseprosjektet skal inneholde et kostnadsoverslag.

7.3.2 Økonomisk betydning

Økonomireglementet (datert 15.03.2024) sier at investeringens totale kostnadsramme for flerårige prosjekter, og utgiftene skal fordeles på de enkelte år i økonomiplanen. Videre skal forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader beregnes på bakgrunn av kjente nøkkeltall og innarbeides i økonomiplanen og i driftsbudsjettet, i den hensikt å ivareta kommunens realkapital. For alle investeringsprosjekter skal det foreligge et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig kvalitetssikret før prosjektet vedtas.

Et kostnadsoverslag for bygging av ny Høgmo barnehage legges fram første gang i kommunestyret 07.05.2020, sak 45/2020. Her er estimert investeringskostnad inkludert merverdiavgift 51 millioner kroner for fire avdelinger. Dette gir renter og avdrag på 1 025 000 kroner per år med 20 års nedbetalingstid. Økte kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FVD) er beregnet til 883 000 kroner per år. I estimert investeringskostnad ligger det innen en usikkerhetsavsetning på litt over 6,6 millioner kroner.

I kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-2024 står det at det ikke er funnet rom for å innarbeide nybygg av Høgmo barnehage. Kommunestyret vedtar at det i løpet av 2020 skal igangsettes en prosess med mål om å realisere ny barnehage i sentrum. I vedtaket er det pekt på alternative vurderinger hvor hensikten er å redusere tidligere kostnadsoverslag.

Kommunestyret vedtok 03.06.2021, sak 62/21 renovering/nybygg av Høgmo barnehage og at dette søkes innarbeidet i økonomiplanen for 2022-2025.

I økonomiplan 2022-2025 er bygging av ny 4-avdelingsbarnehage ved Høgmo tatt inn. Det er forutsatt at beløpet lånefinansieres. Fra og med 2025 skal Høgmo barnehage etter planen ferdigstilt til en kostnad på 43,28 millioner uten merverdiavgift (54,1 millioner kroner med merverdiavgift). Med 20 års avdragstid på lån gir dette 2,2 millioner i avdrag per år fra og med 2025. I 2027 forventes det at renteutgiftene utgjør 1,1 million kroner. I denne summen inngår også rentekostnader knyttet til finansiering av Pikhaugen barnehage.

I økonomiplanen går det fram at hvis salgssummen¹⁰ fra Oppdal Everk disponeres til finansiering av barnehagetiltakene vil Oppdal kommune, reduseres avdragsutgiftene på lån med ca. 3 millioner kroner. Isolert sett vil det bedre netto driftsresultat i årene framover. Samtidig vil renteinntektene på salgssummen for Oppdal Everk falle bort og kommunen får ikke rentekostnader på lånet.

¹⁰ Kommunestyret vedtok 20.06.2019, sak 19/64 å selge 50,1 prosent av aksjene i Oppdal Everk AS for 68,303 millioner kroner.

Tabell åtte viser investeringskostnaden for Høgmo barnehage på ulike tidspunkt.

Tabell 8. Budsjetterte investeringskostnader Høgmo barnehage

Sak	2022	2023	2024	2025	SUM
Sak 45/2020					51 037
Økonomiplan 2022-2025	1 500	17 200	35 400		54 100
Økonomiplan 2023-2026	1 500	17 957	36 958		56 415
Økonomiplan 2024-2027	416*	2 123*	27 479	41 905	71 923
Økonomiplan 2025-2028	416*	2 123*	32 500	35 100	70 139
Budsjett 2025				35 100	

Kilde: Politiske saker Oppdal kommune

*regnskapstall

I kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2024-2027 informeres det om at det våren 2022 ble gjennomført en dialogkonferanse med markedet for å få innspill på beste løsning. Etterpå ble det gjennomført et grundig forprosjekt. Revidert investeringskostnad per medio april 2023 tilsier en investeringskostnad på 72,3 millioner kroner inkludert merverdiavgift. Hovedårsaken til økningen i investeringskostnader er høy prisstigning siden 2020.

I økonomiplan 2023-2026 står det at økningen i lånegjelden fra 2023-2024 i hovedsak skyldes bygging av Høgmo barnehage med 30 millioner kroner. I økonomiplan 2024-2027 står det at bygging av Høgmo barnehage fører til en økning i kommunens lånegjeld på 55,5 millioner kroner.

Det framgår av økonomiplanen 2022-2025 at det settes av 680 000 kroner i 2023 og 560 000 kroner i 2024 til alternative lokaler for Høgmo barnehage i byggeperioden. Det er også lagt inn i økonomiplanen økte driftskostnader ved Høgmo barnehage på 135 000 kroner i 2024 og 802 000 kroner i 2025. Økte driftskostnader skyldes økt areal og for Høgmo barnehage er det lagt til grunn FDV-nøkkel¹¹ normal standard på 1181 kroner per kvadratmeter. (Økonomiplan 2022-2025)

I økonomiplan 2025-2028 redegjøres det for økt areal ved barnehagen og at dette gir økte FDV-kostnader, som er beregnet etter nøkkeltall fra norsk prisbok på 798 kroner per kvadratmeter uten merverdiavgift per år. Det gjør at rammen til tekniske tjenester øker med en helårskostnad på 542 000 kroner uten merverdiavgift fra 01.01.2026 for Høgmo. Det

¹¹ FDV-nøkkel er et verktøy for budsjettering av kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av bygg.

opplyses i økonomiplan 2025-2028 at det ikke er beregnet økte driftskostnader til selve barnehagedriften. Rammene til barnehagene utregnes etter antall barn.

Det framgår av planrundskrivet at enheten med prosjektansvar skal lage en sluttrapporter når investeringsprosjekt er ferdig. Sluttrapporten skal blant annet inneholde et prosjektrekskap som er sammenstilt med bevilgningen og avvik skal kommenteres. En enkel sluttrapport for Høgmo barnehage vil foreligge i forbindelse med årsrapporteringen for 2025.

7.4 Vurdering

Revisjonskriteriet sier at kommunedirektøren skal påse at saker knyttet til investeringer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.

Revisor vurderer at saken om investeringen i Høgmo barnehage er forsvarlig utredet. Utredningen gir et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.

Revisjonskriteriet sier at kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad framover.

Revisor vurderer at Oppdal kommune til i stor grad synliggjør investeringen i Høgmo barnehage sin betydning for det økonomiske handlingsrommet.

Vurderingen bygger på at investeringen i Høgmo barnehage er lagt inn i økonomiplanene og fulgt opp hvert år. I økonomiplanene er det også redegjort for de finansielle måltallene. Det synliggjøres ikke hvilken betydning investeringen i Høgmo barnehage isolert sett har på kommunens måltall.

En av utfordringene er at investering og finansiering av bygg strekker seg ut over økonomiplanperioden. I dette tilfellet er det planlagt å belaste driftsbudsjettet 20 år fram i tid, mens økonomiplanen dekker bare de første fire årene. I kommunens regnskap er det oppgitt en levetid på 40-50 år på bygg.

Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett framover.

Revisor vurderer at Oppdal kommune til en stor grad synliggjør hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett framover.

Revisors vurdering bygger på at kommunen har tatt høyde for økte driftskostnader som kan påregnes som følge av at gammel barnehage rives og ny bygges. I tillegg til selve investeringen er det tatt inn økte driftskostnader i forbindelse med behov for midlertidige lokaler i byggeperioden og det er tatt høyde for økte utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold i driftsbudsjettet. Det er også redegjort for utgifter til finansiering av investeringen.

Det er ikke angitt endrede driftskostnader som følge av eventuell endring i antall barnehageplasser, men redegjort for at dette beregnes på grunnlag av antall barn.

7.5 Konklusjon

Problemstillingen er i hvilken grad det er tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger.

Revisor konkluderer med at Oppdal kommune i stor grad har tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutningen om bygging av Høgmo barnehage.

Konklusjonen bygger på at kommunen har tatt hensyn til investeringsbeslutningen innenfor økonomiplanperioden, men investeringen er finansiert med lån som binder opp kommunen lengre fram i tid samt at levetiden for bygninger i kommunen er beregnet til 40-50 år.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 Konklusjon

Den overordnede problemstillingen er om budsjettprosessen i Oppdal kommune ivaretar økonomisk bærekraft.

Revisor konkluderer med at budsjettprosessen i Oppdal kommune i stor grad ivaretar økonomisk bærekraft.

Konklusjonen bygger på følgende konklusjoner på delproblemstillingene.

- Budsjettprosessen i Oppdal kommune er i stor grad innrettet mot å ivareta økonomisk handleevne.
- Oppdal kommune har et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.
- Oppdal kommune har rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.
- Oppdal kommune ivaretar kommunelovens krav om realistisk budsjett.
- Oppdal kommune i stor grad har tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutningen om bygging av Høgmo barnehage.

Ved at Oppdal kommune skiller på prosessene med utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan, gjør at kommunen har strukturer som legger til rette for langsiktige økonomisk planlegging. Planleggingen er godt forankret gjennom kommunens planverk som følges opp med gode rutiner for budsjettarbeidet. En todelt prosess ser ut til å være et viktig bidrag for at kommunen utarbeider realistisk budsjett som ivaretar kommunens økonomiske handleevne over tid. Todelt prosess sørger også for at økonomiplanlegging er et tema gjennom hele året i kommunen.

8.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere

- hvordan de finansielle måltallene skal benyttes. Skal de være handlingsregler som skal oppfylles hvert år eller nivå for når kommunen har en bærekraftig økonomi?
- å benytte KØB-modellen til å illustrere store investeringers innvirkning på måltallene.
- å bygge videre på det gode arbeidet kommunen gjør for å ivareta økonomisk bærekraft.

KILDER

Bernt, J.F. (2023) KommuneLoven – lovkommentar. Note 922 til § 14-3 tredje ledd, sist hovedrevidert 04.09.2023. Gyldendal Rettsdata

Brandtzæg, B.A., Magnussen, E. og Myhrer, R.S. (2024) Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater. Telemarksforskning, rapport 887.

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner. FOR-2019-06-07-714

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon. FOR-2004-06-15-905

Gårseth-Nesbakk, L. (2018) Kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Oversikt over foreløpige forskningsfunn. KØB forskningsrapport nr. 1. Handelshøgskolen Bodø.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneLoven) LOV-2018-06-22-83

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsLoven) LOV-2008-06-27-71

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkingsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.

Kommunal- og regionaldepartementet. (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder om økonomiplan.

NOU 2016:4 Ny kommuneLov

Oslo Economics, Telemarksforskning og KS FoU (2025) Anbefalinger om nivå på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunalsektor. Utarbeidet på oppdrag fra KS. Rapport 2005-40. Oslo Economics.

Ot.prp. nr. 43 (1999-2000). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. Kommunal- og distriktsdepartementet

Prop 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneLoven)

Vaag Iversen, J.M., Kråkenes, T., Nyhus, O.H., Borge, L-E. og Haraldsvik, M. (2019) Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene. SØF-rapport nr. 03/19. Senter for økonomisk forskning AS, Trondheim.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lovkommentar, Kommuneloven
- Tolkningsuttalelse § 46 nr. 3: Realismekravet ved budsjettering av inntekter og utgifter
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Veileder, økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner
- Rapport fra Telemarksforskning, Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater
- Rapport fra SØF, Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene

Problemstillinger

Problemstillingene i forvaltningsrevisjonen er bygd opp med en overordnet problemstilling som besvares gjennom fem delproblemstillinger.

Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

1. I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?
2. I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
3. I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
4. I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?
5. I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Kommunelovens kapittel 14 om økonomiforvaltningen er et rettslig grunnlag for forvaltningsrevisjon av økonomisk bærekraft. Kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltningen er fastsatt i § 14-1. Dette kalles generalbestemmelsen til kapittel 14 om økonomiforvaltning og innebærer at de øvrige bestemmelsene må sees i sammenheng med denne. Første ledd sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?

Kommuneloven § 14-1 sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre skal kommunestyret vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, jamfør § 14-2 bokstav c. Økonomiplan og årsbudsjett skal ifølge § 14-4, andre ledd, vise utviklingen i kommunens økonomi og gjeld, samt andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

I utredningen til ny kommunelov (NOU 2016:4) framgår det følgende:

Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen.

Videre står det at:

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig at loven stiller nærmere krav til den enkelte kommunes måltall. Det er en underliggende forutsetning at måltallene fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som også gir en økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. De finansielle måltallene bør samtidig balansere kortsiktige og langsiktige hensyn.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra KS Program for storbyrettet forskning undersøkt hvordan finansielle måltall blir satt og hvordan de brukes (Vaag Iversen et al 2019). Rapporten skriver at loven ikke krever at de finansielle måltallene skal være bindende for årsbudsjett og økonomiplanperioden, men måltallene fremheves som et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. Rapporten skriver at de mest benyttede måltallene er netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond, og at disse er de mest sentrale størrelsene å knytte måltall til. Måltall om netto driftsresultat er det mest sentrale skriver rapporten, mens måltall om gjeld og disposisjonsfond, og andre måltall tilpasset kommuner, kan være viktige virkemidler for å nå målet om netto driftsresultat både inneværende budsjettår og over tid.

Rapporten fra SØF har også skilt mellom finansielle måltall og handlingsregler. Finansielle måltall defineres som målsettinger som en kommune styrer etter. Økonomisk handlingsregel er en regel som følges til enhver tid og som kommunen har pålagt seg selv. (Vaag Iversen et al 2019)

Veilederen om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner sier at en viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplanen er å synliggjøre hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har, og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter.

Veilederen skriver at kommunen har i størst grad mulighet til å bestemme utgiftssiden.

Kommunen kan påvirke eget handlingsrom gjennom effektivisering og omprioriteringer.

Kommunen må eventuelt gjøre en analyse av tjenestetilbudet for å identifisere handlingsrom, og se på hvilke målsetninger som er fastsatt for tjenesteområdet.

Videre peker veilederen på at administrasjonen bør legge til rette for prioriteringsdiskusjonen. Hvordan denne innretningen gjøres, avhenger av rollefordelingen mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Oppsummert sier veilederen at kommunens økonomiske handlefrihet er avhengig av kommunens utgangspunkt, hvordan inntekter og utgifter utvikler seg og hvilke mål kommunen styrer mot. Tjenestetilbudet og investeringene må dimensjoneres ut fra det framtidige behovet. Videre må de økonomiske konsekvensene synliggjøres, og kommunen må identifisere handlingsrommet for å finansiere nye satsningsområder.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall.
- De finansielle måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomi, herunder utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Kommunene skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, står det i § 14-1 andre ledd. Denne bestemmelsen kan ses i sammenheng med første ledd i § 14-1 om å ivareta den økonomiske handleevnen over tid. NOU 2016:4 sier at økonomiplanlegging er et sentralt verktøy for en god økonomiforvaltning over tid.

Bestemmelsen markerer at planlegging er et sentralt verktøy for utvikling og politisk styring av kommunenes egen virksomhet og økonomi og for utvikling av lokalsamfunnet.

Plan- og bygningsloven § 11-1 om kommuneplan sier at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Loven åpner også for at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Videre sier plan- og bygningsloven § 11-2 at kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommune som organisasjon. Videre sier § 11-2 at samfunnsdelen av kommuneplanen skal være grunnlag for de sektorvise planene, og at den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet. Handlingsdelen skal angi hvordan kommuneplanen skal følges opp fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Videre sier plan- og bygningslovens § 11-3 at kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Kommuneloven § 14-4 sier at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Videre skal økonomiplanen og årsbudsjettet vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på, jmf § 14-4 andre ledd.

Kommunal økonomisk bærekraft fordrer integrert langsiktig planlegging. Dette innebærer å identifisere investeringsbehov når utviklingstrekk 10-20 år fram i tid trekkes opp. Slik investeringsbehov må ses i sammenheng med forventet demografisk utvikling og tilstanden på dagens eiendeler og kapasitetssituasjonen innen ulike sektorer. Kommunal økonomisk bærekraft kan bidra til å sette en ramme som det må prioriteres innenfor. (Gårseth-Nesbakk 2018).

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.
- Kommunestyrets prioriteringer skal framgå av økonomiplan og årsbudsjett.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Generalbestemmelsen om økonomiforvaltningen i kapittel 14 i kommuneloven sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I NOU 2016:4 foreslås det å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver i loven, både for de folkevalgte og administrasjonen. Et godt samspill vil blant annet avhenge av hvordan arbeids- og myndighetsfordeling gjennomføres i praksis, og av forhold som mellommenneskelige relasjoner, gode rutiner og så videre. (NOU 2016:4)

Økonomiforvaltningen i kommunen er underlagt bestemmelsene om internkontroll i kommunelovens kapittel 25, hvor det blant annet stilles krav om rutiner for regeletterlevelse.

For å ivareta sin økonomiske handleevne må økonomistyringen også innrettes slik at man følger normer for kommunal økonomiforvaltning som ikke er lovfestet eller detaljregulert. (NOU 2016:4)

I alminnelighet handler økonomiforvaltningen om at kommunen selv legger til rette for å kunne utøve sine oppgaver på beste måte samtidig som de ivaretar eget handlingsrom, både i dag og i fremtiden. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjettet, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noen stikkord.

Kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunen har internkontroll med administrasjonens virksomhet slik at lover og forskrifter følges i henhold til kommuneloven § 25 om internkontroll. Loven sier at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Etter loven skal kommunedirektøren blant annet ha nødvendige rutiner og prosedyrer og dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.

Veilederen *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*, anbefaler at det utarbeides en plan for økonomiarbeidet som skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, realistiske og klare tidsfrister, samt avklare innholdsmessige ambisjoner. Veilederen har gitt et eksempel på årshjul som brukes i arbeidet med budsjettprosessen. Årshjulet gir en oversikt over aktivitetene som kommunen gjennomfører for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett.

Brandtzæg et al (2024) anbefaler at folkevalgte involveres tidlig i budsjettprosessen for å sikre gode budsjettprosesser. Dette gir folkevalgte mulighet til å gi føringer og komme med innspill underveis i prosessene. Tidlig politisk medvirkning er en forutsetning for at politikerne skal få tid til å sette seg godt inn i kommunens utfordringsbilde og legge politiske føringer for budsjettarbeidet. Tidlig involvering er en forutsetning for at politikerne tar sterke eierskap og styring med budsjettprosessene, finner forskerne. Rapporten viser at politikere som er

involvert i budsjettprosessen i første og andre kvartal, er mer fornøyde med prosessene enn politikerne som blir involvert senere.

Gårseth-Nesbakk (2018) har identifisert ulike premisser for kommunal økonomisk bærekraft. Det er at praktiseringen av KØB-modellen krever en bred forankring i budsjettprosessen og politisk forankring av ansvarlig økonomisk politikk. Det krever et godt samarbeid mellom politikk og administrasjon.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Det bør foreligge en plan for budsjettprosessen, som avklarer
 - Årshjul for arbeidet
 - Roller og ansvar
 - Politisk medvirkning

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?

Kommuneloven § 14-4, tredje ledd, sier at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. NOU 2016:4 sier at økonomiplanlegging er et sentralt verktøy for en god økonomiforvaltning over tid, og det er av stor betydning at økonomiplanen er realistisk. Kommunelovens §14-10 sier at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. Dette framstår som en forutsetning for økonomisk bærekraft.

Kravet om **balanse** utdypet i kommuneloven § 14-10 som sier at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. NOU 2016:4 sier at kravet til budsjettbalanse og plikten til å dekke inn merforbruk, skal sikre at kommunene tilpasser aktivitetsnivået til inntektsrammene. Dette er et nødvendig utgangspunkt for å kunne etablere et økonomisk handlingsrom. Et merforbruk av ressurser i dag innebærer at det på et senere tidspunkt må brukes mindre. Balansekravet er derfor også sentralt for å ivareta generasjonshensyn og en økonomi som gir grunnlag for et godt og stabilt tjenestetilbud. Balansekravet er dermed en forutsetning for økonomisk bærekraft.

Kommunal- og distriktsdepartementet kom i 2015 med en tolkningsuttalelse om **realismekravet** ved budsjettering av inntekter og utgifter:

«Kommuneloven § 46 nr. 3 slår fast at årsbudsjettet skal være realistisk. Dette innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130. Ved utforming av anslag bør et forsiktighetsprinsipp legges til grunn.»

Videre skriver departementet at det for inntektssiden bør tas utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet, der regjeringen blant annet gir anslag for kommunens inntektsvekst det påfølgende år. Videre bør kommunens budsjetterte skatteinntekter ligge innenfor regjeringens prognose, og ved avvik må kommunen begrunne dette. Kommunen bør også ta utgangspunkt i det kommende års rammetilskudd i Grønt hefte (beregningsteknisk dokumentasjon) og korrigere eventuelle endringer etter budsjettforhandlingene på Stortinget. Departementet skriver at kommunene bør ta utgangspunkt i disse tallene, selv om dokumentet ikke publiseres før etter at kommunene har vedtatt budsjettet, siden størrelsene til en viss grad estimeres. Endelig rammetilskudd vil basere seg på befolkningstall som foreløpig ikke er kjent, skriver departementet. Befolkningstallene vil publiseres i Grønt hefte i juni i budsjettåret.

Departementet skriver videre at utgiftssiden er i større grad opp til kommunene å bestemme, og er i hovedsak gitt i særlover knyttet til rettighet- og standardkrav. Departementet skriver at betraktningen rundt budsjettets utgiftsside bør hovedsakelig beregnes til å påse at balansekravet overholdes. Videre skriver departementet om effektivisering:

«I tråd med dette er departementets oppfatning at «effektivisering» ikke er å anse som inntekt, men som reduserte utgifter. Størrelsen på reduserte utgifter ved effektiviserings- og innsparingstiltak skal derfor tallfestes og fordeles på konkrete poster i henhold til realismekravet. Årsbudsjettet må være fullstendig og oversiktlig slik at det tydelig fremgår hvorvidt tiltakene er sikret finansiering innenfor kommunens inntektsrammer.»

Veilederen fra kommunal- og distriktsdepartementet sier at kommunene må anslå et beste estimat ut fra informasjon som er tilgjengelig og informasjonen kommunen kan frembringe. Kommunen må basere anslagene for størrelsene i økonomiplanen på et godt faglig skjønn, men samtidig være aktsom slik at inntekter ikke overvurderes eller utgifter undervurderes. Realistisk planlegging tar høyde for usikkerhet gjennom forsiktig vurdering av inntekter og motsatt vurdering for utgifter. Realistisk planlegging, skriver veilederen, krever at det gjennomføres grundige analyser av nåsituasjoner, langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester, lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen, samt konsekvensen av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet.

Kravene om fullstendig og oversiktlig budsjett kontrolleres i forbindelse med finansiell revisjon av kommunen. Det vil derfor være dobbeltarbeid å revidere kravet om fullstendig og oversiktlig budsjett her.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektør påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dette betyr at en forsvarlig utredning ikke bare skal beskrive de faktiske forholdene, men også gjøre rede for hvilke rettsregler som gjelder på området, og hvordan disse påvirker vurderingen og forslag til vedtak. Dette betyr at det i beslutningsgrunnlaget bør synliggjøres dersom investeringen har betydelig effekt på kommunens økonomiske handleevne over tid eller andre bestemmelser i kommunelovens kapittel 14.

Det er avgjørende at kommunene tilpasser gjelden til et nivå hvor både gjelden og kommunens øvrige forpliktelser ivaretas innenfor inntektsrammene. (NOU 2016:4)

I NOU 2016:4 står det at låneopptak binder økonomien for mange år fremover og reduserer kommende kommunestyrers rom for å gjøre omprioriteringer på driftsbudsjettet. På den ene siden er dette en del av selvstyret og lokalpolitikken. Dagens kommunestyre må kunne foreta investeringer som også innebærer bindinger for fremtiden. På den andre siden må dette balanseres mot hensynet til kommende generasjoner. Låneopptakene må ikke være så store at de fratar kommende kommunestyrer nødvendig økonomisk handlingsrom for lokal politikk og nye initiativ. Dette vil svekke det kommunale selvstyret over tid.

Veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner skriver at en økonomiplan skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de kommende årene. Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene.

Avhending av bygninger og annen kapital vil kunne gi kommunen inntekter som kan finansiere andre investeringer, eller redusere lånegjeld, og kan dermed bidra til lavere vekst eller reduksjon i finansutgiftene. Avhending gir også muligheter for å redusere utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold. Disse konsekvensene bør synliggjøres i økonomiplanen for å

sikre at kommunen forstår og tar hensyn til investeringenes samlede konsekvens på handlingsrommet i økonomiplanperioden. Den forventede utviklingen i kommunesektorens gjeld må illustreres. Forventede renteutgifter vil avhenge av om og eventuelt i hvilken grad kommunen har bundet renten på eksisterende gjeld og hvordan rentene forventes å utvikle seg de neste årene.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Kommunedirektøren skal påse at saker knyttet til investeringer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.
- Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad framover.
- Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett framover.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

SV: Rapport til uttalelse - forvaltningsrevisjon



Morten Johan Johansen <morten.johansen@oppdal.kommune.no>

Til Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Kopi Elin Johanne Dolmseth; Margrete Haugum

Klikk her for å laste ned bilder. Outlook forhindrer automatisk nedlasting av noen bilder i denne meldingen for å bidra til å verne din private informasjon.

Start svar til alle med:

Veldig bra.

Enig. Takk.

Takk for rapporten.

Tilbakemelding

Viser til oversendt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport.

Kommunedirektøren vurderer at rapporten gir et riktig bilde av Oppdal kommune sin ivaretagelse av økonomiske bærekraft.

Med vennlig hilsen

**Morten Johan
Johansen**

Kommunedirektør
Kommunedirektør
Stab og støtte
Oppdal kommune



M. 97622524

[E-post](#)

[Hjemmeside](#)

[Facebook](#)



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no