

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Revisjonen vil ha som formål å undersøke om kommunen har system og praksis som sørger for at investeringsprosjekter planlegges i tråd med lover, regelverk og beste praksis.

PROBLEMSTILLINGER

- Har Oppdal kommune system og praksis for planlegging av investeringsprosjekter?
- Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350 timer

Rapport til sekretær: 1. mars 2027

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 476 34 527

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Oppdal kommune bestilte den 4. mars 2026, sak 06/26, en forvaltningsrevisjon om forarbeidet for investeringsbeslutninger. Kontrollutvalget ønsket å ha fokus på rutinene i tidlig fase av prosjekter, og at beslutning om omsorgsboliger kunne brukes som et av eksemplene for investeringsbeslutninger. Videre ba kontrollutvalget revisor om å se til kommunedirektørens orienteringer om offentlige anskaffelser i sak 01/26, og vedlagt notat til saken.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Kommuneloven kapittel 14 definerer krav til kommunens økonomiforvaltning. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen er gitt i § 14-1, og innebærer at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre skal kommuner forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

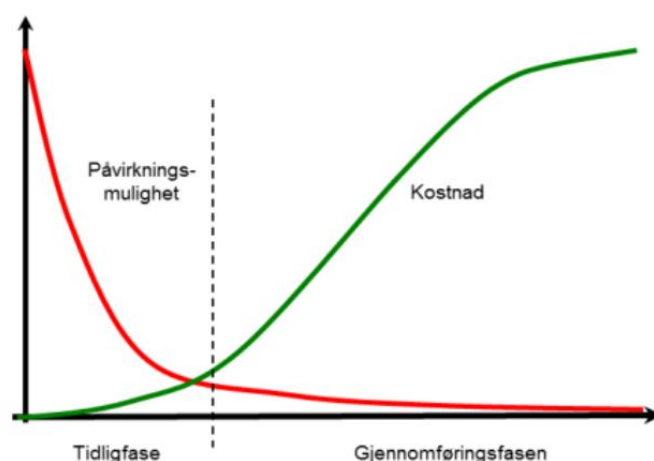
Kommuneloven stiller krav om utarbeidelse av økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Videre skal de også vise utviklingen i kommunens økonomi og utvikling i gjeld og andre langsiktige forpliktelser. Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og investeringsdel. Kommunen er også pliktig til å ha regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement) og regler for finans- og gjeldsforvaltning (finansreglement), jmfør kommuneloven § 14-2.

Kommunedirektør skal, etter kommuneloven § 13-1, påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommuneloven § 25-1 inneholder bestemmelser om kommunedirektørens internkontroll. Bestemmelsen sier at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.

Det er ingen direkte lovkrav knyttet til planlegging, styring og organisering av investeringsprosjekter. NTNU, gjennom forskningsprogrammet Concept, jobber med å utvikle kunnskap som skal sikre bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Programmet har som sitt primære mål å utvikle kunnskap og kompetanse om prosjekter i tidligfase, fra den første ideen oppstår til vedtak om endelig finansiering av

gjennomføring.¹ Concept har utarbeidet en rapport² om kommunal investeringspraksis. Rapporten peker på at investeringspraksis er viktig for kommunene, siden at kommunene er den viktigste leverandøren av velferdstjenester og at det er viktig at kommunene har den nødvendige kompetansen og ressurser til å levere lovpålagte tjenester av tilstrekkelig kvalitet. Det betyr at feil investering, som ikke møter innbyggernes behov eller belaster kommunens økonomi som påvirker tjenestetilbudet negativt, får direkte følger for innbyggerne gjennom dårligere tjenestetilbud eller høyere lokale skatter og avgifter.

Concept sin studie om kommunale investeringsprosjekt viser til flere studier som viser at kvalitet i prosjektets tidlige fase er avgjørende for suksess. Forenklet kan et prosjekt deles i to faser; tidligfasen og gjennomføringsfasen.



Kilde: Concept, rapport nr. 3

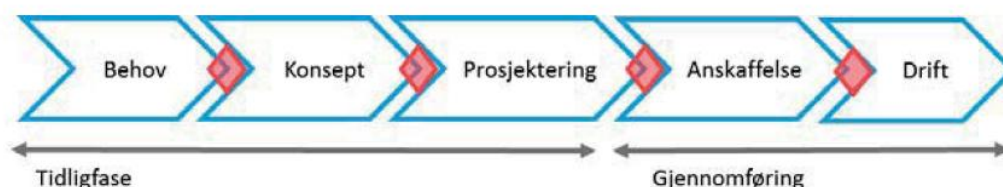
Figur 1. Inndeling av prosjektfaser.

Tidligfasen defineres som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning. Tidligfasen definerer premisene for prosjektet og her vil behovet for investering bli utredet. Videre vil det vurderes ulike konsepter for å løse behovet og prosjektering. Det er på dette stadiet at muligheten for påvirkning er størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst. Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer mer detaljert planlegging og anskaffelser av prosjektet.

¹ <https://www.ntnu.no/concept>

² Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag., Rapport nr. 45 fra forskningsprogrammet Concept (2015), Welde, Aksdal og Grindvoll.

En prosjektmodell vil bidra til å sikre at aktiviteter gjøres i riktig rekkefølge og at beslutningen tas på riktig grunnlag og på riktig nivå. Eksempel på prosjektmodell, som synliggjør forskjellene mellom hva som skjer i tidligfasen og hva som skjer i gjennomføringsfasen, er gitt i figuren nedenfor



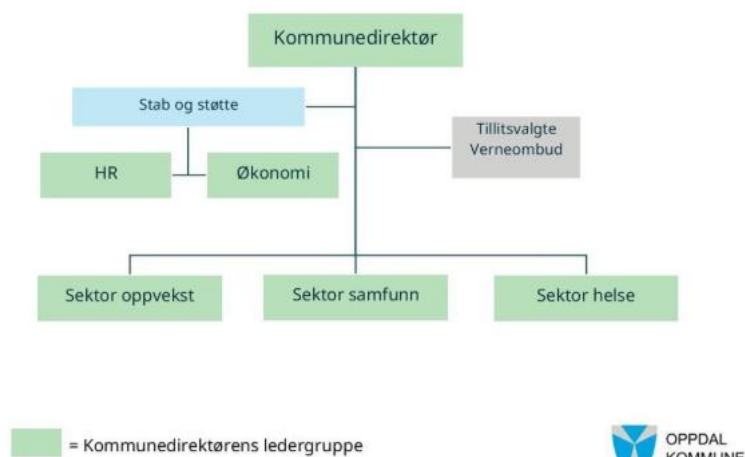
Kilde: Concept, rapport nr. 45

Figur 2. Prosjektmodell

Hver fase i en prosjektmodell skal ha konkrete krav til hva som skal gjøres i hver fase før man kan gå videre. Hver fase skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell skal forhindre at man tar beslutninger uten at man foretar en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger.

2.3 Oppdal kommune

Oppdal kommune ledes av kommunedirektør, og figuren nedenfor viser det overordnede organisasjonskartet i kommunen.



Kilde: Oppdal kommune

Figur 3. Organisasjonskart Oppdal kommune.

Kommunen skriver at dette er organisasjonskartet fra februar 2026, og at kommunen er i gang med en omorganisering.³

Økonomiplan 2026-2029 for Oppdal kommune viser at kommunen planlegger nye investeringsprosjekter for 134,4 millioner kroner i 2026. Dette inkluderer nye omsorgsboliger med en investeringskostnad på 100 millioner kroner. Auna aktivitetspark er planlagt med en investeringskostnad i 2026 på 19,2 millioner kroner. For året 2029 planlegger kommunen investeringer for 114,6 millioner kroner, hvor ombygging/utbedring av Oppdal ungdomsskole og nye sykehjemsplasser utgjør de store prosjektene.

³ <https://oppdal.kommune.no/om-kommunen/organisasjon/organisasjonskart/>

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten

1. Har Oppdal kommune system og praksis for planlegging av investeringsprosjekter?
2. Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt?

Revisor har satt opp den første problemstillingen med tanke på å undersøke hvilket system og praksis kommunen har når det kommer til planlegging av investeringsprosjekter. Elementer som vil bli sett på, er om kommunen benytter prosjektmodeller og/eller har et investeringsreglement som sikrer god planlegging av investeringsprosjekter. Et slikt reglement kan si noe om hvilke prosjekter som omfattes av dette, faseinndeling med tydelig ansvar og fremdrift fra hver fase. Annet punkt å undersøke er om kommunen har definert klare beslutningspunkter og om grunnlaget for beslutninger kvalitetssikres.

I den andre problemstillingen vil vi gjennom utvalgte investeringsprosjekter se på om det forelå et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret før de fattet vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekt. Med beslutningsgrunnlag menes de opplysninger og vurderinger som ligger til grunn for vedtaket som kommunestyret har truffet. I dette ligger det drøftelser av behov og mål, drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle målet og kostnadsestimat for prosjektet. Problemstillingen vil se på tidligfasen i investeringsprosjekter. Tidligfasen defineres som perioden fra et behov oppstår og fram til ferdig forprosjekt og eventuell beslutning om startbevilgning for gjennomføring av prosjektet.⁴

3.1.1 Utvalgte investeringsprosjekt

Revisor ønsker å gjøre et utvalg av investeringsprosjekter i problemstilling 2 for å undersøke tidligfasen i disse prosjektene. Aktuelle investeringsprosjekter for gjennomgang er:

- Renovering av Pikhaugen barnehage
- Høgmo barnehage
- Nye omsorgsboliger
- Auna aktivitetspark
- Høydebasseng og pumpestasjon Driva

⁴ Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase, Kommunal- og distriksdepartementet, 2017

- Kjøp av 1. etasje Nyvoldbygget

Kontrollutvalget inviteres til å komme med innspill på utvelgelse av investeringsprosjekt. Revisor ønsker at det gjøres et utvalg på 3 til 4 prosjekter til gjennomgangen. Revisor foreslår å se på følgende prosjekter: renovering av Pikhaugen barnehage, nye omsorgsboliger, Auna aktivitetspark og høydebasseng og pumpestasjon Driva. Bakgrunnen for forslaget er at disse prosjektene utgjør ulike prosjekter, både når det gjelder omfang, kostnader og hvilke tjenesteområder i kommunen som berøres. Ved å velge disse prosjektene, vil gjennomgangen kunne gi svar på hvordan ulike typer investeringsprosjekt håndteres i tidligfasen i kommunen.

3.2 Avgrensing

I problemstilling 2 har revisor avgrenset seg til å se på tidligfasen i investeringsprosjekter. Det betyr at problemstillingen ikke vil se på om gjennomføringen av prosjektene er i samsvar med lov og forskrifter eller kommunens vedtatte budsjett. Det betyr at revisor ikke vil undersøke om anskaffelsesregelverket er fulgt i disse investeringsprosjekter og heller ikke styringen med prosjektene i gjennomføringsfasen vil bli undersøkt. Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning og finansering og gjennomføring er vedtatt, og inkluderer mer detaljert planlegging og anskaffelser av prosjektene.

I problemstilling 2 vil revisor se på beslutningsgrunnlaget som administrasjonen utarbeider før saken sendes til politisk behandling. Revisor gjør ikke vurdering av kommunestyrets vedtak, men ser på de opplysningene og vurderingen som ligger til grunn for vedtaket som kommunestyret har truffet.

3.3 Kilder til kriterier

I en forvaltningsrevisjon utledes det revisjonskriterier fra autoritative kilder som grunnlag for revisjonen. Aktuelle kilder til revisjonskriterier er følgende:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag., Rapport nr. 45 fra forskningsprogrammet Concept (2015), Welde, Akسدal og Grindvoll.
- Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter., Rapport nr. 3 fra forskningsprogrammet Concept (2006), Haanæs, Holde og Larsen.
- Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase, Kommunal- og distriksdepartementet, 2017
- Prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet
- Kommunens egne reglement

3.4 Metoder for innsamling av data

Prosjektet vil innhente data ved bruk av intervju og dokumentgjennomgang.

Revisor vil intervju aktuelle ansatte i Oppdal kommune som har en rolle innenfor investeringsprosjekter. Det kan være utvalgte ledere innenfor enheter eller ansatte som er prosjektledere for investeringsprosjekter. Bakgrunn for å gjennomføre intervju er behovet om å få dybdekunnskap om system og praksis for hvordan kommunen jobber med planlegging av investeringsprosjekter. Et intervju vil kunne gi utfyllende informasjon knyttet til hvordan eventuelle reglement og rutiner praktiseres.

Det vil bli gjennomført dokumentgjennomgang av relevante dokumenter. I den første problemstillingen er det aktuelt å se om kommunen har noen skriftlige rutiner eller reglement knyttet til investeringsprosjekter. Prosjektmodeller som eventuelt kommunen bruker, vil være aktuell å gjennomgå.

Dokumentgjennomgang vil være sentral for å svare ut den andre problemstillingen. Det vil bli gjennomgått sentrale dokumenter fra planlegging av investeringsprosjekter. Her vil saksfremlegg til kommunestyret være sentralt å gjennomgå. Det innebærer saksfremlegg til egne saker for investeringsprosjektene, men også handlings- og økonomiplaner i kommunen.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Prosjektmedarbeider	Bjørg Langset Flotve
Kvalitetssikrer	Arve Gausen
Kvalitetssikrer	Eirik Gran Seim

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	04.03.2026
Prosjektplan til sekretær	15.04.2026
Oppstartsmøte	Innen september 2026
Datainnsamling ferdig	Januar 2027
Rapport til uttalelse	Starten av februar 2027
Rapport til sekretær	01.03.2027

Trondheim, 15. april 2026

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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