

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Ås kommune

Driftsbåret soliditet under effektiviseringspress

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en NMBU-preget vekstkommune i Follo som etter to underskuddsår disiplinert effektiviserer seg tilbake mot balanse — uten en finansformue å lene seg på. Kommunen nedskalerer aktivt institusjonsomsorgen (26 av 172 sykehjemsplasser ikke i bruk) og avvikler frivillig boligeiendomsskatten fra 2027. Men ett funn bryter mønsteret: grunnskolen bærer preg av reell underdekning, ikke villet effektivisering.

13,6 %

disposisjonsfond (KOSTRA) — solid, men driftsbåret: hviler på driftskontroll, ikke finansavkastning à la Askers energifond (kap. 4)

+3,1 %

netto driftsresultat 2025 (VISER) — men kommunens eget KOSTRA-resultat var -0,1 % i 2024; forbedringen er delvis engangsdrevet (kap. 4)

-30,2 mill

grunnskole under behov (2025) — ser ut som UNDERDEKNING, ikke effektivisering: flyktningelever med store behov, bemanning over rammen (kap. 3)

96,4 %

netto lånegjeld — høy, men stabil; «på grensen» av egen handlingsregel (maks 106 %) fram til 2027 (kap. 4)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall); 2024 som sammenligning. Kommunenr 3218 (Akershus), ~23 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 22 725). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Sammendrag for kommunestyret: disiplinert effektivisering — men én sektor er underdekning

VISER Ås driver i 2025 **alle sju sektorer under behovsnivå**: administrasjon –30,5 mill, pleie og omsorg –30,3 mill, grunnskole –30,2 mill, barnehage –23,3 mill, kommunehelse –10,8 mill, sosial –8,5 mill og barnevern –3,4 mill. Bildet er **blitt dypere** siden 2024 på de fleste tunge tjenestene, mens sosial og barnehage har nærmet seg behov. Soliditeten ser solid ut: disposisjonsfond 13,6 % og netto driftsresultat +3,1 % (begge VISER).

TOLKNING Ås er en NMBU-preget vekstkommune som etter to underskuddsår (2023 og 2024) effektiviserer seg disiplinert tilbake mot balanse. Det avgjørende skillet er at **under-behov-driften ikke betyr det samme i alle sektorer**. I pleie og omsorg og barnehage er den i stor grad **villet effektivisering** — kommunen dreier uttalt fra institusjon til hjemmetjeneste og justerer tildelingskriterier «tilpasset den økonomiske rammen». I grunnskolen ligner det derimot **reell underdekning**: merforbruk drevet av flyktningelever med store og sammensatte behov og «høyere bemanning enn rammene tilsier», med inngripende tiltak ved Åsgård og Rustad skole. Soliditeten er dessuten **driftsbåret, ikke finansbåret**: disposisjonsfondet hviler på driftskontroll, ikke en finansformue — E-verksmidlene gir bare ~20 mill/år. Samtidig avviker kommunen **frivillig boligeiendomsskatten fra 2027**, som forsterker effektiviseringspresset.

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er behovsbildet blitt *dypere* på de tunge tjenestene: grunnskole gikk fra –17,0 til –30,2 mill under behov, administrasjon fra –22,9 til –30,5, kommunehelse fra –6,5 til –10,8, og pleie og omsorg fra –28,7 til –30,3. Barnevern snudde fra svak overdekning (+1,4) til under behov (–3,4). **Sosial og barnehage gikk motsatt vei** — sosial fra –21,8 til –8,5 (nærmer seg behov) og barnehage fra –29,7 til –23,3. Ås driver altså stadig mer disiplinert på de fleste tjenestene. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–28,7	–17,0	–29,7	–6,5	–21,8	+1,4	–22,9
2025 (revidert)	–30,3	–30,2	–23,3	–10,8	–8,5	–3,4	–30,5

Hovedbildet i fem punkter

- Driftsbåret, ikke finansbåret soliditet** — disposisjonsfond 13,6 % hviler på driftskontroll; NDR var –0,1 % i 2024 og forbedringen er delvis engangsdrevet (kap. 4).
- PLO under behov er i stor grad villet effektivisering** — 26 av 172 sykehjemsplasser ikke i bruk, uttalt dreining institusjon → hjemmetjeneste (kap. 2).
- Grunnskole er anomalien** (–30,2 mill) — ligner reell underdekning: flyktningelever med store behov, bemanning over rammen, inngripende tiltak ved Åsgård og Rustad skole (kap. 3).
- Sosial er eksogent drevet og nærmer seg behov** — mottakere +21 % i Ås (mot +15 % nasjonalt), 75 flyktninger bosatt i 2024 (kap. 2).
- Frivillig avvikling av boligeiendomsskatt fra 2027** — et politisk premiss som strammer inn en allerede presset økonomi (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Ås har ikke ett ensartet utgiftsproblem — alle sektorer drives under behov, men av *ulike grunner*. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvilke** av under-behov-sektorene er villet, uthentet effektivisering (PLO, barnehage) og **hvilke** er reell underdekning som koster kvalitet (grunnskolen)? Og **hvor robust** er en driftsbåret soliditet uten finansbuffer, når boligeiendomsskatten samtidig avvikles frivillig fra 2027.

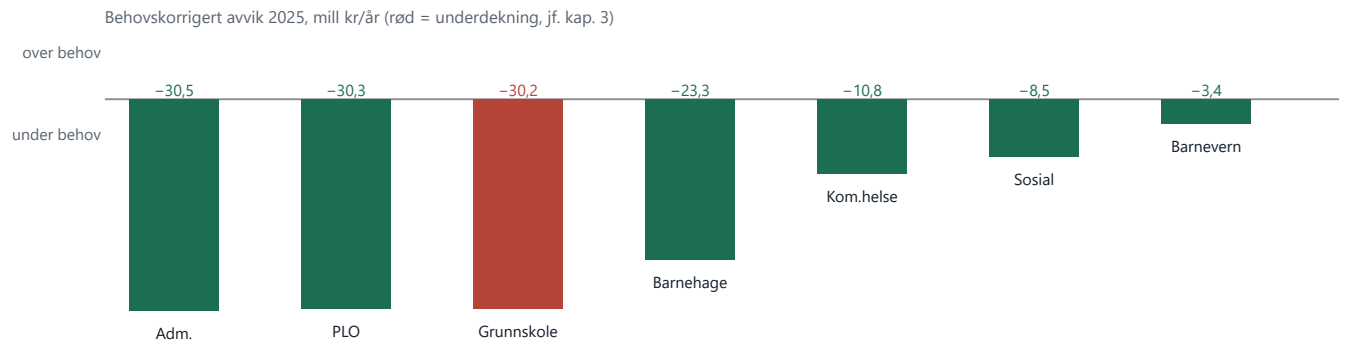
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto og landssnitt: Landet uten Oslo (PLO netto 2024 27 195 → 2025 28 582). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder de ærlige hullene i kildegrunnlaget.

1 · Det behovskorrigerte bildet: alt under behov — men av ulike grunner

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Ås i 2025 samtlige sju sektorer under behovsnivå. Avstanden er størst i administrasjon, pleie og omsorg og grunnskole:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Administrasjon	-30,5	-22,9	under behov, dypere
Pleie og omsorg	-30,3	-28,7	under behov, dypere
Grunnskole	-30,2	-17,0	under behov, klart dypere
Barnehage	-23,3	-29,7	under, men mindre
Kommunehelse	-10,8	-6,5	under behov, dypere
Sosial	-8,5	-21,8	nærmer seg behov
Barnevern	-3,4	+1,4	var over, nå svakt under

2025 hovedår (reviderte tall); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 22 725.



TOLKNING At alle sektorer ligger under behov er forventet i en kommune som disiplinert henter inn et historisk underskudd. Men mønsteret må leses kvalitativt, ikke flatt: under-behov er ikke det samme som effektivitet i alle sektorer. I PLO og barnehage er driften *villet* nedskalert (kap. 2) — en indikasjon på effektiviseringspotensial som hentes ut. I grunnskolen (markert rødt) ligner det reell *underdekning* med kvalitetsfølger (kap. 3). «Ostehøvel» er derfor feil verktøy: ytterligere kutt i en allerede underdekket grunnskole er kapasitetsrisiko, ikke potensial.

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning, og Ås har begge deler samtidig. Kommunen leverer gode skoleresultater (grunnskolepoeng 43,2, gruppestørrelse 16,5), som isolert trekker mot effektiv drift — men årsmeldingens beskrivelse av merforbruk drevet av flyktningelever og bemanning over rammen trekker mot underdekning på akkurat dette området. Tolkningen i kap. 3 veier disse mot hverandre.

2 · Pleie og omsorg: villet nedskalering av institusjon — 26 av 172 plasser tomme

VISER Ås' PLO-brutto er **26 817 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger PLO 30,3 mill under behov (kap. 1). Drill-down på funksjon og art viser en struktur vridd mot hjemmebaserte tjenester:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	26 817	Lønn, kr/innb	19 980
— Institusjon (253+261)	12 209	Kjøp fra private, kr/innb	3 593
— Hjemmebaserte (254+257+258)	13 260	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 000
herav bofellesskap (257)	6 490	Brutto per institusjonsplass, kr	2 324 853
		Andel 80+ langtidsopphold	8,8 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 22 725.

TOLKNING To trekk peker seg ut. For det første er **institusjonsdriften dyr per plass** (~2,32 mill/plass) — vesentlig høyere enn de sammenlignbare kommunene i serien. Det henger sammen med villet underutnyttelse av kapasiteten: av 172 tilgjengelige sykehjemsplasser brukes **kun 126 som sykehjemsplasser; 20 går til forebyggende tjeneste/helsestasjon og 26 er ikke i bruk**. Faste kostnader fordeles dermed på færre belagte plasser. For det andre dreier kommunen *uttalt* tilbudet fra institusjon mot hjemmetjeneste og justerer tildelingskriterier «tilpasset den økonomiske rammen»; heltidsandelen i turnus økte fra 62,7 % (2023) til 65,4 % (2024). Dette er en indikasjon på effektiviseringspotensial som faktisk hentes ut.

Helse-merforbruket (+11 mill i 2024) skyldtes tunge enkeltbrukere — ikke ordinær eldreomsorg. Virksomhet Helse og mestring hadde likevel et merforbruk på 11 mill i 2024, men det var sammensatt: **10,5 mill til kjøp av tjenester til brukere med omfattende og sammensatte diagnoser** (noen i påvente av egnede boligløsninger) og 4,7 mill på økte vedtakstimer/nye brukere/BPA. Et mindreforbruk på ~6,6 mill kom fra ubesatte stillinger. Den ordinære institusjons-/eldreomsorgen nedskaleres altså, mens merforbruket drives av BPA og komplekse enkeltbrukere — kutt rettet mot disse gir liten nettoeffekt fordi refusjonen for ressurskrevende brukere (2 000 kr/innb) faller bort. (Forbehold: sykefravær per sektor er kun delvis tallfestet — totalt 9,60 % i 2024 mot mål 7 % — se kap. 6.)

VISER Sosial nærmer seg behov fordi den er eksogent drevet. Sosial gikk fra –21,8 mill (2024) til –8,5 mill (2025). I bakgrunnen økte antall sosialhjelpsmottakere **21 % i Ås (mot 15 % nasjonalt)** i 2024, drevet av rente-/prisvekst og flyktningbosetting (75 flyktninger bosatt; 43,6 mill flyktningkostnad, hvorav 39,6 mill dekket av integreringstilskudd). **TOLKNING** Drivkreftene er i liten grad lokalstyrte. Kommunen har startet et prosjekt for strammere NAV-forvaltningspraksis for sosialhjelp — en indikasjon på effektiviseringspotensial på inntektssiden av vedtakene, ikke i ytelsesnivået.

3 · Grunnskole: anomalien forklart — underdekning, ikke villet effektivisering

VISER Grunnskole er den sektoren der avviket **vokste mest** fra 2024 til 2025: fra –17,0 til –30,2 mill under behov. På overflaten ser dette ut som ytterligere disiplinert effektivisering, på linje med PLO og barnehage. Men kvaliteten holder seg høy: grunnskolepoeng 43,2 og gruppestørrelse 16,5.

TOLKNING I motsetning til PLO og barnehage ligner grunnskolens under-behov-tall **reell underdekning**, ikke villet uthenting. Årsmeldingen beskriver et samlet merforbruk i 2024 drevet av forhold kommunen i liten grad styrer:

1. **Flyktningelever med store og sammensatte behov.** Ås-skolen «opplever at flere av de som kommer som flyktninger har store behov, både faglig og psykiske/atferdsmessige» — et behov som ikke fanges fullt opp av behovsindeksen.
2. **Bemanning over rammen.** Skolene hadde «høyere bemanning enn rammene tilsier» og høyt sykefravær.
3. **Innstramming som rammer kvaliteten.** For å demme opp merforbruket har skolene «satt ned aktivitet til et minimum, ikke satt inn vikarer ved sykdom ... og holdt igjen i sentrale konti».

Inngripende tiltak ved Åsgård og Rustad skole. Det er «iverksatt inngripende tiltak ved spesielt Åsgård og Rustad skole», og «det vil ta noe tid før Rustad skole klarer å komme seg innenfor de økonomiske rammene». Dette er klassiske underdekningssymptomer — ikke en frivillig, villet nedskalering slik vi ser i institusjonsomsorgen. (Nyanse: Grunnskole 300 hadde isolert +7 mill mindreforbruk pga. SFO-merinntekter, som dempet virksomhetens totale merforbruk.)

LAG 1 Gulvet er opplæringsloven og forsvarlig opplæring. Når et under-behov-avvik drives av elever med dokumenterte, sammensatte behov og «bemanning over rammen» som likevel må kuttes, er det ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial — det er en indikasjon på at rammen ligger under det reelle behovet. Ytterligere kutt her treffer forsvarlighetsgulvet i opplæringen, ikke en buffer.

Hvorfor dette er rapportens hovedfunn. I en kommune som ellers effektiviserer disiplinert og villet, er grunnskolen det ene stedet der under-behov-tallet bør tolkes motsatt: ikke som styrt nedskalering, men som underfinansiering av et reelt behov. Skillet er avgjørende for kommunestyret, fordi det avgjør om grunnskolens –30,2 mill er «handlingsrom som er hentet ut» (slik PLO-tallet langt på vei er) eller «et udekket behov som vil koste kvalitet og etter hvert penger». Tolkningen her er det siste.

4 · Finans: solid på papiret, men driftsbåret — ikke finansbåret

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat (VISER)	3,1	solid på papiret — men kommunens KOSTRA var –0,1 % i 2024 (se under)
Disposisjonsfond	13,6	solid — men driftsbåret, ikke finansbåret
Netto lånegjeld	96,4	høy, men stabil; egen handlingsregel maks 106 %
Sykefravær (legemeldt, kommunens ansatte)	8,0	over landssnitt 7,7 %; kommunens totale fravær 9,60 % (mål 7 %)

Reviderte tall (KOSTRA). Sammenligning med kommunens egne årstall i avstemmingsboksen under.

Soliditeten er driftsbåret, ikke finansbåret — det viktigste finansfunnet. Ås har ingen finansformue à la Askers energifond. E-verksmidlene (avkastning fra salget av Søndre Follo Energiverk) ga bare **~20,7 mill i 2024** — en beskjedne buffer, ikke en formue. Disposisjonsfondet (13,6 % VISER; kommunens eget 12,1 % i 2024, ned fra 14,1 % i 2023) **hviler på driftskontroll**, ikke finansavkastning. Det betyr at soliditeten er sårbar for nye driftsår i ubalanse: det finnes ikke et stort finansfond å tære på. Bruk 13,6 % som VISER, men les den som *opptjent gjennom stram drift*, ikke som en finansformue.

VISER Forbedringen i 2024 var **delvis engangsdrevet**: 16 mill mer i integreringstilskudd, 14 mill lavere pensjonskostnad og 5 mill høyere finansinntekter enn budsjettet. Netto lånegjeld var 96,4 % (VISER) / 104,7 % i kommunens egen KOSTRA (2024), ned fra 113–119 % i 2021–2023 — handlingsregel 3 (maks 106 %) ble nådd i 2024.

TOLKNING Ås er på vei mot balanse, men robustheten er betinget. Lånegjelden ligger «på grensen» fram til 2027, og økte låneopptak (særlig selvkost/reservevann) gjør at målet ikke nås fra 2028 (planlagt 107,9 % i 2028, 117,6 % i 2029). For 2026–2029 budsjetteres det med overskudd og økt avsetning til disposisjonsfondet — men forutsetningen er at engangspostene ikke reverseres og at effektiviseringen holder. To svake år ville tære raskt på et fond som ikke har en finansformue i ryggen.

Avstemming mot kommunens egne tall (VISER = fasit). Avvik skyldes ulike år/definisjoner: NDR VISER 3,1 % vs. kommunens KOSTRA –0,1 % (2024) / budsjett +0,6 % (2025); disposisjonsfond 13,6 % vs. 12,1 % (2024); netto lånegjeld 96,4 % vs. 104,7 % (2024) / 105,8 % (2025-budsjett); sykefravær 8,0 % legemeldt vs. kommunens totale 9,60 % (2024). Differansene endrer ikke hovedbildet: en driftsbåret soliditet på vei mot balanse, uten finansbuffer.

5 · Handlingsrom: villet effektivisering, reell underdekning — og en frivillig inntektsavvikling

VISER Ås' omstilling er **villet og målrettet** der den treffer institusjonsomsorg og barnehage: barnehage hadde et samlet mindreforbruk på 1,8 mill i 2024 via «stram økonomistyring» og gjennomgang av vedtaksomfang i styrket tilbud til førskolebarn, mens PLO dreies fra institusjon til hjemmetjeneste. Men ett grep peker motsatt vei: **boligeiendomsskatten avvikles frivillig fra 2027** (reduisert 76→69 mill 2023→24, så 10 mill i 2026 via økt bunnfradrag, 0 fra 2027).

TOLKNING At deler av omstillingen er villet effektivisering (PLO, barnehage) er en styrke — det er handlingsrom som hentes ut. Men to forhold bør leses som det motsatte av frigjort handlingsrom: grunnskolens underdekning (kap. 3) er et udekket behov som vil koste kvalitet, og **avviklingen av boligeiendomsskatten fjerner en betydelig inntekt** i en allerede stram vekstkommune. Næringseiendom beholder 7 promille og retakseres i 2026, men boligskatten forsvinner helt.

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
11 Boligeiendomsskatt — vedtatt frivillig avviklet fra 2027; fjerner inntekt i en stram kommune	Inntekt	under avvikling	høy

VISER Boligeiendomsskatten reduseres til 10 mill i 2026 (gjennomført ved å øke bunnfradraget fra 1 til 2 mill, fordi 1 promille allerede er lovens minstesats) og avvikles helt fra 2027. **TOLKNING** I en vekstkommune som *samtidig tvinger fram drift under behovsnivå* og bærer reell underdekning i grunnskolen, er en frivillig avvikling av boligeiendomsskatt den mest påfallende inntektsbeslutningen. Den er et legitimt politisk premiss, men den forsterker effektiviseringspresset og reduserer handlingsrommet til å lukke grunnskolens underdekning. Å gjennomføre avviklingen er legitimt — men vedtaket bør eksplisitt an vise hva som skal dekke gapet, særlig i skolen.

Handlingsromslogikken. De villet effektiviserte tjenestene (PLO, barnehage) gir lite ytterligere potensial uten kvalitetsrisiko. Grunnskolen gir *negativt* potensial — der bør rammen snarere opp. Det reelle valget står mellom (a) å fortsette stram drift med voksende underdekning i skolen som skjult kvalitetskostnad, (b) å lene seg på at engangspostene og effektiviseringen holder uten finansbuffer (kap. 4), eller (c) å revurdere den frivillige avviklingen av boligeiendomsskatten. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerede avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene og sektortallene er VISER. Skillet mellom villet effektivisering (PLO, barnehage) og reell underdekning (grunnskole), vurderingen av soliditeten som driftsbåret, og lesningen av eiendomsskatte-avviklingen er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall (publisert 16.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Ås kommunes årsmelding 2024** — virksomhetstall (Helse og mestring, Grunnskole, Barnehage, NAV, Barn unge og familier), KOSTRA-hovedtall, sykefravær, sykehjemskapasitet.
- **Handlingsprogram med budsjett 2026–2029 (HP)** — finansielle måltall, eiendomsskatte-premiss, E-verksmidler, gjeldsbane.
- **Viken kommunerevisjon** — forvaltningsrevisjon «Tjenestekvalitet i institusjoner» (2022) og oppfølgingsundersøkelse tilrettelagte tjenester (2025, K-sak 57/23).

Forbehold og ærlige hull

1. **Ingen ren økonomistyrings-forvaltningsrevisjon for Ås funnet** (til forskjell fra Askers Deloitte-rapport). Eneste tilgjengelige FR-spor er institusjons-/tilrettelagte-tjenester-sporet. Vurderingen av om under-behov-driften er effektiv eller underdekket er derfor TOLKNING basert på årsmeldingen, ikke en uavhengig revisjon.
2. **Statlige tilsyn er ikke verifisert direkte for Ås 2022–2025** (Helsetilsynet/Statsforvalteren-baser ga bare nabokommuner og regionale samletilsyn). Dette er en kildebegrensning, ikke en bekreftelse på fravær av tilsyn.
3. **Sykefravær per sektor er kun delvis tallfestet** (totalt 9,60 % i 2024; Eiendom 9,14 %). Enhetskostnadsdriverne i PLO og skole er derfor indikative.
4. **Forvaltningsrevisjonen «Tjenestekvalitet i institusjoner» (2022)** fant risiko for uforsvarlig tjeneste i boliger for voksne (manglende fagkompetanse/lederressurser, regelmessig tvang/makt). Oppfølgingen (VKR 2025) viste «forbedring i alle områdene» — den forklarer ikke det dype under-behov-avviket i PLO og er ikke et statlig lovbrudd.
5. **Omstillingsvedtak** er omtalt men ikke gjengitt med fullstendige PS-numre (K-sak 90/25 HP-vedtak og K-sak 57/23 FR-oppfølgning er identifisert). PLO-drill-down er tatt fra VISER, ikke dobbeltsjekket mot KOSTRA-funksjonstall i årsmeldingen.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov, og aller minst i grunnskolen, der under-behov er underdekning (kapasitetsrisiko, ikke potensial). Den leser ikke 13,6 %- fondet som en finansformue, men som driftsbåret soliditet uten buffer. Hovedfunnet — grunnskolen som underdekning i en ellers villet effektiviserende kommune — og hovedforbeholdet — fraværet av en uavhengig økonomistyringsrevisjon og av verifiserte statlige tilsyn — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Ås kommunes årsmelding 2024 · Handlingsprogram med budsjett 2026–2029 · Viken kommunerevisjon (FR 2022 + oppfølging 2025). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning.

Analysen følger VISER/TOLKNING-skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».