

Asker kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en formuende, borgerlig styrt kommune som frivillig avstår eiendomsskatt og finanssikker seg via et energifond — men som, tynget av høy investeringsgjeld og nytt inntektssystem, disiplinert driver de store velferdstjenestene under behovsnivå. Ett funn skiller seg ut: sosialhjelp er den eneste sektoren klart over behov.

15,6 %

disposisjonsfond (KOSTRA, konsern) — men kun ~4,9 % er fritt fond; resten er energifond, finansmarkedsavhengig (kap. 4)

+3,1 %

netto driftsresultat 2025 — solid, godt over TBU-anbefalingen; omstillingen virker

+29 mill

sosialhjelp over behovsnivå (2025) — Askers ENESTE sektor klart over behov, og økende (kap. 3)

96,3 %

netto lånegjeld — høyest av kommunene i ASSS-nettverket; sammen med nytt inntektssystem (-256 mill/år) driveren bak kuttene

Sammendrag for kommunestyret: formuende, men disiplinert under behov

VISER Asker driver i 2025 **nesten alle store tjenester under behovsnivå**: pleie og omsorg –249 mill, grunnskole –206 mill, barnevern –66 mill, kommunehelse –40 mill, og nå også barnehage (–7) og administrasjon (–10). Det **eneste klare unntaket er sosialhjelp: +29 mill over behov, og økende** (fra +7 mill i 2024). Samtidig er økonomien solid på overflaten: disposisjonsfond 15,6 %, netto driftsresultat +3,1 %, og omstillingen gir dokumentert mindreforbruk (78 mill i 2024, 156 mill i 2025).

TOLKNING Asker er en velstående, borgerlig styrt kommune som **frivillig avstår eiendomsskatt** og har finanssikret seg via et energifond (~1,45 mrd, grunnkapital fra aksjesalg 1999). Men driftsøkonomien er strammere enn 15,6 %-fondet antyder — reelt *fritt* disposisjonsfond er bare ~4,9 %, og resultatet er finansmarkedsavhengig. Driveren bak kuttene er **ikke** skattesvikt, men **høy gjeld (høyest i ASSS) pluss nytt inntektssystem (–256 mill/år)**. Omstillingen er målrettede nedleggelse, ikke osthøvel. Sosialhjelp stikker seg ut ikke fordi kommunen er rausere, men fordi forbruket drives av faktorer kommunen i liten grad styrer (industriarv, flyktningbosetting, statlige regler) — understøttet av en NAV-/ sosialtjeneste som tilsynsmessig har stått svakere enn de øvrige tjenestene (kap. 3).

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er behovsbildet blitt *dypere*: pleie og omsorg gikk fra –166 til –249 mill under behov, grunnskole fra –143 til –206, barnevern fra –31 til –66. Barnehage snudde fra over (+14) til under (–7) behov, og administrasjon fra +7 til –10. **Sosialhjelp gikk motsatt vei** — fra +7 til +29 mill over behov. Asker driver altså stadig mer disiplinert på de store tjenestene, mens den ene anomalien forsterkes. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–166,1	–142,8	+13,9	–41,1	+6,9	–30,9	+6,6
2025 (revidert)	–249,4	–206,4	–7,2	–39,8	+29,3	–65,6	–10,0

Hovedbildet i fem punkter

- Disiplinert lavkostdrift** på de store tjenestene — PLO, grunnskole og barnevern dypt under behov, og dypere enn i 2024.
- Sosialhjelp er anomalien** (+29 mill over behov) — drevet av levekårsarv, flyktningbosetting og statlige regler, ikke lokal raushet (kap. 3).
- Solid, men finanssikret** via energifond: 15,6 % fond på papiret, ~4,9 % fritt og finansmarkedsavhengig (kap. 4).
- Tynget av gjeld og nytt inntektssystem** — netto lånegjeld 96,3 % (høyest i ASSS), nytt inntektssystem –256 mill/år.
- Frivillig uten eiendomsskatt** — en uutnyttet, politisk betent inntektsopsjon i en rik kommune (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Asker har ikke primært et utgiftsproblem på velferdstjenestene — der drives nesten alt under behov, og omstillingen virker. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvorfor** skiller sosialhjelp seg ut (er det styrbart, eller en strukturarv?), og **hvor robust** er en

driftsøkonomi der det reelle frie fondet er ~4,9 % og resultatet henger på energifondets avkastning. Kommunens egen ledelse advarer mot å lene seg på den avkastningen.

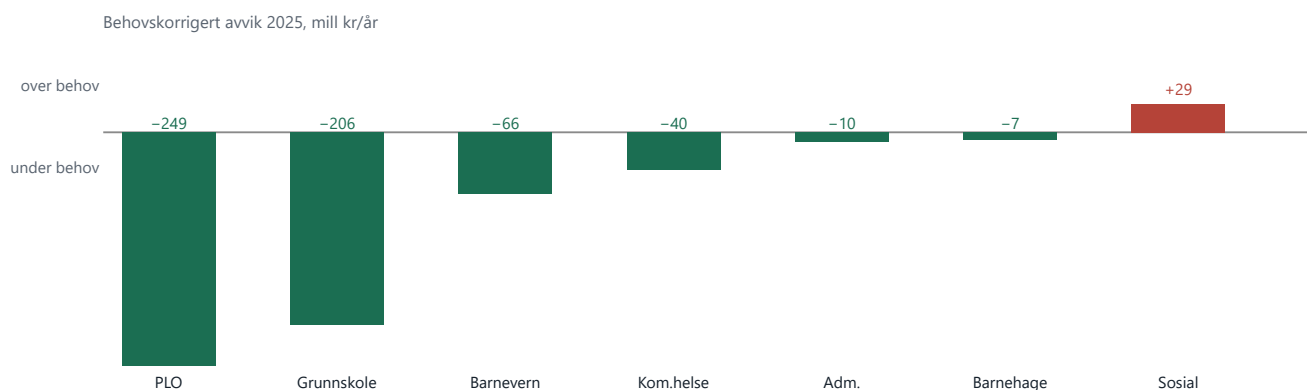
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto: Drammen, Lier og Fredrikstad. Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder energifond-avstemmingen.

1 · Det behovskorrigerte bildet: nesten alt under behov, ett unntak

VISER Korrigeret for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Asker i 2025 nesten alle sektorer under behovsnivå. Det eneste klare unntaket er sosialhjelp, som er over behov og økende:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-249,4	-166,1	under behov, dypere
Grunnskole	-206,4	-142,8	under behov, dypere
Barnevern	-65,6	-30,9	langt under, dypere
Kommunehelse	-39,8	-41,1	under
Administrasjon	-10,0	+6,6	nå under
Barnehage	-7,2	+13,9	var over, nå under
Sosial	+29,3	+6,9	eneste klart over behov, økende

2025 hovedår (reviderte tall, kommune konsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2024 = 100 492, 2025 = 101 509.



TOLKNING Dette er et uvanlig mønster for en rik kommune. Asker har en lav levekårs- behovsindeks på sosial (rik snittprofil) — likevel ligger faktisk forbruk over. Mønsteret er ikke bredt overforbruk: seks av sju sektorer drives under behov, og de tre tyngste (PLO, grunnskole, barnevern) *dypere* enn i 2024. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy — den høvler i sektorer som allerede ligger under behovsnivå, der ytterligere kutt er kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial. Det reelle analyse-spørsmålet er konsentrert til den ene anomalien (sosialhjelp, kap. 3) og til finanssiden (kap. 4).

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. Deloitte's forvaltningsrevisjon av økonomistyring (jan 2024) fant at ledere i velferd og oppvekst opplever budsjettene som urealistiske — konsistent med at deler av under-behov-driften er stram, ikke bare effektiv. Grunnskolen leverer samtidig svært gode resultater (grunnskolepoeng 43,5 — blant landets beste), som trekker i retning av effektiv drift på det området.

2 · Pleie og omsorg: lavkost på netto, men høyt privat tjenestekjøp

VISER Askers PLO-brutto er **28 593 kr/innb** i 2025 — lavere enn Lier (32 494) og Fredrikstad (33 148), litt over Drammen (25 859). Behovskorrigert ligger PLO 249 mill under behov (kap. 1). Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	28 593	Lønn, kr/innb	20 885
— Institusjon (253+261)	11 549	Kjøp fra private, kr/innb	4 966
— Hjemmebaserte (254+257+258)	15 397	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 655
herav bofellesskap (257)	8 345	Brutto per institusjonsplass, kr	1 974 445
		Andel 80+ langtidsopphold	5,3 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 101 509.

TOLKNING To trekk peker seg ut. For det første **høyt privat tjenestekjøp** (4 966 kr/innb) — Asker kjøper en stor andel av tjenestene fra private leverandører. For det andre er institusjonsdriften relativt dyr per plass (~1,97 mill/plass) ved lav andel langtidsplasser (5,3 %), forenlig med tunge brukere og en struktur vridt mot hjemmebaserte tjenester og bofellesskap (funksjon 257 alene 8 345 kr/innb). Refusjonen for ressurskrevende brukere (2 655 kr/innb) demper netto. Et drifts- og enhetskostnadspotensial kan finnes i kjøps- og bemanningsmiksen, men gulvet er forsvarlighetskravet, og kutt rettet mot de tyngste brukerne gir liten nettoeffekt fordi refusjonen faller bort.

PLO-forvaltningsrevisjon (Deloitte, sep 2023). Revisjonen fant **utstrakt overtids- og vikarbruk**, fagkompetanse-avvik i bemanningen, **risiko mot forsvarlighetskravet** og ulik praksis på tvers av storkommunen etter sammenslåingen. Dette er den kvalitative forklaringen bak deler av enhetskostnaden — og samtidig en advarsel: indikasjonen på effektiviseringspotensial i driftsmiksen kan ikke hentes ved å presse bemanningen ytterligere uten å treffe forsvarlighetsgulvet. (Forbehold: sykefravær per sektor er ikke tallfestet i grunnlaget, kun kvalitativt bekreftet vikarbruk — se kap. 6.)

3 · Sosialhjelp: anomalien forklart — ikke lokal raushet

VISER Sosialhjelp er den **eneste sektoren klart over behovsnivå** i Asker: +29,3 mill i 2025, opp fra +6,9 mill i 2024. Dette står i kontrast til kommunens øvrige profil, der nesten alt drives under behov, og til en rik kommunes lave levekårs-behovsindeks på sosial.

TOLKNING Avviket forklares **ikke** av lokal raushet, men av faktorer kommunen i liten grad styrer:

1. **Levekårsarv fra industrikommunen.** Ved kommunesammenslåingen i 2020 overtok Asker Røyken og Hurum, med industriarv (Slemmestad/Norcem) og reelle levekårslommer. Den rike snittprofilen gir lav behovsindeks, men de faktiske levekårslommene driver faktisk forbruk over det indeksen tilsier.
2. **Tung flyktningbosetting** (bl.a. Ukraina-effekten) løfter sosialhjelpsutbetalingene.
3. **Statlige regelendringer** som påvirker rett til og nivå på sosialhjelp.

NAV-tilsyn 2022 = lovbrudd. Statlig tilsyn med NAV i Asker konstaterte i 2022 **lovbrudd:** utilstrekkelig kartlegging av barns behov ved behandling av sosialhjelpssøknader. Dette er det *eneste klare statlige lovbruddet* i grunnlaget, og det treffer nettopp sosialområdet. Det understøtter at NAV-/sosialtjenesten tilsynsmessig har stått svakere enn de øvrige tjenestene — anomalien er altså ikke bare et tall, men har et kvalitativt korrelat.

LAG 1 Gulvet er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er en rettighetsbasert ytelse; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. Tilsynsfunnet fra 2022 skjerper dette: forsvarlig saksbehandling — herunder kartlegging av barns behov — er et lovkrav, ikke et innsparingsobjekt. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial på sosialområdet ligger derfor ikke i ytelsesnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne (kvalifisering, arbeidsretting, bosettingsoppfølging) der kommunen faktisk har handlingsrom.

Hvorfor dette er rapportens hovedfunn. I en kommune som ellers driver disiplinert under behov, er sosialhjelp det ene stedet der profilen brytes. Tolkningen er at bruddet er *strukturelt* (arv + bosetting + stat), ikke et uttrykk for at Asker prioriterer sosial høyere enn andre tjenester. Det betyr at avviket i liten grad er et lokalt prioriteringsvalg som kan reverseres med budsjettvedtak — og at det bør leses som en indikator på reelle levekårslommer i storkommunen, ikke som overforbruk.

4 · Finans: solid på papiret, finanssikret via energifond

% AV BRUTTO DRIFTSINNEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	3,1	solid; godt over TBU-anbefaling 1,75
Disposisjonsfond (KOSTRA, konsern)	15,6	høyt på papiret — men pyntet av energifond (se under)
— herav reelt fritt disposisjonsfond	~4,9	ærlig TOLKNING; resten er energifond
Netto lånegjeld	96,3	HØYEST av kommunene i ASSS-nettverket

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). Energifondets grunnkapital ~1,45 mrd (aksjesalg 1999).

Avstemming av fondet — det viktigste finanstallet. KOSTRA-konsern viser disposisjonsfond **15,6 %** (VISER). Men tallet er pyntet av Askers **energifond** (~1,45 mrd, grunnkapital fra aksjesalg 1999). Reelt *fritt* disposisjonsfond er bare **~4,9 %** (TOLKNING). Asker er formuende, men den løpende driftsøkonomien er strammere enn 15,6 % antyder — og resultatet er **finansmarkedsavhengig** (energifondets avkastning). Kommunens egen ledelse advarer mot å lene seg på den avkastningen. Bruk 15,6 % som VISER og ~4,9 % som ærlig TOLKNING av handlingsrommet.

VISER Netto driftsresultat er +3,1 %, og omstillingen gir dokumentert mindreforbruk: **78 mill i 2024 og 156 mill i 2025**. Gjeldsgraden er på vei ned. Samtidig er netto lånegjeld 96,3 % — **høyest av kommunene i ASSS-nettverket** — og det nye inntektssystemet trekker **~-256 mill/år**.

TOLKNING Driveren bak kuttene er altså **ikke skattesvikt, men gjeld pluss nytt inntektssystem**. Omstillingen på ~0,5 mrd (2024–26) virker: mindreforbruket vokser, gjeldsgraden faller, og NDR er solid. Men robustheten har en kvalifikasjon — det frie handlingsrommet (~4,9 % fritt fond) er smalt, og en del av det positive resultatet hviler på finansmarkedet via energifondet. Solid, men ikke uten betinget risiko: to svake finansår ville tære raskt på det frie fondet.

Den ærlige løsningen. Asker er den sterkeste økonomien blant kommunene i denne analyseserien — god buffer, positivt resultat. Men «15,6 % fond» og «96,3 % gjeld, høyest i ASSS» bør leses sammen: en formuende balanse med en stram, gjeldstynget løpende drift, der omstillingen er det som holder de to fra hverandre.

5 · Handlingsrom: målrettet omstilling, skjult vedlikeholdsforpliktelse og en uutnyttet inntektsopsjon

VISER Askers omstilling (~0,5 mrd, 2024–26) er **målrettede nedleggelse** — skoler, barnehager, bibliotek, faset sykehjem — **ikke ostepøl**. Den virker (mindreforbruk 78/156 mill i 2024/25, kap. 4). Men ett unntak peker seg ut: **vedlikehold er kuttet ~–56 mill/år**, og eiendomsvedlikeholdet er lavt (68 kr/m², areal formålsbygg 4,74 m²/innb).

TOLKNING At omstillingen er *målrettet* snarere enn flat er en styrke — den beskytter kvaliteten i tjenestene som driver gode resultater (f.eks. grunnskolen). Men vedlikeholdskuttet er en **skjult forpliktelse**: –56 mill/år i redusert vedlikehold er ikke en varig innsparing, men et etterslep som forskyver kostnaden fram i tid og øker den (forfall koster mer å rette enn å forebygge). Det bør leses som lånt handlingsrom, ikke frigjort handlingsrom.

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
11 Eiendomsskatt — frivillig avstått; uutnyttet inntekt i en rik kommune	Inntekt	ikke innført	høy

VISER Asker har **ingen eiendomsskatt**. Avståelsen er et ideologisk H/Frp-premiss. **TOLKNING** I en rik kommune som ellers *tvinger fram tjenestekutt under behovsnivå*, er en frivillig avstått eiendomsskatt den mest påfallende ubrukte inntektsopsjonen. Den er politisk betent (jf. motstemmer fra Asker SV / Budstikka), men logisk er den det eneste grepet som matcher størrelsen på det nye inntektssystemets trekk (–256 mill/år) og gjeldsbyrden — uten å gå dypere i sektorer som allerede ligger under behov. Å avvise grepet er legitimt, men da bør vedtaket eksplisitt an vise hva som skal dekke gapet i stedet.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (de ligger alt under behov). Det reelle valget står mellom (a) å fortsette målrettet omstilling med voksende vedlikeholdsetterslep som skjult kostnad, (b) å lene seg videre på energifondets avkastning (som ledelsen advarer mot), eller (c) å åpne den frivillig avståtte inntektssiden. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skilllet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerede avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene og sosialhjelpstallet er VISER. Forklaringen på sosialhjelpsanomalien, energifond-avstemmingen (~4,9 % fritt fond) og vurderingen av om lavkostdriften er villet effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommune konsern (publisert 15.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen og det nye inntektssystemet.
- **Deloitte forvaltningsrevisjoner** — økonomistyring (jan 2024: ledere i velferd/oppvekst opplever budsjettene som urealistiske) og pleie og omsorg (sep 2023: overtid/vikar, fagkompetanse-avvik, forsvarlighetsrisiko).
- **Helsetilsynet / Statsforvalteren** — NAV-tilsyn 2022 (lovbrudd: kartlegging av barns behov); barneverntilsyn 2021 (ingen lovbrudd).
- **Handlingsprogram (HP)** og kommunens årsrapporter — omstillingsvolum, mindreforbruk, energifond, eiendomsskatt-premiss.

Forbehold

1. **Energifond-avstemmingen.** Disposisjonsfond 15,6 % (VISER) er pyntet av energifondet; ~4,9 % fritt fond er en TOLKNING/avstemming, ikke et offisielt publisert KOSTRA-tall. Det reelle resultatet er finansmarkedsavhengig.
2. **Sykefravær per sektor er ikke tallfestet** i grunnlaget — kun kvalitativt bekreftet vikar-/overtidsbruk (PLO-revisjon 2023). Enhetskostnadsdriverne i PLO er derfor indikative.
3. **PLO-funksjonssplitten** (institusjon/hjemmebaserte/bofellesskap) er føringssensitiv mellom kommuner; sum PLO er robust.
4. **Barnevern** (30 % fristbrudd 2020, redusert 2021; «to tjenester»-organisering etter sammenslåing) hadde ingen lovbrudd i statlig tilsyn 2021 — og forklarer ikke det dype under-behov-avviket.
5. Enkelte kvalitative detaljer fra storkommunen (saksnumre for tildelingskriterier) er ikke fullt verifisert og er utelatt fra konklusjonene.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke 15,6 %-fondet som fritt handlingsrom, og den tolker ikke sosialhjelpsavviket som lokal raushet. Hovedfunnet — sosialhjelp som strukturell anomali — og hovedforbeholdet — energifond-avstemmingen — er rapportens to viktigste lesninger.