

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Frogn kommune

På ROBEK-kanten — finansiert av eiendomsskatt

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en mindre Akershus-kommune uten finansformue å gjemme seg bak. Tynget av høy investeringsgjeld og et nytt inntektssystem balanserer Frogn på kanten av statlig økonomisk kontroll ved å skattlegge innbyggerne hardere — eiendomsskatt fra 2022 i opptrapping mot 4 ‰ pluss gebyrøkninger — og drive de store velferdstjenestene stramt under behov. Soliditeten er driftsbåret, ikke finansbåret: hele 2025-overskuddet gikk til ekstra gjeldsnedbetaling.

120,1 %

netto lånegjeld — høy investeringsgjeld; hele 2025-overskuddet (~55 mill) gikk til ekstra nedbetaling (kap. 4)

+3,3 %

netto driftsresultat 2025 — positivt, men driftsbåret; snuoperasjonen er inntektsgrep + utgiftsdisiplin, ikke avkastning

4,9 %

disposisjonsfond — tynt; intet energi-/finansfond. «Faretruende nær ROBEK» (kap. 4)

–51,0 mill

pleie og omsorg under behovsnivå (2025) — påtvunget/villet effektivisering med tilsynsmessige følgekostnader (kap. 2)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Kommunenr 3214 (Akershus), ~16 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 16 429). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «løsning».

Sammendrag for kommunestyret: driftsbåret balanse, inntektsdrevet snuoperasjon

VISER Frogn driver i 2025 **de store velferdstjenestene under behovsnivå**: pleie og omsorg –51,0 mill, grunnskole –31,9 mill, barnehage –9,5 mill og kommunehelse –6,3 mill. Sosial ligger om lag på behov (–0,2 mill), mens **administrasjon (+6,7 mill) og barnevern (+8,2 mill) ligger over behov**. Samtidig er resultatet positivt på overflaten: netto driftsresultat +3,3 %, men disposisjonsfondet er tynt (4,9 %) og netto lånegjeld er høy (120,1 %).

TOLKNING Frogn er en mindre Akershus-kommune **uten finansformue å gjemme seg bak** — motsatt av rike nabokommuner med energifond. Soliditeten er **driftsbåret, ikke finansbåret**: hele 2025-overskuddet (~55 mill) gikk til ekstra nedbetaling på en høy lånegjeld, ikke til oppbygging av buffer. Snuoperasjonen fra et «som varslet»-svakt 2024 til et positivt 2025 er drevet av **inntektsgrep og utgiftsdisiplin**: eiendomsskatt fra 2022 i opptrapping mot 4 %, gebyrøkninger (+9,4 %) og eiendomssalg (~30 mill). Et nytt inntektssystem og lavere skatteanslag tappet ~14 mill ekstra i 2025 og utløste omstillingen. At PLO og skole drives under behov er derfor **påtvunget/villet effektivisering, ikke raushet** — en ROBEK-nær kommune har ikke rom for overforbruk i de store tjenestene.

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er bildet sammensatt: pleie og omsorg bedret seg lett fra –54,6 til –51,0 mill under behov, og grunnskole fra –34,1 til –31,9 — fortsatt dypt under. Barnehage og kommunehelse gikk *dypere* under behov (–6,7→–9,5 og –3,0→–6,3). Sosial snudde fra svakt over (+2,7) til om lag på behov (–0,2). **Barnevern svingte motsatt vei** — fra –1,0 til +8,2 mill over behov — og administrasjon vokste fra +2,7 til +6,7. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–54,6	–34,1	–6,7	–3,0	+2,7	–1,0	+2,7
2025 (revidert)	–51,0	–31,9	–9,5	–6,3	–0,2	+8,2	+6,7

Hovedbildet i fem punkter

- Driftsbåret balanse, ingen finansbuffer** — NDR +3,3 %, men disposisjonsfond kun 4,9 % og intet energi-/finansfond; «faretruende nær ROBEK» (kap. 4).
- Eiendomsskatt er hovedverktøyet** — innført 2022 (~25 mill), ~50 mill fra 2024, opptrapping 2→3→4 % i 2025–2028. Motsatt strategi av rike nabokommuner (kap. 5).
- PLO og skole drives under behov** — –51,0 og –31,9 mill; påtvunget/villet effektivisering, ikke raushet (kap. 1–2).
- Tilsyn avdekker følgekostnader** — lovbrudd i hjemmetjenesten og på Sogsti skole 2024 (dokumentasjon, styring, skolemiljø) (kap. 2–3).
- Tynget av gjeld og nytt inntektssystem** — netto lånegjeld 120,1 %; nytt inntektssystem + skattesvikt tappet ~14 mill i 2025 (kap. 4).

Det viktigste skillet i rapporten. Frogn har ikke primært et utgiftsproblem på velferdstjenestene — der drives det meste under behov. Problemet er **finanssiden**: en høy gjeld og fraværet av en finansbuffer som tvinger fram både eiendomsskatt og stram tjenestedrift samtidig. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor lenge** kan en driftsbåret balanse uten buffer holde unna ROBEK ved et nytt svakt år, og **hva koster** effektiviseringen i PLO og skole målt mot tilsynsfunnene om svikt i dokumentasjon, styring og skolemiljø.

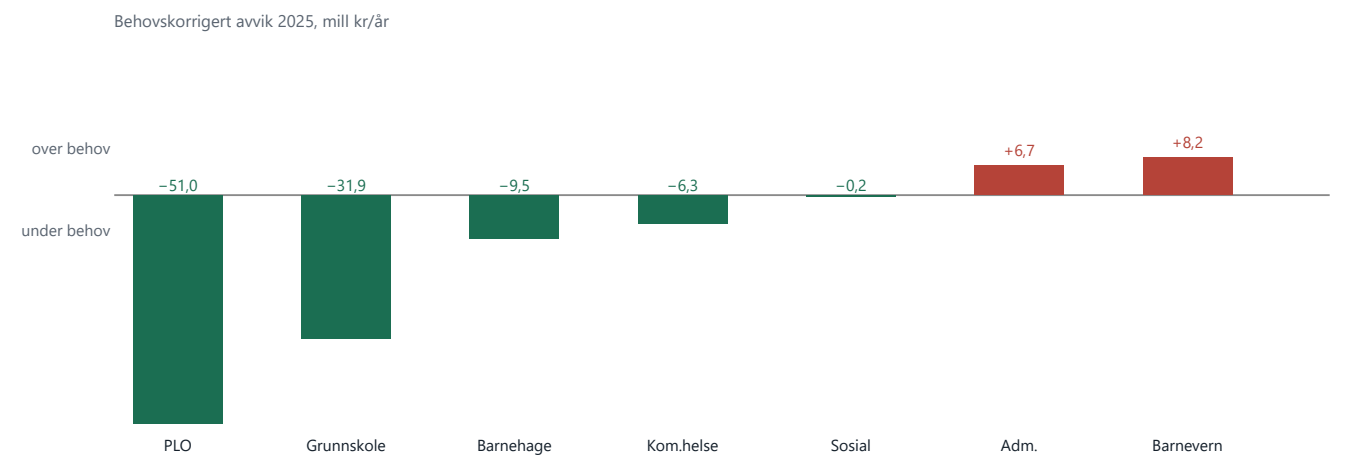
Sammenligningsgrunnlag for landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder hullene i Frogn-spesifikt kildemateriale.

1 · Det behovskorrigerte bildet: store tjenester under behov, to over

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Frogn i 2025 de fire store velferdstjenestene under behovsnivå, mens administrasjon og barnevern ligger over og sosial om lag på behov:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-51,0	-54,6	dypt under behov
Grunnskole	-31,9	-34,1	klart under behov
Barnehage	-9,5	-6,7	under, dypere
Kommunehelse	-6,3	-3,0	under, dypere
Sosial	-0,2	+2,7	om lag på behov
Administrasjon	+6,7	+2,7	over behov, økende
Barnevern	+8,2	-1,0	snudd til over behov

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 16 429.



TOLKNING Mønsteret er typisk for en presset kommune uten finansbuffer. De fire store velferdstjenestene drives under behov — i en ROBEK-nær kommune er det **påtvunget/villet effektivisering, ikke raushet**. De to sektorene over behov har ulik karakter: administrasjon (+6,7) er i en liten kommune delvis en *størrelseseffekt* (faste administrative kostnader fordeles på få innbyggere), mens barneverns sving fra -1,0 til +8,2 ikke er forklart av noen Frogn-spesifikk kilde (se kap. 6). «Ostehøvel» er feil verktøy: den høvler i sektorer som alt ligger under behov, der ytterligere kutt er kapasitetsrisiko — ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial.

Et kvalitativt forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet eller underdekning. For Frogn peker tilsynene i 2024 (hjemmetjenesten og Sogsti skole, kap. 2–3) mot at effektiviseringen er *reell*, men har gått ut over dokumentasjon, styring og kvalitetssystemer. Det trekker

i retning av at deler av under-behov-driften er stram, ikke bare effektiv — en indikasjon på effektiviseringspotensial som delvis er tatt ut, men med kvalitetsmessige følgekostnader.

2 · Pleie og omsorg: stram hjemme-først-profil med svært dyre institusjonsplasser

VISER Frogn PLO-brutto er **30 673 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger PLO 51,0 mill under behov (kap. 1) — den desidert største sektoren under behov. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	30 673	Lønn, kr/innb	24 563
— Institusjon (253+261)	11 946	Kjøp fra private, kr/innb	1 571
— Hjemmebaserte (254+257+258)	17 431	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	1 521
herav bofellesskap (257)	9 877	Brutto per institusjonsplass, kr	1 960 321
		Andel 80+ langtidsopphold	6,0 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 16 429.

TOLKNING To trekk peker seg ut. For det første en utpreget **hjemme-først-profil**: hjemmebaserte tjenester (17 431 kr/innb) er klart større enn institusjon (11 946), med bofellesskap (funksjon 257) alene på 9 877 kr/innb. For det andre er institusjonsdriften **svært dyr per plass** (~1,96 mill/plass) ved lav andel 80+ langtidsopphold (6,0 %) — forenlig med en BEON-/hjemme-først-vridning der institusjon er reservert tunge brukere. Lønn dominerer (24 563 kr/innb), mens privat tjenestekjøp er lavt (1 571). Profilen er en indikasjon på effektiviseringspotensial som delvis ER tatt ut, men gulvet er forsvarlighetskravet.

Tilsyn hjemmetjenesten 2024 (Statsforvalteren): LOVBRUDD. Statsforvalteren besøkte hjemmetjenesten i Frogn 4.–5. september 2024 og konstaterte **brudd på forsvarlighetskravet** (hol. § 4-1) og på systematisk styring i elektronisk medisineringsstøtte. Funn: egnethetsvurderingen ble ikke dokumentert og var lite etterprøvbare; opplæring var journalført i bare tre av seks relevante journaler; manglende systematikk i evaluering; og «alle journalene hadde dokumentert hendelser som burde vært meldt som avvik» uten at avvikssystematikk fanget dem opp. Dette er den kvalitative følgekostnaden bak den stramme PLO-driften: indikasjonen på effektiviseringspotensial kan ikke hentes ved å presse hjemmetjenesten ytterligere uten å treffe forsvarlighetsgulvet. (Forbehold: sektorvis kuttliste og sykefravær per sektor er ikke verifisert mot Frogn-kilde — se kap. 6.)

3 · Grunnskole under behov — gode resultater, men svikt i skolemiljøstyring

VISER Grunnskolen er den nest største sektoren under behov: **–31,9 mill** i 2025 (fra –34,1 i 2024). Samtidig leverer Frogn faglig solid: **grunnskolepoeng 43,1** og gjennomsnittlig gruppestørrelse (trinn 8–10) på 14,7 elever per lærer.

TOLKNING Et behovskorrigert avvik på –31,9 mill ved samtidig gode grunnskolepoeng (43,1) trekker isolert i retning av **effektiv drift** på fagresultatene. Men kombinasjonen med tilsynsfunnet under viser at den stramme ressursbruken samvirker med svak systematikk i selve skolemiljøarbeidet — altså effektivitet på læringsresultater og samtidig en kvalitetsmessig følgekostnad på styringssiden.

Tilsyn Sogsti skole 2024 (Statsforvalteren): LOVBRUDD / PÅLEGG. Statsforvalteren førte tilsyn med kommunens internkontroll for skolemiljø og krenking av elever (opplæringsloven kap. 9A). Funnet: skolen synliggjør ikke en konkret vurdering av «barnets beste»; skoleeier har uavklart ansvarsfordeling som hindrer rask intervensjon; og det mangler systematikk i risikovurderinger og evaluering av tiltak. Kommunen fikk **pålegg om retting med frist 5.11.2024**. Funnet er konsistent med at grunnskolen drives klart under behov (–31,9 mill) — en mulig indikasjon på at stram ressursbruk samvirker med svak systematikk i skolemiljøarbeidet (TOLKNING).

NAV Frogn 2024: INGEN lovbrudd. Tilsyn med Nav Frogns økonomiske rådgivning (april 2024, rapport 19.6.2024) fant **ingen lovbrudd**; styring og internkontroll var på plass. Dette er i tråd med at sosial svinger fra svakt over behov (+2,7 i 2024) til om lag på behov (–0,2 i 2025) — NAV-styringen framstår solid, i motsetning til hjemmetjenesten. Forvaltningsrevisjonsplanen (Vikus) peker likevel ut PLO/Ullerud helsebygg, skole, økonomistyring og barnevern som prioriterte risikoområder — konsistent med at nettopp PLO og skole drives klart under behov.

LAG 1 Gulvet er lovkravene. Både hjemmetjenesten (hol. § 4-1) og skolemiljøet (oppl. kap. 9A) er rettighets-/forsvarlighetsregulert. Tilsynsfunnene i 2024 skjerper dette: forsvarlig drift og dokumentert styring er lovkrav, ikke innsparingsobjekter. En eventuell videre indikasjon på effektiviseringspotensial i disse tjenestene ligger derfor ikke i å presse tjenestevolumet ytterligere ned, men i å lukke styrings- og dokumentasjonsavvikene som effektiviseringen så langt har etterlatt.

4 · Finans: driftsbåret balanse uten buffer — «faretruende nær ROBEK»

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	3,3	positivt; over TBU-anbefaling 1,75 — men driftsbåret, ikke finansbåret
Disposisjonsfond	4,9	tynt; intet energi-/finansfond å lene seg på
Netto lånegjeld	120,1	HØY — hele 2025-overskuddet gikk til ekstra nedbetaling
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	7,3	under landssnitt 7,7 %

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). NDR ~3 % bekreftet via kommunens egen omtale; «55 mill ekstra nedbetaling» bekreftet via nyhetsomtale.

Det viktigste finanstallet — soliditeten er driftsbåret, ikke finansbåret. Frogn har **intet energi-/finansfond**. Disposisjonsfondet er tynt (4,9 %), og det positive 2025-resultatet (NDR +3,3 %) ble brukt til å betale ned **ekstra ~55 mill** på en høy lånegjeld (netto lånegjeld 120,1 %) — altså driftsoverskudd kanalisert mot gjeld, ikke oppbygging av buffer. Snuoperasjonen fra et «som varslet»-svakt 2024 til et positivt 2025 er drevet av inntektsgrep og utgiftsdisiplin, **ikke av finansavkastning**. Lokalpressen beskriver kommunen som «faretruende nær ROBEK», og den kom nærmere statlig kontroll ved utgangen av året enn ved inngangen.

VISER Netto lånegjeld er 120,1 % av driftsinntektene, og et **nytt inntektssystem (gjeldende fra 2025) pluss lavere skatteanslag tappet ~14 mill ekstra** i 2025. **TOLKNING** Driverne bak omstillingen er altså **ikke avkastningssvikt, men høy investeringsgjeld pluss et nytt inntektssystem**. For en kommune på Frognns størrelse er ~14 mill en merkbar strukturell svekkelse. Et lokalt debattinnlegg peker på feilinvesteringer (badeland, kulturhus, Badeparken) som rot-årsak — partsinnlegg, ikke revisjonsfakta, men konsistent med den høye lånegjelden og at soliditetsproblemet er gjeld-/investeringsdrevet snarere enn dårlig løpende drift.

Den ærlige lesningen. Frogn 2025-resultat er reelt positivt, men robustheten er smal: uten finansbuffer hviler balansen på at inntektsgrepene (eiendomsskatt + gebyrer + eiendomssalg) og utgiftsdisiplinen holder år for år. Ett nytt svakt år — svikt i skatt, renteoppgang eller bortfall av engangsinntekter fra eiendomssalg — ville raskt presse kommunen over ROBEK-terskelen, fordi det ikke finnes et fond å tære på. Soliditeten må bygges, ikke hentes fra avkastning.

5 · Inntektssiden: eiendomsskatt som hovedverktøy — motsatt strategi av rike naboer

VISER Frogn har gjort **eiendomsskatt til hovedverktøyet** for å unngå ROBEK. Den ble innført fra 2022 (~25 mill kr), økt til ~50 mill fra 2024, og i handlingsprogrammet 2025–2028 lagt på en opptappingsbane: generell sats 2 ‰ i 2025, 3 ‰ i 2026 og 4 ‰ i 2027–2028. I tillegg kommer gebyrøkninger og eiendomssalg:

	GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1	Eiendomsskatt — innført 2022, opptapping 2→3→4 ‰ (2025–2028)	Inntekt	aktiv, økende	høy
I2	Gebyrøkninger — samlet +9,4 ‰ (2024→2025); ~1 845 kr mer for familie med to barn	Inntekt	vedtatt	middels
I3	Eiendomssalg — solgt for ~30 mill; presteboligen lagt ut for ~19 mill	Engang	pågår	lav
U1	Slanking av politisk overbygning — hovedutvalg oppvekst/kultur avviklet 1.7.2025	Utgift	gjennomført	lav

TOLKNING Frogn velger **motsatt strategi av rike nabokommuner uten eiendomsskatt**: en kommune uten finansformue MÅ skattlegge innbyggerne hardere fordi den ikke har andre buffere. Ordføreren oppsummerte: «Det blir dyrere å være en innbygger i Frogn.» Grepet er politisk omstridt (Venstre vil ikke ha varig eiendomsskatt; FrP vil heller kutte/konkurranseutsette), men flertallet bruker det som hovedverktøy. Eiendomsskatten er en **inntektspost** og rører ikke de behovskorrigerte utgiftsavvikene i kap. 1 — men den forklarer *hvorfor* tjenestene KAN drives under behov uten at kommunen havner på ROBEK.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (de ligger alt under behov, og tilsynene i 2024 viser at styringssystemene alt er presset). Det reelle valget står mellom (a) å fortsette eiendomsskatte-opptappingen mot 4 ‰ med økende belastning på innbyggerne, (b) å hente mer på utgiftssiden gjennom slanking og effektivisering med kvalitetsmessige følgekostnader, eller (c) å bygge en reell buffer over tid. Med en driftsbåret balanse uten fond er handlingsrommet smalt uansett — dette er et **politisk valg** om byrdefordeling, ikke et identifiseringsproblem.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerte avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene, grunnskolepoeng og tilsynskonklusjonene er VISER. Forklaringen på hvorfor de store tjenestene drives under behov, vurderingen av om lavkostdriften er villet effektivitet eller underdekning, og lesningen av administrasjon over behov som størrelseeffekt er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigeret avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer, grunnskolepoeng.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen og det nye inntektssystemet.
- **Statsforvalteren / Helsetilsynet** — hjemmetjenesten/elektronisk medisineringsstøtte (sep 2024: lovbrudd på forsvarlighet og styring); Sogsti skole/skolemiljø (aug 2024: lovbrudd/pålegg, frist 5.11.2024); NAV Frogn (apr 2024: ingen lovbrudd).
- **Forvaltningsrevisjonsplan (Vikus)** — PLO/Ullerud helsebygg, skole, økonomistyring og barnevern som prioriterte risikoområder.
- **Lokalpresse (Amta) og kommunens nyhetssaker** — budsjett 2025, eiendomsskatt-opptrapping, gebyrøkninger, eiendomssalg, NDR ~3 %, «55 mill ekstra gjeldsnedbetaling».

Forbehold — ærlig om hullene

1. **Kommunens egne primærtall ble IKKE verifisert direkte.** Frogn nettsider er JS-rendret og lot seg ikke hente; årsmeldings- og HP-PDF-ene var ikke maskinlesbare. NDR i kroner, disposisjonsfond-størrelse i kroner, skattesvikt og merforbruk per sektor er derfor ikke bekreftet mot primærkilde — kun NDR ~3 % (2025) og «55 mill» er bekreftet via nyhetsomtale.
2. **Sektorvis kuttliste i HP 2025–2028 mangler.** Bare eiendomssalg, gebyrøkninger, eiendomsskatt og avvikling av hovedutvalget er bekreftet; konkrete kutt i PLO/skole/barnehage er ikke dokumentert.
3. **Barnevern over behov (+8,2 i 2025) er ikke forklart av noen Frogn-spesifikk kilde** — verken vekst i tiltak, kjøp fra private eller akutt plasseringer. Også sosial-svingningen (+2,7 → -0,2) er kun indirekte belyst via NAV-tilsynet.
4. **Forvaltningsrevisjon — enkeltrapporter med funn** (PLO, økonomistyring, barnevern) ble ikke hentet i tekstform; kun risikoplanen er gjengitt.
5. **Sykefravær per sektor** er ikke kryssjekket mot Frogn-årsmelding; faktaarkets 7,3 % er et samletall (under landssnitt 7,7 %), uten sektorfordeling.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke det positive NDR-resultatet som en finansiell buffer (det gikk til gjeld, og det finnes intet fond), og den tolker ikke eiendomsskatten som overforbruk — den er en inntekstspost som forklarer hvorfor tjenestene kan drives under behov uten ROBEK. Hovedfunnet — en driftsbåret balanse uten buffer på ROBEK-kanten — og hovedforbeholdet — fraværet av verifiserte Frogn-primærtall — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Statsforvalteren/Helsetilsynet (hjemmetjeneste-tilsyn sep 2024; Sogsti skole aug 2024; NAV apr 2024) · forvaltningsrevisjonsplan (Vikus) · Amta og Frogn kommunes nyhetsaker. Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».