

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Lillesand kommune

Innstramming på begge sider mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en liten, borgerlig styrt Agder-kommune uten finansiell pute, som etter år med drift over evne tømte hele disposisjonsfondet i 2024 og — «i tolvte time», berget fra ROBEK av et statlig krisetilskudd — må stramme inn på begge sider samtidig: høyere eiendomsskatt og bemanningskutt. Ett mønster bærer rapporten: pleie og omsorg presses lenger under behov nettopp mens eldrebølgen stiger, mens grunnskolen bærer et overskudd demografien er i ferd med å rive bort.

1,7 %

disposisjonsfond (2025) — disposisjonsfondet ble HELT TØMT i 2024; ingen energi-/kraftfond, ingen finansiell pute (kap. 4)

1,1 %

netto driftsresultat 2025 — tynt, under TBU-anbefalingen; meirforbruk 11,5 mill. i 2024 holdt kommunen så vidt under ROBEK-grensen

–13,4 mill

pleie og omsorg under behov (2025) — fra –2,4 mill. i 2024; økende underdekning mens eldrebølgen stiger (kap. 2)

112,9 %

netto lånegjeld — høy for en så liten kommune; sammen med tømt fond grunnen til at innstrammingen treffer begge sider (kap. 4)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Kommunenr 4215 (Agder), ~12 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 11 822). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Sammendrag for kommunestyret: marginal kommune som tvinges til innstramming

VISER Lillesand driver i 2025 et todelt behovsbilde. På utgiftssiden ligger tre sektorer **over behov** — barnehage +17,1 mill, grunnskole +7,9 mill, sosial +6,4 mill — mens fire ligger **under**: pleie og omsorg –13,4 mill, administrasjon –8,2 mill, kommunehelse –5,1 mill og barnevern –1,2 mill. Det mest påfallende er **retningen**: PLO gikk fra –2,4 mill (2024) til –13,4 mill (2025) — stadig dypere under behov — mens grunnskolens overskudd faller fra +12,3 til +7,9 mill. Samtidig er finanssiden skjør: disposisjonsfond bare 1,7 %, netto driftsresultat 1,1 %, og disposisjonsfondet ble **helt tømt i 2024**.

TOLKNING Lillesand er en liten, borgerlig styrt Agder-kommune (ordfører Einar Holmer-Hoven, H) **uten finansiell pute** — ingen energi- eller kraftfond slik enkelte Agder-kommuner har. Etter år med «drift over evne» tømte kommunen hele disposisjonsfondet i 2024; et meirforbruk på 11,5 mill (–0,9 % av brutto driftsinntekter) holdt den så vidt under 3 %-grensen for automatisk ROBEK, og 9 mill fra en statlig krisepakke berget den trolig fra ROBEK-lista «i tolvte time». Kommunedirektørens budsjett «Tid for omstilling» slår fast at «drifta over tid har lege over inntektene», og varsler to grep samtidig: **bemanningskutt og høyere eiendomsskatt**. Dette er ikke en rik kommune som velger effektivitet — det er en marginal kommune som tvinges til innstramming.

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er behovsbildet blitt *mer polarisert*: pleie og omsorg gikk fra –2,4 til –13,4 mill under behov — en kraftig forverring — mens kommunehelse også falt videre under (–2,7 → –5,1). Grunnskolens overskudd krympet (+12,3 → +7,9), og sosial nesten halverte sitt (+13,8 → +6,4). Barnehage steg derimot videre over behov (+14,8 → +17,1). Barnevern og administrasjon nærmet seg behovsnivå nedenfra. **Hovedlinjen er at PLO presses lenger under behov nettopp mens eldrebølgen stiger.** 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–2,4	+12,3	+14,8	–2,7	+13,8	–5,3	–12,6
2025 (revidert)	–13,4	+7,9	+17,1	–5,1	+6,4	–1,2	–8,2

Hovedbildet i fem punkter

- PLO presses lenger under behov** mens eldrebølgen stiger — fra –2,4 til –13,4 mill. Underdekning under omstillingspress, ikke villet effektivisering (kap. 2).
- Grunnskolens overskudd rives bort av demografien** — fra +12,3 til +7,9 mill; behovet faller mot ~80 % av dagens nivå innen 2035 (kap. 3).
- Finansiell pute borte** — disposisjonsfondet tømt i 2024; fond 1,7 %, NDR 1,1 %; ingen energi-/kraftfond (kap. 4).
- ROBEK avverget «i tolvte time»** — 9 mill fra statlig 5-milliardpakke; kommunen er sårbar for statlige rammeoverføringer (kap. 4).
- Innstramming på begge sider** — bemanningskutt OG aktivt økt eiendomsskatt (indeks +5 % for 2025); ikke ideologisk tabu, men nødvendig inntektsknapp (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Lillesand har ikke et bredt overforbruksproblem som kan hølles bort — det har et **struktur- og kapasitetsproblem som peker to veier samtidig**. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor langt under behov** kan PLO presses mens eldrebølgen stiger før forsvarlighet og kvalitet svikter, og **hvor raskt** kan grunnskolens fallende behov tas ut som reell innsparing gjennom skolestruktur — uten at den ene innstrammingen bare flytter problemet til den andre.

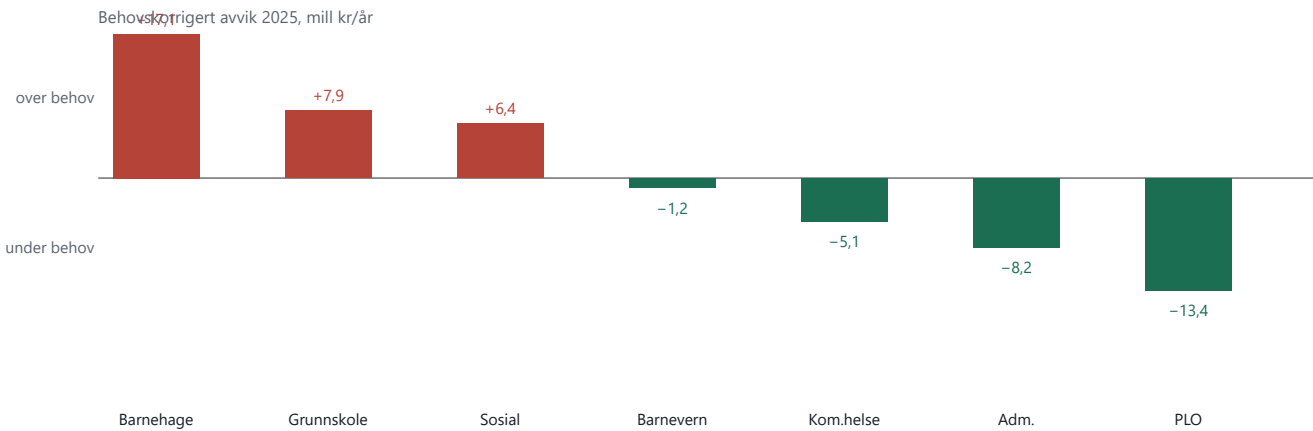
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto: landssnitt (Landet uten Oslo). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder hullene i kildegrunnlaget.

1 · Det behovskorrigerte bildet: et todelt mønster i bevegelse

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) deler Lillesand seg i 2025 i to: tre sektorer over behov (barnehage, grunnskole, sosial) og fire under (PLO, kommunehelse, administrasjon, barnevern). Mest informativt er retningen fra 2024 til 2025:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Barnehage	+17,1	+14,8	over behov, økende
Grunnskole	+7,9	+12,3	over behov, fallende
Sosial	+6,4	+13,8	over behov, fallende
Barnevern	-1,2	-5,3	nær behov nedenfra
Kommunehelse	-5,1	-2,7	under, dypere
Administrasjon	-8,2	-12,6	under, mot behov
Pleie og omsorg	-13,4	-2,4	under behov, klart dypere

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 11 822.



TOLKNING Mønsteret følger demografien. Behovet for pleie og omsorg stiger kraftig (flere over 80 år), mens grunnskolebehovet faller mot ~80 % av dagens nivå innen 2035 — og avviksbildet beveger seg i takt: PLO går stadig dypere under behov nettopp når behovet vokser, mens grunnskolens overskudd krymper. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy. På PLO ville flate kutt forsterke en underdekning som allerede øker (kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial); på grunnskolen ligger potensialet i *struktur* tilpasset færre elever, ikke i kvalitetskutt. De reelle spørsmålene er konsentrert til de to demografi-drevne sektorene (kap. 2 og 3) og til den skjøre finanssiden (kap. 4).

Et kvalitativt forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet eller underdekning. For Lillesand peker kommunens eget planunderlag entydig mot **underdekning** på PLO: behovet stiger, men kommunen har under akutt budsjettpress ikke klart å trappe opp i takt. Ingen nyere forvaltningsrevisjon av PLO eller økonomistyring er lokalisert (se kap. 6), så den kvalitative

dybden er tynnere enn for større kommuner — men retningen i tallene er konsistent med en omstilling drevet av nødvendighet, ikke av valgt nøkternhet.

2 · Pleie og omsorg: økende underdekning mens eldrebølgen stiger

VISER Lillesands PLO-brutto er **30 808 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger PLO **13,4 mill under behov** — en kraftig forverring fra –2,4 mill i 2024. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	30 808	Lønn, kr/innb	26 870
— Institusjon (253+261)	11 880	Kjøp fra private, kr/innb	885
— Hjemmebaserte (254+257+258)	17 069	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 526
herav bofellesskap (257)	10 883	Brutto per institusjonsplass, kr	2 397 508
		Andel 80+ langtidsopphold	5,6 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 11 822.

TOLKNING Tre trekk peker seg ut. For det første er driften **svært lønnstung** (26 870 kr/innb i lønn) og lite basert på kjøp fra private (885 kr/innb) — en egen-drevet, bemanningsbasert tjeneste der bemanningskutt rammer kjernen direkte. For det andre er institusjonsdriften **dyr per plass** (~2,40 mill/plass) ved lav andel langtidsplasser blant de eldste (5,6 %), forenlig med tunge brukere og en struktur vridd mot hjemmebaserte tjenester og bofellesskap (funksjon 257 alene 10 883 kr/innb). For det tredje demper refusjonen for ressurskrevende brukere (2 526 kr/innb) netto. Et enhetskostnadspotensial kan ligge i institusjons- og bemanningsmiksen, men gulvet er forsvarlighetskravet — og når avviket allerede er –13,4 mill *under behov*, er ytterligere kutt kapasitetsrisiko snarere enn en indikasjon på effektiviseringspotensial.

Hvorfor dette er rapportens hovedfunn. Kommunens eget planunderlag viser at PLO-behovet stiger kraftig (flere over 80 år) og vil fortsette å stige. VISER bekrefter at avviket samtidig går dypere under behov: –2,4 → –13,4 mill. Tolkningen er at underdekningen **ikke er villet effektivisering, men en konsekvens av at kommunen ikke har klart å trappe opp i takt med eldrebølgen under akutt budsjettpress**. Dette er kjernen i Lillesands økonomiske personlighet: de tjenestene som trenger å vokse, presses i stedet ned. (Forbehold: ingen kommunal kilde tallfester PLO-meirforbruk separat, og ingen nyere PLO-forvaltningsrevisjon er funnet — se kap. 6.)

3 · Grunnskolen: et overskudd demografien er i ferd med å rive bort

VISER Grunnskolen ligger **over behov**, men overskuddet faller: fra +12,3 mill (2024) til +7,9 mill (2025). Kvaliteten er god — grunnskolepoeng 43,3 og gruppestørrelse(2) på 17,4 elever.

TOLKNING Dette er det demografiske motstykket til PLO. Mens eldrebølgen løfter PLO-behovet, faller grunnskolebehovet og er ventet å være **~80 % av dagens nivå innen 2035**. Et over-behov-overskudd i en slik setting er sjelden et bevisst kvalitetsvalg — det er som regel en **kostnadsstruktur dimensjonert for flere elever enn kommunen lenger har**. Gruppestørrelse 17,4 og gode grunnskolepoeng tyder på en velfungerende, men muligens overdimensjonert skolestruktur. Når avviket allerede krymper (+12,3 → +7,9), er strukturen i ferd med å bli «revet bort» av elevtallet — spørsmålet er om kommunen tar innsparingen kontrollert eller lar den skje passivt.

Egen skolestruktur-utredning 2025. Det fallende elevtallet har utløst en egen utredning om «framtidig bærekraftig skolestruktur i Lillesand kommune» (versjon august 2025), som peker mot strukturgrep — sannsynlig nedleggelse eller sammenslåing — for å hente ut innsparing. Dette er konsistent med at grunnskole-overskuddet er en struktur under aktiv nedbygging, ikke et villet merforbruk. Her ligger derfor en reell indikasjon på effektiviseringspotensial: ikke i kvaliteten (som er god), men i å tilpasse antall skoler til et fallende elevtall. (Forbehold: selve innsparingstallene i rapporten lot seg ikke lese ut av PDF-en — se kap. 6.)

Barnehage og sosial: de øvrige over-behov-sektorene

VISER Barnehage ligger høyest over behov (+17,1 mill, økende fra +14,8), og sosial nest høyest (+6,4 mill), men sosial er kraftig fallende fra +13,8 mill i 2024. **TOLKNING** Sosials halvering er det mest dramatiske enkeltskiftet i tabellen og er ikke forklart av noen lokal kilde i grunnlaget — det kan reflektere reell innstramming, endret bosetting eller føringsendringer, og bør behandles som et åpent punkt (se kap. 6). Barnehageoverskuddet er stabilt høyt og kan, i motsetning til grunnskolen, ikke uten videre forklares av fallende behov i grunnlaget.

4 · Finans: ingen pute — fondet tømt, ROBEK avverget «i tolvte time»

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	1,1	tynt; under TBU-anbefaling 1,75
Disposisjonsfond	1,7	svært lavt — disposisjonsfondet ble HELT TØMT i 2024
Netto lånegjeld	112,9	høy for en så liten kommune
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	8,7	over landssnitt 7,7 %

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). Ingen energi-/kraftfond identifisert.

Soliditeten er drifts-undergravd, ikke finansbåren — det viktigste finanstallet. Der enkelte Agder-kommuner har et kraft-/energifond som pute, har Lillesand **ingen finansiell rygggrad**. Bufferen var et ordinært disposisjonsfond, og det ble **helt tømt i løpet av 2024**. Et meirforbruk i driftsregnskapet på **11,5 mill (–0,9 % av brutto driftsinntekter)** holdt kommunen så vidt under 3 %-grensen for automatisk ROBEK-registrering. De skjøre VISER-tallene — NDR 1,1 %, disposisjonsfond 1,7 % — er fullt konsistente med en kommune som akkurat unngikk ROBEK, men brukte opp puten i prosessen.

VISER ROBEK-trusselen ble avverget «i tolvte time»: Lillesand fikk **9 mill fra regjeringens 5-milliardpakke** til kommunene, noe som trolig berget kommunen fra ROBEK-lista. Ordfører Einar Holmer-Hoven (H): «Det var jo veldig i tolvte time ... eg trur det vil vere ein god hjelp for å hindre oss i å komme på Robek-lista» — men «eg skulle nok ønske at det var noko meir». Netto lånegjeld er **112,9 %**, høy for en liten kommune, og sykefraværet (8,7 % legemeldt) ligger over landssnittet på 7,7 %.

TOLKNING Driveren bak innstrammingen er **verken et kraftfond som forsvant eller en akutt skattesvikt — det er år med drift over inntektsnivået kombinert med høy gjeld og null buffer**. Statsforvalteren omtalte netto driftsresultat som «bekymringsverdig». At 9 mill i statlig krisetilskudd var avgjørende for å holde kommunen unna ROBEK, understreker hvor marginal og avhengig av rammeoverføringer Lillesand er. Et sykefravær over landssnitt i en så lønnstung organisasjon (jf. kap. 2) er dessuten en kostnadsdriver i seg selv.

Avstemming: «120 mill» mot «11,5 mill». I budsjettomtalen «Tid for omstilling» ble 2024-avviket politisk omtalt som et meirforbruk på ~120 mill *mot plan/budsjett* (med fondsmidler som ville brukes opp). De 11,5 mill er det faktiske meirforbruket i *driftsregnskapet* etter foreløpig regnskap. Tallene motsier ikke hverandre — de måler ulike størrelser på ulike tidspunkt. VISER-finanstallene (NDR 1,1 %, fond 1,7 %, gjeld 112,9 %) er konsistente med begge: en kommune som så vidt unngikk automatisk ROBEK, men tømte fondet.

5 · Handlingsrom: «Tid for omstilling» — innstramming på begge sider samtidig

VISER Kommunedirektørens budsjett/økonomiplan 2025–2028, kalt «**Tid for omstilling**», framstiller situasjonen som «svært alvorlig» og slår fast at «over tid har kommunen hatt eit driftsnivå høgare enn dagens inntekter, noko som ikkje kan halde fram». To hovedgrep varsles: **(1) redusere bemanningen** og **(2) øke inntektene**, blant annet gjennom høyere eiendomsskatt. Innbyggerne vil merke det gjennom «reduserte tjenester og økt eiendomsskatt».

TOLKNING Det særegne ved Lillesand er at innstrammingen treffer **begge sider av budsjettet samtidig**. En liten kommune uten finansiell pute har ikke råd til å velge bare den ene veien. Bemanningskuttene treffer en svært lønns tung tjenesteproduksjon (jf. PLO, kap. 2), der gulvet er forsvarlighet og der PLO allerede ligger under behov. Inntektssiden er derfor ikke et tabu, men en nødvendighet.

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1 Eiendomsskatt — aktivt brukt og økt som omstillingsgrep	Inntekt	innført, økt 2025	middels

VISER I motsetning til mange velstående kommuner **har Lillesand eiendomsskatt**, og posisjonen valgte å øke den: taksten ble indeksregulert **+5 %** for 2025; satsen er **3 promille** for bolig/fritid og **4 promille** for annen eiendom, med et bunnfradrag på **300 000 kr per boenhet**. **TOLKNING** Dette er kjernen i kommunens personlighet: at den øker eiendomsskatt *samtidig* som den kutter bemanning, viser en marginal kommune som må bruke både inntekts- og utgiftssiden for å komme i balanse. Eiendomsskatten er ikke et ideologisk tabu her, men en aktivt brukt inntektsknapp. Handlingsrommet på inntektssiden er dermed allerede delvis tatt ut — i motsetning til rike kommuner med en uutnyttet skatteopsjon, har Lillesand mindre å hente før innbyggerne merker det.

Handlingsromslogikken. Lillesand har et smalt handlingsrom på begge sider. På utgiftssiden ligger det realistiske potensialet i **grunnskolen fallende struktur** (kap. 3) — å tilpasse antall skoler til færre elever er en indikasjon på effektiviseringspotensial som ikke rammer kvalitet. På PLO er det motsatt: sektoren ligger alt under behov mens behovet stiger, så ytterligere kutt er kapasitetsrisiko. På inntektssiden er eiendomsskatten alt tatt aktivt i bruk og økt. Det reelle valget er derfor mindre «**hvor kutter vi**» og mer «**hvor raskt tar vi ut skolestruktur-gevinsten, og hvor mye mer tåler PLO og innbyggerne før forsvarlighet og oppslutning svikter**» — 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, grunnskolepoengene og eiendomsskattesatsene er VISER. Forklaringen på PLO-underdekningen, demografi-koblingen til grunnskolen, finans-avstemmingen («120 mill» mot «11,5 mill») og vurderingen av om driften er villet effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Statsforvalteren i Agder** — kommunebilde våren 2025 (netto driftsresultat «bekymringsverdig»; disposisjonsfondet tømt 2024; meirforbruk 11,5 mill).
- **Lillesand kommune** — budsjett/økonomiplan «Tid for omstilling» 2025–2028 (1087.html); eiendomsskattesats 2025; skolestruktur-utredning (versjon august 2025); planunderlag (demografi PLO/grunnskole).
- **NRK Sørlandet** — statlig 5-milliardpakke (9 mill til Lillesand); ordfører Holmer-Hoven om ROBEK «i tolvte time».
- **Helsetilsynet** — Lillesand-spesifikt tilsyn med helse-/omsorgstjenester til utviklingshemmede (2018): ingen lovbrudd, kun forbedringspunkter. Barnevern drives interkommunalt (vertskommune Kristiansand).

Forbehold og hull (ærlig om hva som ikke ble funnet)

1. **Ingen nyere forvaltningsrevisjon** (PLO/økonomistyring 2023–2025) lot seg lokalisere — kun eldre IKT-sikkerhetsprosjekt og generelle kontrollutvalgssider. PLO-tolkningen hviler derfor på planunderlag og Statsforvalterens kommunebilde, ikke på revisjon.
2. **Primær årsmelding/årsregnskap 2024 med sektortabeller ble ikke lokalisert** direkte (Framsikt/JS-baserte innsynsløsninger). Finanstallene bygger på Statsforvalteren og budsjettomtalen; PLO-meirforbruk er ikke tallfestet separat av noen kommunal kilde.
3. **Sykefravær per sektor er ikke funnet.** VISER oppgir 8,7 % legemeldt (landssnitt 7,7 %), men ingen kommunal kilde med sektorfordeling eller forklaring ble lokalisert.
4. **Konkrete kutt-tiltak per sektor og skolestruktur-innsparing er ikke tallfestet.** Kun overordnede grep (bemanningsreduksjon, eiendomsskatt) er bekreftet; skolestruktur-rapportens PDF var ikke maskinlesbar.
5. **Sosials kraftige fall** (+13,8 → +6,4 mill) er ikke forklart av noen lokal kilde og behandles som et åpent punkt.
6. **Barnevern** drives interkommunalt (Barneverntjenesten for Kristiansandsregionen, vertskommune Kristiansand, m/Birkenes) — stordriftsfordeler forklarer at sektoren ligger nær/under behov; statlig tilsyn gjelder Kristiansand-ledet drift, ikke Lillesand alene.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i PLO, som alt ligger under behov mens behovet stiger (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke det tynne disposisjonsfondet (1,7 %) som handlingsrom, og den tolker ikke PLO-underdekningen som villet effektivisering. Hovedfunnet — PLO presses lenger under behov mens eldrebølgen stiger — og hovedforbeholdet — det tynne kildegrunnlaget for en liten kommune — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Statsforvalteren i Agder (kommunebilde våren 2025) · Lillesand kommune («Tid for omstilling» 2025–2028, eiendomsskatt 2025, skolestruktur-utredning 2025, planunderlag) · NRK Sørlandet · Helsetilsynet (Lillesand 2018; Kristiansandsregionens barnevern). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».