

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Modum kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en lavgjelds, kraftinntektsstøttet bygdekommune i Buskerud som disiplinert dreier pleie og omsorg nedover omsorgstrappen mot hjemmebaserte tjenester og trekker inn overskytende reform-rammer — en villet effektiviseringslinje som gir soliditet uten å lene seg på finansfond. Samtidig har kommunestyret politisk lagt et tak på egen inntektsside ved å avvise generell eiendomsskatt, og det eneste klare tilsynsavviket ligger på NAV/sosial — nettopp det området der behovet nå presser oppover.

–70,4 mill

pleie og omsorg under behovsnivå (2025), opp fra –61,5 i 2024 — i stor grad en villet «dreining» nedover omsorgstrappen (kap. 2)

13,2 %

disposisjonsfond — soliditeten er drifts- og finansbåren (lav gjeld + kraftutbytte), ikke fondsavhengig (kap. 4)

38,9 %

netto lånegjeld — lav; lave finanskostnader gir handlingsrom uten å tære på fond (kap. 4)

+9,3 mill

sosial over behovsnivå (2025), snudd fra –2,5 i 2024 — drevet eksogent, og treffer kommunens eneste klare tilsynsavvik (kap. 3)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall); 2024 som sammenligning. Kommunenr 3316 (Buskerud), ~14 776 innbyggere (folketall-nevner 2025). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Sammendrag for kommunestyret: villet effektivisering, solid uten finansfond

VISER Modum driver i 2025 sine to tyngste tjenester **godt under behovsnivå**: pleie og omsorg –70,4 mill og barnevern –8,9 mill, mens grunnskole har snudd til under behov (–7,9). Fire sektorer ligger **over** behov: sosial +9,3 mill, administrasjon +9,1, barnehage +8,8 og kommunehelse +4,5. Samtidig er økonomien solid: disposisjonsfond 13,2 %, netto driftsresultat 4,8 %, netto lånegjeld lav (38,9 %). Foreløpig 2025-resultat var +78,2 mill (25,2 mill over budsjett, sektorene +14,8 mill mindreforbruk).

TOLKNING Modum er en lavgjelds, kraftinntektsstøttet bygdekommune. Soliditeten er **drifts- og finansbåren, ikke fondsavhengig**: lav gjeld og lave finanskostnader (2,4 % av driftsinntektene i 2022) pluss kraftutbytte (Vardar, +10 mill lagt inn fra 2024) bærer fondet. Det store PLO-avviket er i stor grad en **villet «dreieing»** fra heldøgn til hjemmebaserte/ambulante tjenester (–5 heldøgns plasser under 80 år, +2 hjemmesykepleie, velferdsteknologi) — en indikasjon på effektiviseringspotensial som faktisk tas ut, ikke akutt underdekning. Barnevern under behov forklares konkret av at 3 mill ble trukket inn fordi reform-rammen var «større enn behovet». Sektorene over behov drives av eksogene/politiske forhold. Det stikkende funnet er at det eneste klare tilsynsavviket (NAV, økonomisk rådgivning) ligger nettopp på sosial — sektoren som nå presser oppover.

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er PLO-avviket blitt *dypere* (fra –61,5 til –70,4 mill under behov), i tråd med en bevisst stram dreieing. Grunnskole gikk fra så vidt under (–2,7) til klart under (–7,9). **Sosial snudde motsatt vei** — fra under behov (–2,5) til klart over (+9,3) — drevet av økt sosialhjelpsbehov, flyktningbosetting og hevede satser. Administrasjon (+5,4 → +9,1) og barnehage (+3,1 → +8,8) økte over behov via ny etatsstruktur og politiske påplussinger. Barnevern lå stabilt under (–8,5 → –8,9). 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–61,5	–2,7	+3,1	+6,6	–2,5	–8,5	+5,4
2025 (revidert)	–70,4	–7,9	+8,8	+4,5	+9,3	–8,9	+9,1

Hovedbildet i fem punkter

- Villet effektivisering på det tunge** — PLO dypt under behov (–70,4 mill) og dypere enn i 2024, drevet av en uttalt dreieing nedover omsorgstrappen (kap. 2).
- Solid uten finansfond** — soliditeten er drifts- og finansbåren (lav gjeld 38,9 %, lave finanskostnader, kraftutbytte), ikke avhengig av et finansmarkedsfond (kap. 4).
- Barnevern under behov er villet inntrekking** — 3 mill trukket inn fordi reform-rammen var «større enn behovet», ikke nødvendigvis underdekning (kap. 3).
- Sosial er anomalien** (+9,3 mill, snudd fra under behov) — eksogent drevet, og treffer kommunens eneste klare tilsynsavvik (kap. 3).
- Selvpålagt inntektstak** — kommunestyret avviste kommunedirektørens forslag om generell eiendomsskatt fra 2025 (15→25 mill) (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Modum har ikke primært et utgiftsproblem — de tunge tjenestene drives disiplinert under behov, og effektiviseringslinjen gir et resultat kraftig over eget måltall (min. 1–1,5 %). Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor langt** kan PLO-dreiningen trekkes før forsvarlighet eller framtidig kapasitetsbehov (Telemarksforskning anslår +45 heldøgns plasser mot 2030) presses — og **hvorfor** stikker sosial seg ut nettopp der det eneste klare statlige lovbruddet ligger.

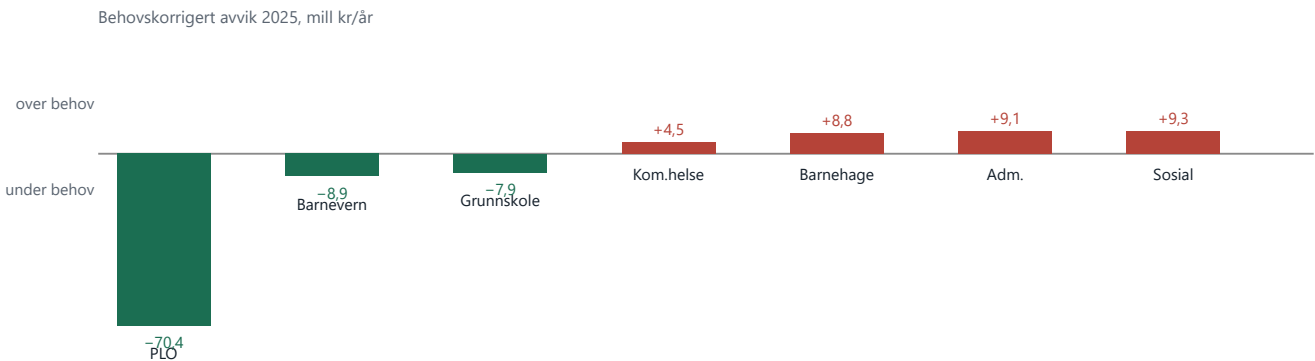
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto og landssnitt: PLO netto landet uten Oslo 2024 27 195 → 2025 28 582 kr/innb. Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder de tynne/forvekslebare Modum-kildene.

1 · Det behovskorrigerte bildet: tungt under på pleie, fire sektorer over

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Modum i 2025 pleie og omsorg, barnevern og grunnskole under behovsnivå, mens sosial, administrasjon, barnehage og kommunehelse ligger over:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	KR/INNB 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-70,4	-4 767	-61,5	under behov, dypere
Barnevern	-8,9	-605	-8,5	under, stabilt
Grunnskole	-7,9	-534	-2,7	nå klart under
Kommunehelse	+4,5	+305	+6,6	over, avtagende
Barnehage	+8,8	+595	+3,1	over, økende
Administrasjon	+9,1	+618	+5,4	over, økende
Sosial	+9,3	+630	-2,5	snudd til klart over

2025 hovedår (reviderte tall); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 14 776.



TOLKNING Mønsteret er todelt og ikke bredt overforbruk: PLO bærer nesten hele under-behov-avviket alene, og det er *dypere* enn i 2024. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy — PLO ligger alt langt under behov, der ytterligere flate kutt er kapasitetsrisiko snarere enn en indikasjon på effektiviseringspotensial. De fire sektorene over behov er små i kroner og har hver sin dokumenterte, i hovedsak eksogene eller politisk vedtatte, driver (kap. 3–4). Det reelle analyse-spørsmålet er konsentrert til PLO-dreiningen (kap. 2) og til sosial-anomalien (kap. 3).

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. For Modum peker de kvalitative kildene tydelig mot det første: PLO-avviket er forankret i en uttalt «dreining» nedover omsorgstrappen (kap. 2). Samtidig leverer grunnskolen solide resultater (grunnskolepoeng 41,1), som trekker i retning av effektiv drift på det området — selv om grunnskolen nå er kommet klart under behov.

2 · Pleie og omsorg: villet dreining nedover omsorgstrappen

VISER PLO er det desidert største avviket: –70,4 mill (–4 767 kr/innb) under behov i 2025, opp fra –61,5 i 2024. PLO-brutto er 32 274 kr/innb. Drill-down på funksjon og art viser en struktur tungt vridd mot hjemmebaserte tjenester:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	32 274	Lønn, kr/innb	27 322
— Institusjon (253+261)	12 449	Kjøp fra private, kr/innb	1 653
— Hjemmebaserte (254+257+258)	18 478	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 744
herav funksjon 257	9 982	Brutto per institusjonsplass, kr	1 906 224
		Andel 80+ langtidsopphold	7,2 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 14 776.

TOLKNING Profilen er **presis den «dreingen» kommunen sikter mot**: hjemmebaserte tjenester (18 478 kr/innb) er klart større enn institusjon (12 449), og andelen 80+ på langtidsopphold er lav (7,2 %). Budsjett 2024 uttalte strategien eksplisitt — «en dreining fra heldøgn til ambulerende/hjemmebaserte tjenester»: –5 heldøgns plasser for personer under 80 år, +2 årsverk hjemmesykepleie, og responscenterløsning (velferdsteknologi). Dette er en villet effektivitets-/omsorgstrappstrategi, en **indikasjon på effektiviseringspotensial som faktisk tas ut**, ikke akutt underdekning. Refusjon for ressurskrevende brukere (2 744 kr/innb) demper netto, og lavt privat tjenestekjøp (1 653) viser at driften er egenregi-tung.

Dreingen er ekspansiv på sikt — gulvet er framtidig kapasitet. Retningen er ikke ren nedbygging: Telemarksforsknings analyse anslår **+130 mottakere av hjemmetjenester og behov for +45 heldøgns omsorgsplasser mot 2030**, og budsjett 2024 la inn en planlagt utvidelse med 16 sykehjemsplasser ved Modumheimen. Den stramme PLO-linjen kan altså ikke trekkes ubegrenset — indikasjonen på effektiviseringspotensial i dagens drift må veies mot et voksende framtidig kapasitetsbehov, og mot forsvarlighetsegulvet. (Forbehold: institusjons-enhetskostnaden 1 906 224 kr/plass og sykefravær per sektor er ikke bekreftet fra kommunale kilder — se kap. 6.)

3 · Sosial over behov, barnevern under: to motsatte historier

VISER Sosial snudde fra –2,5 mill (2024) til **+9,3 mill over behov (2025)** — den klareste retningsendringen i materialet. Barnevern ligger stabilt under behov (–8,9 mill / –605 kr/innb).

Sosial: anomalien — eksogent drevet

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

- **Økt sosialhjelpsbehov** i «økonomisk utfordrende tider for mange».
- **Høy flyktningbosetting** (Ukraina-effekt) og NAV Midt-Buskerud-styrking med fire årsverk til arbeidstilknytning for flyktninger.
- **Hevede sosialhjelpssatser** (+2,7 mill, videreført fra 2023).

Statlig tilsyn NAV (2021) = to lovbrudd. Statsforvalterens tilsyn med NAV Midt-Buskerud fant at Modum «ikke sikrer forsvarlig **tildeling**» og «ikke forsvarlig **gjennomføring**» av økonomisk rådgivning (ventetid opptil 8 måneder, manglende internkontroll). Dette er det *klareste tilsynsavviket* i grunnlaget, og det treffer nettopp NAV/sosial — sektoren som nå presser oppover. Anomalien er altså ikke bare et tall, men har et kvalitativt korrelat. En forvaltningsrevisjon av økonomisk sosialhjelp (VKR, mars 2023) fant ingen lovbrudd, men svak kartlegging av **barns behov** i NAV-mapper, manglende tilbud for aktivitetsplikten, og anbefalte å avklare langvarige/høye ytelser — et effektiviserings-/avklaringsignal i sosialporteføljen.

LAG 1 Gulvet er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er rettighetsbasert; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen, og tilsynsfunnene skjerper dette. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial ligger derfor ikke i ytelsesnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne (kvalifisering, arbeidsretting, bosettingsoppfølging, avklaring av langvarige ytelser) der kommunen har handlingsrom.

Barnevern: villet inntrekking, ikke underdekning

VISER Barnevern ligger –8,9 mill under behov. **TOLKNING** Avviket har en **konkret dokumentert driver**: i budsjett 2024 ble barnevernet trukket inn 3 mill fordi rammen etter barnevernsreformen «har vært større enn behovet». Dette er en bevisst nedjustering mot faktisk forbruk — en indikasjon på at den reform-finansierte rammen ga effektiviseringsrom — ikke nødvendigvis underdekning av selve tjenesten. (Forbehold: ingen nyere Modum-spesifikke barnevernstilsyn med lovbrudd er funnet for 2023–2025 — se kap. 6.)

Hvorfor de to leses sammen. Sosial og barnevern går i motsatt retning, men illustrerer samme analytiske poeng: avvikene er i hovedsak *strukturelle og styrte*, ikke uttrykk for lokal raushet eller vilkårlig kutt. Sosial brytes oppover av eksogene drivere (arv, bosetting, satser, stat); barnevern trekkes ned av villet inntrekking mot faktisk behov. Kommunestyret bør lese sosial-avviket som en indikator på reelle behov, og det eneste klare lovbruddet som en kvalitetspåminnelse om at NAV/sosial har stått tilsynsmessig svakere.

4 · Finans: solid uten finansfond — drifts- og finansbåren soliditet

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	4,8	kraftig over eget måltall (min. 1 % stigende til 1,5 %) og over TBU-anbefaling 1,75
Disposisjonsfond	13,2	solid; opp fra 10,3 % (2022), godt over eget måltall (min. 8 %)
Netto lånegjeld	38,9	LAV; kommunens egne 50,9 % (konsern 2022) mot 91 % på landsbasis
Sykefravær (legemeldt)	7,1 %	under landssnitt 7,7 %; kommunens totale fravær 8,1 % (2025), ned fra 9,2 % (2024)

Reviderte tall (KOSTRA). Netto finansutgifter bare 2,4 % av driftsinntektene (2022).

Det viktigste finansgrepet — soliditet uten finansmarkedsrisiko. I motsetning til formuende kommuner som finanssikker seg via et børsavhengig energi-/finansfond, er Modums soliditet **drifts- og finansbåren**: lav netto lånegjeld (38,9 %) gir lave finanskostnader (2,4 % av driftsinntektene), og kraftutbytte fra Vardar (+10 mill lagt inn fra 2024) styrker driften. Disposisjonsfondet på 13,2 % er dermed bygget av nøktern drift og kraftinntekt, **ikke avhengig av finansmarkedets svingninger**. Det gjør bufferen mer robust enn et like stort fond som hviler på børsavkastning. Ordfører-/gruppeleder Jon Hovland (H) oppsummerte i 2026 at «Modum har pr. i dag en lav/grei gjeld».

VISER Foreløpig 2025-resultat var **+78,2 mill** — 25,2 mill bedre enn budsjett, med samlet mindreforbruk i sektorene på 14,8 mill og høyere skatteinngang. Investeringsnivået 2025 var 114 mill. NDR på 4,8 % er **kraftig over kommunens eget måltall** (min. 1 % stigende til 1,5 %).

TOLKNING Driverne bak det sterke resultatet er den stramme PLO-/effektiviseringslinjen og lavere sykefravær (9,2 → 8,1 %, en uttalt resultatdriver). Soliditeten styrkes raskt — fra disposisjonsfond 10,3 % (2022) til 13,2 % (2025). Modum har dermed en sjelden komfortabel posisjon: et solid resultat *uten* avhengighet av et finansmarkedsfond, og *uten* høy gjeld. Avstemmingen mellom VISER 38,9 % og kommunens egne 50,9 % (konsern 2022) skyldes ulik nevner/avgrensning; begge bekrefter «lav gjeld».

Den ærlige lesningen. Modum er en av de mer robuste økonomiene i denne analyseserien — lav gjeld, solid resultat, voksende buffer uten finansmarkedsrisiko. Kvalifikasjonen ligger ikke på balansen, men på inntektssiden (selvpålagt tak, kap. 5) og på det framtidige PLO-kapasitetsbehovet (kap. 2). Den korte fortellingen: en disiplinert bygdekommune som tjener inn handlingsrom raskere enn den bruker det.

5 · Handlingsrom: et selvpålagt inntektstak i en solid kommune

VISER Modum **har** eiendomsskatt på verk/bruk og deler av kommunen — men i budsjett 2024 foreslo kommunedirektøren å utrede og innføre **generell** eiendomsskatt fra 2025 (15 mill i 2025, 20 i 2026, 25 i 2027), eksplisitt som «en forutsetning for å gjennomføre» et høyere investeringsnivå. «Kommunestyrets vedtak: Kommunedirektørens forslag om eiendomsskatt ble ikke vedtatt.»

Inntektssiden: generell eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1 Generell eiendomsskatt — foreslått av kommunedirektøren (15→25 mill), avvist av kommunestyret	Inntekt	ikke vedtatt	høy

TOLKNING Modum er **ikke** en nullskattekommune, men politisk flertall valgte å *ikke utvide* skattegrunnlaget — et **selvpålagt tak på inntektssiden**. I en kommune som ellers er solid, er dette ikke et akutt problem slik det ville vært i en ROBEK-nær kommune. Men det er et reelt veivalg: kommunedirektøren koblet den generelle eiendomsskatten direkte til et høyere investeringsnivå, og avvisningen innebærer at investeringsambisjonene må holdes innenfor dagens inntektsramme — eller dekkes av kraftutbytte og driftsoverskudd. Å avvise grepet er legitimt, men da bør vedtaket eksplisitt an vise hva som skal bære framtidige investeringer (bl.a. 16 nye sykehjemsplasser ved Modumheimen, kap. 2).

Utgiftssiden: effektiviseringslinjen som allerede er tatt ut

TOLKNING På utgiftssiden er handlingsrommet i stor grad *allerede realisert* gjennom PLO-dreiingen og barnevern-inntrekkingen. De tunge tjenestene ligger alt under behov, så ytterligere flate kutt der er kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial. Et gjenstående, dokumentert avklaringspotensial ligger i sosialporteføljen (langvarige/høye ytelser, jf. VKR 2023, kap. 3) — men det er marginalt i kroner.

Handlingsromslogikken. Modum har et bredere handlingsrom enn de fleste kommunene i serien, fordi soliditeten er reell og gjelden lav. Det reelle valget står mellom (a) å fortsette den stramme effektiviseringslinjen og bygge buffer videre, (b) å bruke kraftutbytte og driftsoverskudd til å løfte investeringsnivået innenfor dagens inntektsramme, eller (c) å åpne den avviste inntektssiden (generell eiendomsskatt) for å finansiere et høyere investeringsnivå. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem — kommunen har råd til å velge.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-sillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerede avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene og sosial-/barnevernstallene er VISER. Forklaringen på PLO-dreiningen, sosial-anomalien, barnevern-inntrekkingen 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 (publisert 16.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Budsjettdokument 2024 (vedtatt av kommunestyret)** — PLO-dreining, barnevern-inntrekking (3 mill), eiendomsskatt-avvisning, sosial-/kommunehelse-/barnehage-drivere, måltall. Modum-verifisert kilde.
- **Statsforvalteren / Helsetilsynet** — NAV økonomisk rådgivning (2021: to lovbrudd); helse/omsorg til utviklingshemmede (2017: to avvik, lukket).
- **Viken kommunerevisjon (VKR)** — forvaltningsrevisjon økonomisk sosialhjelp (mars 2023: ingen lovbrudd, men svak kartlegging av barns behov).
- **Kommunens 2025-resultatnyhet og bygdeposten (2026)** — foreløpig resultat +78,2 mill, sykefravær 9,2 → 8,1 %, kraftutbytte, ordførers gjeldsvurdering.

Forbehold (ærlig om hva som ikke ble funnet)

1. **Forvekslbare/tynne kilder.** Tre «Modum årsrapport 2024»-treff pekte feil (til Modum Vekst og Inkludering AS og til Sigdal kommune) og er ikke brukt. Kommunens egen kommunale årsrapport/årsmelding 2024 i full tekst ble ikke lokalisert lesbart; analysen hviler tungt på det vedtatte budsjettet 2024 + 2025-resultatnyheten.
2. **Administrasjon over behov (+9,1 mill) er udokumentert** utover ny etatsstruktur fra 2024 (Støtte og utvikling). Driveren er tolkning, ikke fakta.
3. **Institusjons-enhetskostnad** (1 906 224 kr/plass) og **sykefravær per sektor** er ikke bekreftet fra kommunale kilder. VKR har en sykefraværssrapport (helse og omsorg, 2025), men PDF-en lot seg ikke tekstutvinne.
4. **Ingen nyere (2023–2025) PLO-/barnevernstilsyn med lovbrudd** ble funnet i Helsetilsynets base — kan skyldes at Modum ikke var i utvalget; bør verifiseres mot Statsforvalteren.
5. **Avstemming:** sykefravær (VISER legemeldt 7,1 % vs. kommunens totale 8,1 %), NDR (VISER 4,8 % vs. eget måltall 1–1,5 %) og lånegjeld (VISER 38,9 % vs. kommunens 50,9 % konsern 2022) skyldes ulik måling/avgrensning, ikke motsigelse.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i PLO, som alt ligger langt under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke PLO-avviket som ren underdekning (det er i stor grad villet dreining), og den tolker ikke sosial-avviket som lokal raushet (det er eksogent drevet). Hovedfunnet — en villet effektiviseringslinje som gir soliditet uten finansfond — og hovedforbeholdet — de tynne/forvekslbare kommunale kildene — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Modum budsjettdokument 2024 (vedtatt) · Statsforvalteren/Helsetilsynet (NAV-tilsyn 2021; utviklingshemmede 2017) · Viken kommunerevisjon (økonomisk sosialhjelp 2023) · kommunens 2025-resultatnyhet og bygdeposten 2026. Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-sketlet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».