

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Nordre Follo kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en ung sammenslåingskommune (Ski + Oppegård) som kåres blant landets mest effektive og holder pleie og omsorg, skole og administrasjon disiplinert under behovsnivå — men som er tynget av høy investeringsgjeld og frivillig avstår eiendomsskatt. Ett funn forklarer mønsteret: de store buffrene skjuler at selve driften så vidt går i balanse, mens barnevern og sosialhjelp stikker seg ut over behov.

120,5 %

netto lånegjeld — langt over KOSTRA-gruppe 11 (88,2 %); sammen med høyt investeringsnivå den reelle driveren bak innstrammingen (kap. 4)

15,1 %

disposisjonsfond — solid på papiret, men buffer-/finansbåret; 2024-driften gikk i minus og bare 2025-snuoperasjonen bygger fondet igjen (kap. 4)

+35 mill

barnevern over behovsnivå (2025) — kommunens største over-behov-sektor, drevet av plasseringer og Oslo-lønnspress (kap. 3)

– 186 mill

pleie og omsorg under behovsnivå (2025) — villet effektivisering med slitasjetegn; «Norges 3. mest effektive kommune» (kap. 2)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Kommunenr 3207 (Akershus), ~65 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 65 381). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Sammendrag for kommunestyret: drifts-effektiv, men gjeldstynget

VISER Nordre Follo driver i 2025 de **tre tyngste tjenestene under behovsnivå**: pleie og omsorg –186,2 mill, grunnskole –120,2 mill og administrasjon –74,9 mill, samt barnehage (–24,1). Tre sektorer ligger over behov: **barnevern +35,0 mill** (kommunens største over-behov-sektor), kommunehelse (+19,9) og sosial, som **vippet fra under til over behov** (–5,3 i 2024 → +7,0 i 2025). Økonomien ser solid ut på overflaten: disposisjonsfond 15,1 %, netto driftsresultat +2,4 %.

TOLKNING Nordre Follo er en ung, drifts-effektiv sammenslåingskommune (Ski + Oppegård, 2020) som er kåret «Norges 3. mest effektive kommune» (Agenda Kaupang). De store negative behovsavvikene på PLO, skole og administrasjon er i hovedsak **villet effektivisering** — ikke åpenbar underdekning. Men soliditeten er **buffer-/finansbåret, ikke driftsbåret**: 2024-driften gikk i minus (–37,9 mill, NDR –0,4 %), og bare 2025-snuoperasjonen (ryddejobb + 72 mill høyere statstilskudd + lavere renter) bygger fondet igjen. Den reelle driveren bak innstrammingen er **høy lånegjeld (120,5 %, gruppe 11 = 88,2 %) pluss høyt investeringsnivå**, ikke svak skatt. Barnevern og sosialhjelp stikker seg ut over behov fordi de drives av faktorer kommunen i mindre grad styrer (plasseringer, Oslo-lønnspress, tilflytting, statlige regler).

2024 → 2025-utviklingen. Bildet beveger seg i to retninger. Grunnskolen og administrasjonen drives *dypere* under behov (skole –95,4 → –120,2 mill; adm. –49,2 → –74,9), mens PLO løftes litt (–203,1 → –186,2) og barnevern dempes noe (+43,7 → +35,0). To sektorer **vipper over nullinjen**: kommunehelse fra +2,5 til +19,9, og sosial fra under (–5,3) til klart over (+7,0) behov — drevet av sosialhjelpsvekst. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–203,1	–95,4	–26,0	+2,5	–5,3	+43,7	–49,2
2025 (revidert)	–186,2	–120,2	–24,1	+19,9	+7,0	+35,0	–74,9

Hovedbildet i fem punkter

- Disiplinert lavkostdrift** på PLO, grunnskole og administrasjon — alle dypt under behov, og kåret blant landets mest effektive kommuner.
- Soliditeten er buffer-/finansbåret, ikke driftsbåret** — 15,1 % fond, men 2024-driften gikk i minus; «veien til Robek kan plutselig bli kort» (kap. 4).
- Reell driver bak kuttene er høy lånegjeld (120,5 %) + investeringsnivå**, ikke svak skatt — «regningen kommer nå når byggene er ferdigstilt» (kap. 4).
- Barnevern er den dyre anomalien** (+35 mill over behov) — plasseringer + Oslo-lønnspress + sykefravær, ikke lokal raushet (kap. 3).
- Frivillig uten eiendomsskatt** — borgerlig fastholdt premiss (H/FrP/PP/Sp); en uutnyttet inntektsopsjon (~280 mill/år) som tvinger fram tjenestekutt i stedet (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Nordre Follo har ikke primært et utgiftsproblem på de store velferdstjenestene — der drives mye under behov, og effektiviteten er dokumentert eksternt.

Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor robust** er en driftsøkonomi der 15,1 %-fondet er buffer fra «gamle Ski/Oppegård»-tiden mens 2024-driften gikk i minus, og **hvor styrbart** er barnevern- og sosialhjelpsavviket når det drives av plasseringer, Oslo-lønnspress og tilflytting. Kommunens egen ledelse advarer selv at «veien til Robek kan plutselig bli kort».

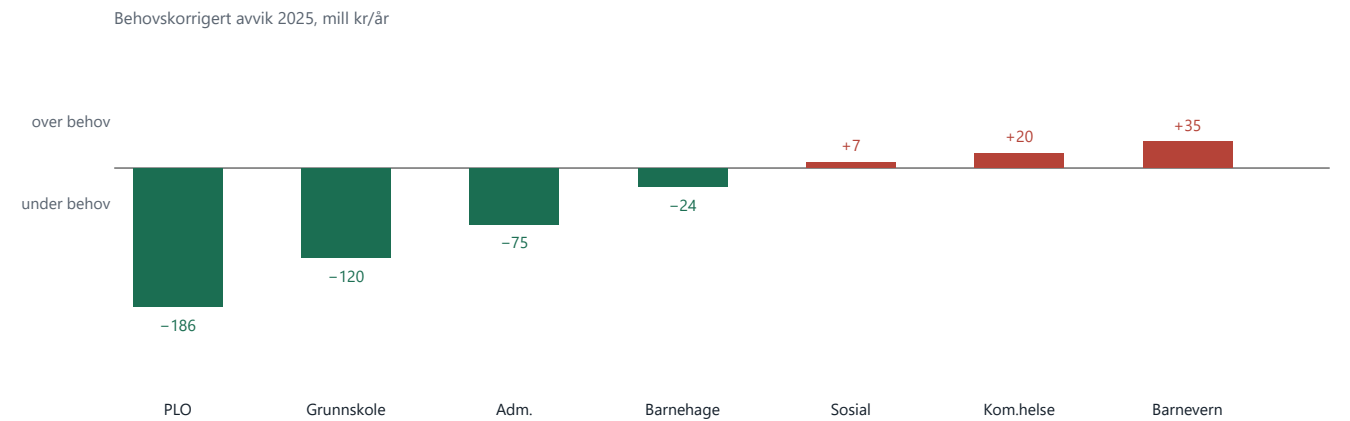
Sammenligningsgrunnlag for PLO-netto: Landet uten Oslo (LuO) 2024 27 195 → 2025 28 582 kr/innb. Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder ærlige hull i kildegrunnlaget.

1 · Det behovskorrigerte bildet: de tunge tjenestene under, barnevern over

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Nordre Follo i 2025 de tre tyngste tjenestene klart under behovsnivå, mens barnevern, kommunehelse og sosial ligger over:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-186,2	-203,1	langt under behov
Grunnskole	-120,2	-95,4	under behov, dypere
Administrasjon	-74,9	-49,2	under behov, dypere
Barnehage	-24,1	-26,0	under behov
Sosial	+7,0	-5,3	var under, nå over behov
Kommunehelse	+19,9	+2,5	over behov, økende
Barnevern	+35,0	+43,7	klart over behov, størst over

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 65 381.



TOLKNING Mønsteret er det motsatte av bredt overforbruk: de fire største sektorene drives under behov, og de tre tyngste (PLO, grunnskole, administrasjon) dypt. For en kommune kåret «Norges 3. mest effektive» er dette i hovedsak *villet* effektivisering — en indikasjon på realisert effektiviseringspotensial, ikke åpenbar underdekning. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy: ytterligere kutt i sektorer som alt ligger under behov er kapasitetsrisiko. Det reelle analyse-spørsmålet er konsentrert til over-behov-sektorene (barnevern og sosialhjelp, kap. 3) og til finanssiden — gjeld og buffer (kap. 4).

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. Kommunens egen årsberetning rapporterer slitasjetegn på PLO-bemanningen (turnover høyest i pleie/omsorg, sykepleier-rekruttering, sykefravær «høyere enn målet») og merforbruk mot eget budsjett i skolen (~26 mill, 2024) — konsistent med at deler av under-behov-driften er stram, ikke bare effektiv. Samtidig holder grunnskolen høye resultater (grunnskolepoeng 43,3), som trekker i retning av reelt effektiv drift på det området.

2 · Pleie og omsorg: villet effektivisering med slitasjetegn på bemanningen

VISER Nordre Follo PLO-brutto er **26 660 kr/innb** i 2025, og behovskorrigert ligger PLO 186 mill under behov (kap. 1) — kommunens største under-behov-sektor. Netto PLO/innb falt 25 434 (2023) → 24 291 kr (2024), under KOSTRA-gruppe 11. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	26 660	Lønn, kr/innb	21 433
— Institusjon (253+261)	10 300	Kjøp fra private, kr/innb	2 115
— Hjemmebaserte (254+257+258)	14 030	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	1 390
herav bofellesskap (257)	6 982	Brutto per institusjonsplass, kr	1 774 752
		Andel 80+ langtidsopphold	7,3 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 65 381.

TOLKNING To trekk peker seg ut. For det første er driften **vridd mot hjemmebaserte tjenester** (14 030 kr/innb mot 10 300 på institusjon, funksjon 257 alene 6 982) — kommunen kaller dette en «planlagt dreining av tjenester» mot hjemmebaserte/forebyggende løsninger. For det andre er **vikarbyråbruken kraftig redusert** (24 mill i 2023 → 5,7 mill i 2024), som er en konkret, dokumentert effektiviseringsgevinst. Det lave private tjenestekjøpet (2 115 kr/innb) og en institusjonsstruktur med høy andel langtidsplasser (7,3 %) understøtter bildet av en stram, lønnsbåret drift (lønn 21 433 kr/innb). Indikasjonen på effektiviseringspotensial er altså langt på vei *realisert* — det gjenstående handlingsrommet er smalt.

Slitasjetegn på bemanningssiden (årsberetning 2024). Kommunen rapporterer at den «planlagte dreiningen av tjenester ikke har kompensert nok for den demografiske utviklingen», med **rekrutteringsproblemer for sykepleiere, turnover over ønsket nivå** (helse/pleie/omsorg høyest, 20 % innen samme kommune), «forholdsvis mange i reduserte stillinger» og sykefravær «stabilt på et nivå høyere enn målet vårt». Dette er den kvalitative grensen for under-behov- driften: ytterligere innstramming på bemanningen treffer forsvarlighetsgulvet, ikke et nytt effektiviseringspotensial. (Forbehold: sykefravær per sektor er ikke tallfestet i kommunens egen kilde; faktaarkets 7,5 % er fra VISER — se kap. 6.)

3 · Barnevern og sosialhjelp: anomaliene forklart — ikke lokal raushet

VISER Barnevern er Nordre Follos **klart største over-behov-sektor**: +35,0 mill i 2025 (ned fra +43,7 i 2024). Sosial **vippet fra under til over behov** (−5,3 → +7,0 mill), og kommunehelse løftes fra +2,5 til +19,9 mill. Dette står i kontrast til kommunens øvrige profil, der de tunge tjenestene drives under behov.

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

1. **Barnevern — plasseringer + Oslo-lønnspress + sykefravær.** «Økt antall plasseringer er hovedårsak til merforbruket de to siste årene»; akuttplasseringene økte markant i 2023 og stabiliserte seg høyt, og plasseringer er «svært kostnadskrevende og uforutsigbare». To strukturelle drivere: (1) Oslo (eget tariffområde) ligger 50–80 000 kr høyere i årslønn — «vi blir en opplæringskommune for Oslo»; (2) høyt sykefravær gjorde at familieveiledningen i 2024 bare betjente «ca. halvparten av familiene» mot mål om 2/3, slik at resten må kjøpes privat — som «koster nesten dobbelt så mye». Merforbruk mot budsjett: 15 mill (2023), 17 mill (2024), etter tidligere mindreforbruk.
2. **Sosialhjelp — tilflytting og levekår.** Utbetalt sosialhjelp steg fra 104,9 mill (2023) til 138,4 mill (2024) — **+32 %**, gjennomsnittlig stønadslengde fra 7,0 til 7,6 mnd. «Økt behov for sosialhjelp» oppgis som den største andelen av merforbruket i Helse og mestring, sammen med «tilflytting av nye innbyggere med store behov».
3. **Svakere ressurskrevende-refusjon.** Ny statlig modell (2024) ga ~9 mill mindre i refusjon — et eksogent trekk som løfter kommunehelse og sosial opp mot/over behovsnivå.

«**Merforbruk mot budsjett**» ≠ «**over behov**» — **men begge peker samme vei.** Kommunens egen regnskapslogikk viser barnevern med merforbruk mot budsjett (15/17 mill) etter tidligere mindreforbruk; VISER viser barnevern over behov (+35 mill). Dette er to ulike målestokker som her sammenfaller: barnevern er den dyre, voksende sektoren uansett hvordan man måler. Drivkreftene (plasseringer, Oslo-lønnskurransen, sykefravær) ligger i stor grad utenfor kommunens kortsiktige kontroll.

LAG 1 Gulvet er lov- og rettighetsbasert. Både barnevern (akuttplasseringer) og sosialhjelp er rettighets- og forsvarlighetsstyrte ytelser; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial ligger derfor ikke i ytelsesnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne — beholde egne fagfolk fremfor å kjøpe dyrt privat, redusere sykefravær i barnevernet, arbeidsretting og bosettingsoppfølging i sosialtjenesten — der kommunen faktisk har handlingsrom.

Hvorfor dette er rapportens hovedfunn. I en kommune som ellers driver disiplinert under behov, er barnevern og sosialhjelp de stedene der profilen brytes. Tolkningen er at bruddet er *strukturelt* (plasseringer + lønnskurransen mot Oslo + tilflytting + statlige refusjonsregler), ikke et uttrykk for at Nordre Follo prioriterer disse tjenestene høyere enn andre. Avviket bør leses som en indikator på reelle, lite styrbare behov — ikke som overforbruk.

4 · Finans: solid på papiret, men buffer-/finansbåret og gjeldstynget

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	2,4	over TBU-anbefaling 1,75 — men 2024 gikk i minus (−0,4 %)
Disposisjonsfond	15,1	høyt — men oppsamlet buffer fra «gamle Ski/Oppegård», ikke løpende overskudd
Netto lånegjeld	120,5	HØYT — KOSTRA-gruppe 11 = 88,2 %; over handlingsregelen (109 %)
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	7,5	litt under landssnitt 7,7 % — men «over målet» kvalitativt

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). Faktaarkets 120,5 % ligger på linje med kommunens 2025-tall (~119 %).

Soliditeten er buffer-/finansbåret, ikke driftsbåret — det viktigste finanspoenget.

Disposisjonsfondet (15,1 %) er en oppsamlet buffer fra «gamle Oppegård/Ski»-tiden og handlingsregeldisiplin, **ikke** et resultat av løpende overskudd. I 2024 gikk driften i minus (netto driftsresultat **−37,9 mill, −0,4 %**), og fondet ble tæret ned. Først 2025-snuoperasjonen — ryddejobb på merforbruk + **72 mill høyere statstilskudd** + lavere renter — bygger fondet igjen. Kommunedirektøren advarer: **«veien til Robek kan plutselig bli kort»**. Bruk 15,1 % som VISER, men les den som betinget buffer, ikke fritt driftshandlingsrom (TOLKNING).

VISER Netto lånegjeld er **120,5 %** — langt over KOSTRA-gruppe 11 (88,2 %) og over handlingsregelen på 109 %. Samlet gjeld ~9,43 mrd (7,71 mrd investeringsgjeld + 1,74 mrd startlån); kommunen investerte brutto ~1,43 mrd (2024) og ~1,65 mrd (2025, 1,1 mrd lånefinansiert).

TOLKNING Driveren bak innstrammingen er altså **ikke svak skatt, men høy lånegjeld og et høyt investeringsnivå**. Ordføreren: «vedtakene om bygging ble fattet i forrige periode, men regningen kommer nå når byggene er ferdigstilt.» Gjelds- og rentebelastningen — ikke lave inntekter — tvinger fram kuttene. Den ærlige lesningen er en kommune med solid balanse på papiret, men en stram, gjeldstynget løpende drift der buffer og drift må leses sammen: to svake år (renteoppgang, lavere statstilskudd) ville raskt tære på fondet og gjøre Robek-risikoen reell.

Den ærlige lesningen. «15,1 % fond» og «120,5 % gjeld, langt over gruppe 11» bør leses i sammenheng: en oppsamlet buffer som maskerer at selve driften så vidt går i balanse. Snuoperasjonen i 2025 virker, men den hviler delvis på engangsfaktorer (72 mill høyere statstilskudd, lavere renter) som ikke er garantert å vare.

5 · Handlingsrom: realisert effektivisering, gjeldsbyrde og en uutnyttet inntektsopsjon

VISER Nordre Follo innstramming er reell og dokumentert: PLO-vikarbyrå ned fra 24 til 5,7 mill, administrasjonen aktivt nedstyrt (færre lederstillinger, innsparingskrav 16 mill — ~7,5 mill gjenstod til 2025), og stram skoledrift (redusert innkjøp/vikar, ledighold av vakante stillinger). De tunge tjenestene ligger alt dypt under behov.

TOLKNING At effektiviseringen i stor grad er *realisert* betyr at det gjenstående utgiftshandlingsrommet er smalt — ytterligere kutt i PLO, skole og administrasjon treffer kapasitets- og forsvarlighetsgrenser, ikke et nytt effektiviseringspotensial. De reelle valgene ligger på over-behov-sektorene (styre ned plasserings- og sykefraværdriverne i barnevernet, kap. 3) og på finanssiden — gjeld og inntekter.

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1 Eiendomsskatt — frivillig avstått; uutnyttet inntekt (~280 mill/år etter fire år)	Inntekt	ikke innført	høy

VISER Nordre Follo er en av få kommuner **uten eiendomsskatt** (linje «Eiendomsskatt» i regnskap 1A = 0). Kommunedirektøren har utredet innføring (bolig 1 ‰ stigende til maks 4 ‰ over fire år; ~280 mill/år etter fire år, tidligst ~70 mill fra 2027). Avståelsen er et borgerlig fastholdt premiss (H, FrP, PP, Sp). **TOLKNING** I en gjeldstynget kommune som *tvinger fram tjenstekutt under behovsnivå*, er den frivillig avståtte eiendomsskatten den mest påfallende ubrukte inntektsopsjonen. Den er politisk betent (opposisjonen mener kommunen «ikke lenger kan forsvare» å være uten), men logisk er den det eneste grepet som matcher størrelsen på gjelds- og rentebelastningen — uten å gå dypere i sektorer som alt 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, effektiviseringen er langt på vei realisert). Det reelle valget står mellom (a) å lene seg på at 2025-snuoperasjonens engangsfaktorer varer (statstilskudd, renter) — som ledelsen advarer mot, (b) å styre ned de lite styrbare driverne i barnevern/sosial over tid, eller (c) å åpne den frivillig avståtte inntektssiden. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skillen

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerede avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene, barnevern- og sosialhjelpstallene er VISER. Forklaringen på barnevern- og sosialhjelpsanomaliene, vurderingen av buffer-/finansbåret soliditet og 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 16.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Nordre Follo kommunes årsberetning 2024** (inkl. årsregnskap) — driftsresultat, disposisjonsfond, sektorvis merforbruk, PLO-dreining, vikarbyråbruk, administrasjonsinnsparing.
- **Tilstandsrapport barneverntjenesten 2024** — plasseringer, Oslo-lønnspress, sykefravær, privat kjøp.
- **Kommunens 2025-resultatmelding** (nyhetsoppdrag, feb 2026) og lokalpresse (oblad.no/oavis.no) — 2025-snuoperasjon, gjeld, eiendomsskatt-premiss.

Forbehold og ærlige hull

1. **Forvaltningsrevisjoner (kontrollutvalget) ble ikke direkte lokalisert på web.** Kontrollutvalgets årsrapport 2025 er behandlet (sak 2/26, kommunestyret 6.5.2026), men selve forvaltningsrevisjonsrapportene (revisor: trolig Viken kommunerevisjon IKS) ble ikke hentet. Bør søkes direkte i kommunens møtekalender/elnsyn.
2. **Statlige tilsyn (Statsforvalteren i Oslo og Viken / Helsetilsynet) for 2023–2025 ble ikke funnet.** Ingen Nordre Follo-spesifikke tilsynsrapporter for sykehjem, hjemmetjeneste, barnevern, NAV/sosial eller helse ble lokalisert via søk. Bør verifiseres mot helsetilsynet.no og Statsforvalteren.
3. **Sykefravær per sektor er ikke tallfestet** i kommunens årsberetning (kun kvalitativt «over mål» + turnover-tabell). Faktaarkets 7,5 % er fra VISER og bør brukes.
4. **Andel 80+ på institusjon:** faktaarket 7,3 % (langtid) vs. kommunens KOSTRA 8,9 % beboere / 12,7 % plasser — ulike definisjoner, ingen reell motsigelse.
5. **Detaljert sektorvis merforbruk for 2025** var ikke fullt tilgjengelig — kun nyhetsoppdrag om 2025-resultatet (driftsresultat, fond, gjeld). Tynt kildegrunnlag utover kommunens egen årsberetning og lokalpresse.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke 15,1 %-fondet som fritt driftshandlingsrom, og den tolker ikke barnevern- og sosialhjelpsavviket som lokal raushet. Hovedfunnet — buffer-/finansbåret soliditet i en gjeldstynget, drifts-effektiv kommune — og hovedforbeholdet — tynt kildegrunnlag på tilsyn/forvaltningsrevisjon — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommune konsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Nordre Follo kommunes årsberetning 2024 og 2025-resultatmelding · tilstandsrapport barneverntjenesten 2024 · lokalpresse (oblad.no/oavis.no). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skillen og språkregelen om «effektiviseringspotensial».