

Sola kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en velstående Jæren-kommune hvis soliditet er **drifts- og skattebåret, ikke finansbåret** — uten eiendomsskatt og uten energifond, men med et tungt skattegrunnlag fra flyplass, oljebase og Tananger. Sola driver de fleste tjenestene effektivt under behov, har gjort noen bevisste over-behov-valg — og møter den reelle prøven framover, når nytt inntektssystem eter på den skatterike profilen og investeringene presser gjelden mot 83 %.

126,2 %

skatteinntekt av landssnitt — soliditeten hviler på arbeidsmarkedet, ikke et fond. Ingen eiendomsskatt, ingen havbruk (kap. 2)

+4,7 %

netto driftsresultat 2025 (VISER) — solid, over måltallet; kommunens egne tall viser 4,2 % (avstemming kap. 6)

11,6 %

disposisjonsfond (VISER) — men 204,5 av 351,7 mill er bundet til pensjons-premieavvik; reelt fritt fond er mindre (kap. 2)

→ 83 %

anslått netto lånegjeld i 2028 — over eget måltall (70 %). VISER 60,0 % i 2025 er et øyeblikksbilde i en stigende kurve (kap. 5)

Sammendrag for kommunestyret: rik på skatt, ikke på fond

VISER Sola er en velstående Jæren-kommune med **skatteinntekt på 126,2 % av landssnittet** og frie inntekter som utgjør **75 % av driftsinntektene**. Men soliditeten hviler ikke på et formuesfond: kommunen har **ingen eiendomsskatt, ingen havbruksinntekter** og kun **68,2 mill i stabilt Lyse-utbytte**. Netto driftsresultat er +4,7 % og disposisjonsfondet 11,6 %. I 2025 driver kommunen tre sektorer under behov (grunnskole –33,0 mill, barnevern –13,5 mill, kommunehelse –10,6 mill) og fire over (barnehage +27,8, administrasjon +15,3, sosial +15,2, pleie og omsorg +4,4 — sistnevnte vippet akkurat over fra –28,5 mill i 2024).

TOLKNING Dette er **motsatt av Asker**: der Asker er finanssikret av et energifond, er Sola **drifts- og skattebåret**. Rikdommen kommer fra et sterkt arbeidsmarked — flyplass, oljeservice og Tananger — ikke fra avkastning. To nyanser demper bildet. For det første er disposisjonsfondet **delvis en illusjon**: 204,5 av 351,7 mill er bundet til framtidig pensjons-premieavvik, så den reelt frie bufferen er mindre enn 11,6 % antyder. For det andre ligger **den reelle trusselen framover**: et nytt inntektssystem rammer skatterike Sola ekstra, og 2,5 mrd i investeringer løfter gjelden mot 83 % i 2028 — over eget måltall på 70 %.

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall har de fire over-behov-sektorene forsterket seg, mens pleie og omsorg snudde fra klart under (–28,5 mill) til så vidt over (+4,4 mill) behov. Barnehage gikk fra +11,4 til +27,8, sosial fra +6,7 til +15,2, administrasjon fra +8,8 til +15,3. På under-siden ble grunnskole dypere (–23,4 → –33,0) og kommunehelse litt dypere (–5,9 → –10,6), mens barnevern bedret seg marginalt (–14,9 → –13,5). 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–28,5	–23,4	+11,4	–5,9	+6,7	–14,9	+8,8
2025 (revidert)	+4,4	–33,0	+27,8	–10,6	+15,2	–13,5	+15,3

Hovedbildet i fem punkter

- Drifts-/skattebåret soliditet** — skatt 126,2 % av landssnitt, frie inntekter 75 % av driftsinntektene, ingen eiendomsskatt, ingen havbruk, kun 68,2 mill Lyse-utbytte (kap. 2).
- Fondet er delvis illusjon** — VISER 11,6 %, men 204,5 av 351,7 mill bundet til pensjons-premieavvik; reell fri buffer er mindre (kap. 2).
- Effektiv tjenestedrift med bevisste valg** — grunnskole lavest materiell men høyest grunnskolepoeng (43,8); barnehage høyest dekning (99,7 %); PLO høyest bemanning, vippet over i 2025 (kap. 3).
- Sosial-paradokset** — VISER over behov, men mottakerandelen FALT; driveren er høy ytelse per mottaker, ikke volum (kap. 4).
- Trusselen er framover** — nytt inntektssystem rammer skatterike Sola ekstra, og investeringer på 2,5 mrd løfter gjelden mot 83 % i 2028 (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Sola har i dag en solid økonomi, men den er sårbar på en annen måte enn tallene tilsier: handlingsrommet er *skattebåret og pensjonsbundet*, ikke finanssikret.

Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor robust** er en soliditet som hviler på ett skattegrunnlag og et fond der over halvparten er øremerket pensjon, og **hvordan** møter kommunen et inntektssystem og en gjeldsbane som begge trekker feil vei samtidig fra 2025?

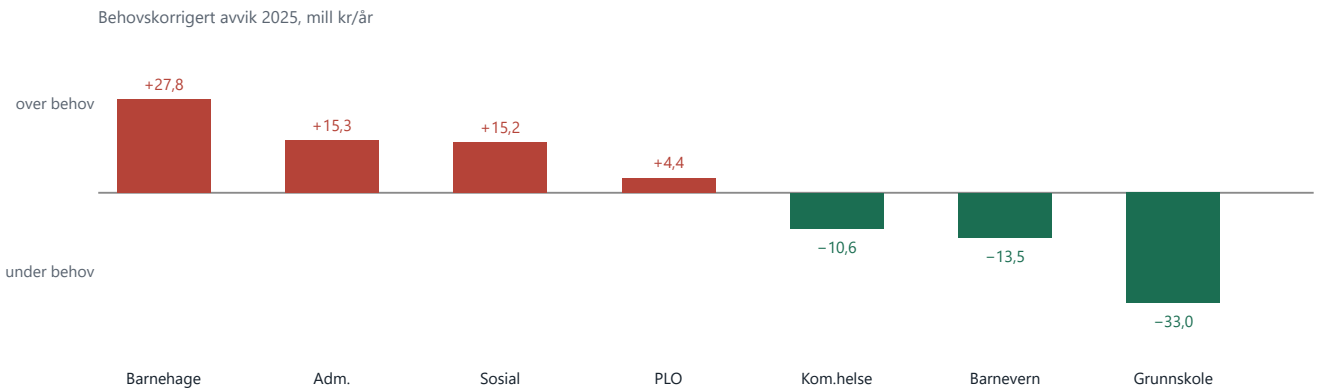
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto og tjenestenøkkeltall: Sandnes, Klepp, Stavanger og KOSTRA-gruppe 09. Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder NDR- og gjelds-avstemmingen mot kommunens egne tall.

1 · Det behovskorrigerte bildet: tett rundt behov, små avvik begge veier

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) ligger Sola i 2025 tett rundt behovsnivået på alle sektorer — fire så vidt over, tre under. Avvikene er små i kronebeløp sammenlignet med større kommuner, forenlig med en disiplinert driftsprofil:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	KR/INNB 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Barnehage	+27,8	940	+11,4	over, økende
Administrasjon	+15,3	517	+8,8	over, økende
Sosial	+15,2	515	+6,7	over, økende (paradoks, kap. 4)
Pleie og omsorg	+4,4	150	-28,5	vippet akkurat over
Kommunehelse	-10,6	-359	-5,9	under, dypere
Barnevern	-13,5	-455	-14,9	under
Grunnskole	-33,0	-1118	-23,4	lengst under, dypere

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 29 541.



TOLKNING Mønsteret er **balansert**, ikke bredt overforbruk. Den klareste under-behov- sektoren — grunnskole (-33,0 mill) — leverer samtidig **høyest grunnskolepoeng i sammenligningsgruppen (43,8)**, som peker mot villet, effektiv lavkostdrift snarere enn underdekning. Over-behov-sektorene er i hovedsak **bevisste valg**: høyest barnehagedekning og høyest PLO-bemanning i gruppen (kap. 3). Det ene som krever egen forklaring er sosial, som ligger over behov samtidig som mottakerandelen faller (kap. 4). «Ostehøvel» er ikke riktig verktøy her — avvikene er små og retningsbestemte, og de under-behov-sektorene har lite ytterligere å hente uten kvalitetsrisiko.

Forbehold til behovsbildet. Drift under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. På grunnskolen trekker resultatene (grunnskolepoeng 43,8, høyest i gruppen) klart mot effektivitet. På kommunehelse og barnevern er bildet mer sammensatt: deler av «effektiviteten» er vakante stillinger og stram bemanning med kvalitetsrisiko i kantene (fallende fristandel i barnevern, kap. 3) — altså ikke bare prioritering.

2 · Finans: rik på skatt, ikke på fond — og fondet er delvis bundet

NØKKELTALL 2025	VISER	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat, %	4,7	solid; over måltall 3 % (kommunens egne tall: 4,2 % — avstemming kap. 6)
Disposisjonsfond, %	11,6	høyt — men delvis pensjonsbundet (se under)
Netto lånegjeld, %	60,0	øyeblikksbilde; kommunens 56,5 % ekskl. startlån — på vei mot 83 % i 2028 (kap. 5)
Skatteinntekt, % av landssnitt	126,2	109 % etter inntektsutjevning; frie inntekter 75 % av driftsinntekter
Lyse-utbytte, mill kr	68,2	eneste vesentlige finansinntekt; ingen eiendomsskatt, ingen havbruk

VISER Sola har **skatteinntekt på 126,2 % av landssnittet** (109 % etter inntektsutjevning) og **frie inntekter = 75 % av driftsinntektene**. Kommunen har **ingen eiendomsskatt, ingen havbruks- eller konsesjonsinntekter**, og den eneste vesentlige finansinntekten er **68,2 mill i ordinært, stabilt Lyse-utbytte**. Disposisjonsfondet er 11,6 %, netto driftsresultat +4,7 %.

TOLKNING Dette er **motsatt av Asker**. Der Asker finanssikker seg via et energifond, er Solas soliditet **drifts- og skattebåret**: rikdommen kommer fra et bredt, høyt arbeidsmarked (flyplass, oljeservice, Forus/Tananger), ikke fra avkastning på et fond. Det gjør Sola robust så lenge arbeidsmarkedet og skattegrunnlaget holder — men sårbar for endringer i skattesystemet, fordi det ikke finnes et finansfond å falle tilbake på.

Avstemming av fondet — det viktigste finanstallet. Disposisjonsfondet er **351,7 mill = 11,6 %** (VISER, samsvarer med kommunens egne 11,5 %). **MEN 204,5 mill er bundet til framtidig pensjonspremieavvik** (akkumulert premieavvik i balansen er 221,8 mill, som må dekkes inn i drift over 7/10/15 år). Den reelt *frie* bufferen er derfor vesentlig mindre enn 11,6 % antyder (TOLKNING). Sola ser mer solid ut enn den frie handlefriheten tilsier, fordi over halvparten av fondet er øremerket en framtidig pensjonsregning. Egenkapitalprosenten var 42,8 % i 2025, ned fra 47,2 % i 2023. Bruk 11,6 % som VISER og «over halvparten bundet» som ærlig TOLKNING av handlingsrommet.

LAG 2 **Hvorfor dette er rapportens hovedfunn.** Solas økonomiske personlighet er oppsummert her: en RIK kommune hvis rikdom ikke er sikret av et fond, men av et skattegrunnlag den i begrenset grad styrer selv — og hvis synlige buffer (11,6 %) er mindre fri enn den ser ut. Det forklarer hvorfor den reelle prøven ligger framover (kap. 5): nettopp den skattebårne profilen er det det nye inntektssystemet treffer.

3 · Effektiv tjenestedrift og bevisste over-behov-valg

VISER Solas PLO-brutto er **27 889 kr/innb** i 2025. Institusjon (253+261) utgjør 12 644 kr/innb og hjemmebaserte (254+257+258) 13 875 (funksjon 257 alene 5 186). PLO vippt fra –28,5 mill under behov (2024) til +4,4 mill over (2025). Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	27 889	Lønn, kr/innb	23 646
— Institusjon (253+261)	12 644	Kjøp fra private, kr/innb	1 470
— Hjemmebaserte (254+257+258)	13 875	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 802
herav bofellesskap (257)	5 186	Brutto per institusjonsplass, kr	2 019 849
		Andel 80+ langtidsopphold	8,7 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 29 541.

TOLKNING OVER behov = bevisste valg. PLO er dyrest per institusjonsplass i gruppen (~2,02 mill/plass) og har høyest bemanning (0,74 årsverk per tjenestemottaker, mot 0,47 i Klepp og 0,52 i Stavanger). Det er **slakk i PLO-strukturen** — konsistent med at sektoren akkurat krysset over behov i 2025, drevet av overtid, vikarinnleie og «grunnbemanning utover økonomisk ramme». **Barnehage** har høyest dekning i gruppen (99,7 %) og er dyrest per barn — et villet kvalitets-/dekningsvalg. Begge er bevisste prioriteringer, ikke ustyrtede sprekk. En indikasjon på effektiviseringspotensial finnes i institusjons- og bemanningsmiksen, men gulvet er forsvarlighetskravet.

TOLKNING UNDER behov = villet lavkost. Grunnskolen brukte lavest beløp på undervisningsmateriell i gruppen (890 kr/elev) MEN leverer **høyest grunnskolepoeng (43,8)** — den klareste «effektiv drift»-historien: lave kostnader, gode resultater (gruppestørrelse 17,1). **Barnevern** har nest lavest kostnad per barn, men høyest saksmengde per årsverk og **fallende fristandel (95 → 88 %, lavest i gruppen)** — effektivitet med kvalitetsrisiko i kanten.

Tilsynsfunn (FEK 2024). Forenklet etterlevelseskontroll fant **NEGATIV konklusjon på politiattest:** av 25 kontrollerte nyansettelser manglet 16 (64 %) dokumentasjon på innhentet politiattest. Dette er det klareste internkontroll-avviket i perioden, og treffer rekruttering på tvers av oppvekst og levekår. (Forbehold: barnevern- og hjemmetjeneste-tilsyn er ennå ikke konkludert — rapporter ventes våren 2026, se kap. 6.)

4 · Sosial-paradokset: over behov, men mottakerandelen faller

VISER Sosial ligger **+15,2 mill over behov** i 2025 (opp fra +6,7 mill i 2024). Det er overraskende, for samtidig **FALT andelen 18–66 år på sosialhjelp fra 4,5 % (2024) til 3,9 % (2025)** — nest lavest i gruppen, kun Klepp lavere — og NAV gikk i mindreforbruk på 7,4 mill, særlig pga. lavere ukrainarelaterte kostnader enn budsjettet.

TOLKNING Paradokset løser seg når man ser på **ytelse per mottaker**, ikke volum. Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned er **15 220 kr — høyest i gruppen** og godt over KOSTRA-gruppe 09 (12 676 kr), og andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde steg til 33,1 %. Sola gir altså **høye ytelser til få mottakere**. Det kan forklare et avvik over behov per innbygger selv med lav og fallende mottakerandel. Driveren er nivået på ytelsen, ikke et stort eller voksende mottakervolum.

Tilsyn integreringsloven = LOVBRUDD. Statsforvalteren fant at Sola fatter korrekte skriftlige vedtak med klageinformasjon, MEN «**oppfyller ikke lovkravet når det gjelder lengden på introduksjonsprogrammet og varighet av norskopplæring**». Dette er et klart statlig lovbrudd på integreringsområdet, som henger sammen med flyktning-/bosettingsdimensjonen bak sosialtallene. Funnet understøtter at presset ligger i kvalifiserings- og oppfølgingsleddet, ikke i ytelsesvolumet.

LAG 1 Gulvet er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er en rettighetsbasert ytelse; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial på sosialområdet ligger derfor ikke i å presse ytelsesnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne (kvalifisering, arbeidsretting, integreringsoppfølging) der kommunen faktisk har handlingsrom — nettopp der integreringstilsynet pekte på lovbrudd.

Avstemningspunkt. At VISER setter sosial over behov mens kommunens KOSTRA viser fallende mottakerandel og NAV-mindreforbruk, er et avstemningspunkt mot VISERs sosialdefinisjon. Den mest sannsynlige forklaringen — høy ytelse per mottaker (15 220 kr/mnd) snarere enn mange mottakere — bør verifiseres mot definisjonen (kap. 6). Uansett bør avviket leses som høyt ytelsesnivå til få, ikke som bredt voksende sosialvolum.

5 · Handlingsrom: dagens tall er solide — den reelle prøven kommer framover

VISER Sola gjennomførte i 2025 en betydelig omstilling: prognosen høsten 2025 var –44 mill, halvert til **–23,1 mill merforbruk** via stillings- og innkjøpskontroll (Oppvekst og kultur –23,9 mill, Levekår –6,4 mill, delvis motvirket av staber). Skolestruktur ble grepet konkret: **Sola skole og Håland skole lagt ned fra august 2025** (synkende elevtall), ny Jåsund skole åpner 2027. Dette er målrettede strukturgrep, ikke ostepøvel.

TOLKNING Omstillingen virker, men trusselen ligger **framover** og treffer to akser samtidig fra 2025:

- Nytt inntektssystem rammer skatterike Sola ekstra.** Den kommunale andelen av formueskatt ble halvert og utbytteskatten overført til staten — Sola, med «forholdsmessig høy andel av både formueskatt og utbytteskatt», taper mer enn snittkommunen. Samtidig økes symmetrisk inntektsutjevning til 64 % (2026); Sola ble trukket 211,2 mill i utjevning i 2025. Den skattebårne profilen (kap. 2) er nettopp det systemet treffer.
- Investeringsdrevet gjeldsvekst.** 2,5 mrd i investeringer 2025–2028 (nytt helsekvartal i to faser, ny Jåsund skole) løfter gjeldsgraden **mot 83 % i 2028 — over eget måltall på 70 %**. VISER-gjelden 60,0 % i 2025 er et øyeblikksbilde i en stigende kurve.

Inntektssiden: eiendomsskatt

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

VISER Sola har **ingen eiendomsskatt** (ordet forekommer ikke i årsrapporten). **TOLKNING** I en kommune der det nye inntektssystemet eter på skatteinntektene og gjelden stiger mot 83 %, er en uinnført eiendomsskatt den mest påfallende ubrukte inntektsopsjonen. Den er politisk betent, men logisk er den ett av få grep som matcher størrelsen på inntektsbortfallet og gjeldsbyrden — uten å gå dypere i tjenester som allerede driftes effektivt. Å avvise grepet er legitimt, men da bør vedtaket eksplisitt an vise hva som skal dekke gapet.

Handlingsromslogikken. Kommunedirektøren formulerer omstillingen som kultur: «Sola kommune har over tid dekket merutgifter med merinntekter ... Den tiden er forbi, og vi må tilpasse oss strammere rammer fremover.» Det reelle valget står mellom (a) å fortsette målrettet omstilling i tjenestene, (b) å tære på en fri buffer som er mindre enn 11,6 % antyder (pensjonsbundet, kap. 2), eller (c) å åpne den uinnførte inntektssiden. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem — og det haster, fordi inntektssystem og gjeld trekker feil vei samtidig.

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, skatte- og sosialtallene er VISER. Forklaringen på sosial-paradokset, fond-avstemmingen (pensjonsbindingen), gjeldsbanen mot 83 % og vurderingen av om driften under behov er villet effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Avstemming mot kommunens egne tall

1. **Netto driftsresultat:** VISER 4,7 % vs kommunens 4,2 % (129,2 mill av brutto driftsinntekter). Avviket kan skyldes ulike nevner eller datakilde/år; ikke fullt oppklart. Begge er solide og over måltallet på 3 %.
2. **Netto lånegjeld:** VISER 60,0 % vs kommunens 56,5 % ekskl. startlån (startlån 574,2 mill av 2,3 mrd brutto). Inklusive startlån blir gjeldsgraden høyere — sannsynlig forklaring. NB: gjelden er på vei mot 83 % i 2028.
3. **Disposisjonsfond:** VISER 11,6 % ≈ kommunens 11,5 % — praktisk talt likt. Merk pensjonsbindingen (204,5 av 351,7 mill).
4. **Sosial over behov** (VISER) mens KOSTRA viser fallende mottakerandel og NAV-mindreforbruk — forklares trolig av høy ytelse per mottaker (15 220 kr/mnd); bør verifiseres mot VISERs sosialdefinisjon.

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigerte avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen og det nye inntektssystemet.
- **Sola kommunes årsrapport og årsregnskap 2025** — frie inntekter, skatteandel, Lyse-utbytte, disposisjonsfond/pensjonsbinding, gjeldsgrad, omstilling, skolestruktur, tilsynsomtale.
- **Handlings- og økonomiplan 2025–2028** — investeringsvolum (2,5 mrd), gjeldsbane mot 83 % i 2028, skolenedleggelser.
- **Rogaland Revisjon / Statsforvalteren** — FEK 2024 (politiattest, negativ konklusjon); integreringslov-tilsyn (lovbrudd på introprogram/norskopplæring).

Forbehold

1. **NDR-avviket** (VISER 4,7 % vs kommune 4,2 %) er ikke fullt oppklart — ulike nevner, år eller VISER-justering. Kommunens 4,2 % er primærkilde for 2025.
2. **Gjeldsbanen 2025→2028** (mot 83 %) stammer fra HØP 2025-2028-omtale og bør kontrolleres mot vedtatt HØP 2026-2029.
3. **Forvaltningsrevisjoner og PwC «Sola 2040»** er kun lest i kommunens egen omtale, ikke i fulltekst.
4. **Barnevern- og hjemmetjeneste-tilsyn** er ennå ikke konkludert — rapporter ventes våren 2026.
5. **Sykefravær per sektor** er ikke tallfestet i grunnlaget (7,7 % legemiddelt totalt = landssnitt); «høyt sykefravær» er kun kvalitativt bekreftet som driver i miljø-/hjemmetjenesten.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som driftes effektivt under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke 11,6 %-fondet som fritt handlingsrom (pensjonsbundet), og den tolker ikke sosialavviket som bredt voksende mottakervolum. Hovedfunnet

— en drifts-/skattebåret soliditet med en pensjonsbundet buffer — og hovedtrusselen — inntektssystem pluss gjeldsbane mot 83 % — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Sola kommunes årsrapport/årsregnskap 2025 og HØP 2025–2028 · Rogaland Revisjon (FEK 2024) · Statsforvalteren (integreringslov-tilsyn). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING- skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».