

Stjørdal kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en effektivitetsdrevet vekstkommune ved Værnes som — med blant landets laveste frie inntekter per innbygger og et vedtatt nei til eiendomsskatt — disiplinert driver nesten alle store tjenester under behovsnivå og topper Kommunebarometeret, men som balanserer på en tynn finansiell line. Effektiviteten er påtvunget, ikke valgt. Ett funn peker seg ut: pleie og omsorg ligger langt under behov, muliggjort av statlig SIO-finansiering.

5,2 %

disposisjonsfond (KOSTRA)
— godt under kommunens eget 8 %-mål; finansielt tynn buffer (kap. 2)

–88 mill

pleie og omsorg under behovsnivå (2025) — størst avvik; muliggjort av statlig SIO-finansiering (kap. 3)

+31 mill

sosial over behovsnivå (2025) — eneste store sektor klart over, drevet av Ukraina-bosetting (kap. 4)

91,9 %

netto lånegjeld — vekstgjeld, men SIO dekket egenfinansieringen av de største omsorgsbyggene (kap. 2)

Sammendrag for kommunestyret: påtvunget effektiv, finansielt tynn

VISER Stjørdal driver i 2025 **nesten alle store tjenester under behovsnivå**: pleie og omsorg –88,1 mill, administrasjon –32,1 mill, kommunehelse –30,1 mill, barnehage –12,1 mill og grunnskole –10,8 mill. De **to unntakene er sosial: +31,3 mill over behov**, og marginalt barnevern (+2,8 mill). Finansielt er kommunen tynn: disposisjonsfond 5,2 % (under eget 8 %-mål), netto lånegjeld 91,9 %, og netto driftsresultat var negativt i både 2023 (–2,8 %) og 2024 (–1,9 %).

TOLKNING Stjørdal er en effektivitetsdrevet vekstkommune ved Værnes som er **«blant de kommuner med desidert laveste frie inntekter per innbygger korrigert for utgiftsbehov»** og har et vedtatt samfunnsmål om drift **uten innføring av eiendomsskatt**. Med snitt-utgiftsbehov (kostnadsindeks ~1,0), lave frie inntekter og ingen eiendomsskatt MÅ tjenestene drives stramt under behovsnivå for å gå rundt — effektiviteten er **påtvunget, ikke valgt**. Kommunen toppe Kommunebarometeret (nr. 6 av 357 i 2024), men har en negativ driftsmargin og en tynn finansiell buffer. Pleie og omsorg langt under behov er muliggjort av det statlige SIO-prosjektet, som dekket «nesten all egenfinansiering» av Helsehuset og Fosslia — ny omsorgskapasitet uten økt gjeld. Sosial over behov skyldes Ukraina-bosetting kommunen i liten grad styrer, ikke lokal raushet.

2024 → 2025-utviklingen. Behovsbildet er blitt noe mildere på de tyngste tjenestene: pleie og omsorg gikk fra –103,7 til –88,1 mill under behov, grunnskole fra –17,6 til –10,8, administrasjon fra –35,0 til –32,1. **Barnehage snudde motsatt vei** — fra over (+2,3) til under (–12,1) behov, trolig fordi fallende barnetall senker behovsnevneren. Sosial holder seg stabilt klart over behov (+33,1 → +31,3). 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–103,7	–17,6	+2,3	–26,2	+33,1	+1,5	–35,0
2025 (revidert)	–88,1	–10,8	–12,1	–30,1	+31,3	+2,8	–32,1

Hovedbildet i fem punkter

- Påtvunget effektivitet** — lave frie inntekter + nei til eiendomsskatt + snitt-utgiftsbehov tvinger nesten alle store tjenester under behov (kap. 2).
- Finansielt tynn, ikke komfortabel** — NDR negativt 2023–2024, ingen av tre måltall innfridd i 2024, disposisjonsfond kun 5,2 % (kap. 2).
- PLO langt under behov** (–88 mill) muliggjort av statlig SIO-finansiering av Helsehuset og Fosslia — ny kapasitet uten økt gjeld (kap. 3).
- Sosial er anomalien** (+31 mill over behov) — drevet av Ukraina-bosetting, «øvrig sosialhjelp i balanse», ikke lokal raushet (kap. 4).
- To statlige lovbrudd** — NAV Værnes (2024) og Fosslilåsen barne-/avlastningsbolig (2023) — kvalitetskostnaden ved stram drift (kap. 4).

Det viktigste skillet i rapporten. Stjørdal har ikke primært et utgiftsproblem på velferdstjenestene — der drives nesten alt under behov, og kommunen toppe Kommunebarometeret. Spørsmålet

kommunestyret bør stille er todelt: **hvor robust** er en driftsøkonomi med 5,2 % fond, negativ driftsmargin og vekstgjeld, der vendingen til pluss først ventes i 2028–2029; og **hva er kvalitetskostnaden** ved den harde innstrammingen, gitt at de to statlige lovbruddene treffer nettopp det området over behov (NAV) og det langt under (PLO/avlastning).

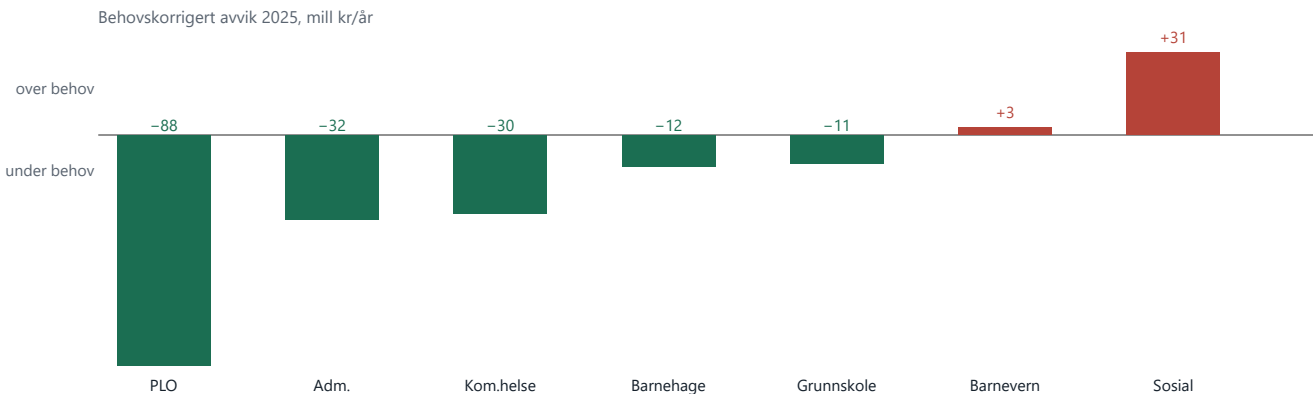
Avstemming: VISER-NDR 0,9 % (2025) ligger over kommunens egen prognose $\approx -0,4$ % (–11 mill) — trolig faktisk regnskap vs budsjett. Endelig 2025-regnskap er ikke lokalisert. Kapittel 5/metode dokumenterer kilder, avstemminger og forbehold — herunder NDR-spriket.

1 · Det behovskorrigerte bildet: nesten alt under behov, ett unntak

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Stjørdal i 2025 nesten alle sektorer under behovsnivå. Det eneste store unntaket er sosial, som ligger klart over behov:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-88,1	-103,7	langt under behov
Administrasjon	-32,1	-35,0	under behov
Kommunehelse	-30,1	-26,2	under, dypere
Barnehage	-12,1	+2,3	var over, nå under
Grunnskole	-10,8	-17,6	under behov
Barnevern	+2,8	+1,5	marginalt over
Sosial	+31,3	+33,1	eneste store sektor klart over behov

2025 hovedår (reviderte tall); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 25 108. Per innbygger (2025): PLO -3 510 kr, adm. -1 280, kommunehelse -1 200, sosial +1 248.



TOLKNING Mønsteret er ikke bredt overforbruk: fem av sju sektorer drives under behov, og pleie og omsorg ligger desidert tyngst (-88 mill). Dette er den strukturelle signaturen til en lavinntektskommune som MÅ drive billig. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy — den høvler i sektorer som allerede ligger under behovsnivå, der ytterligere kutt er kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial. Det reelle analyse-spørsmålet er konsentrert til den ene anomalien (sosial, kap. 4) og til finanssiden (kap. 2), der bufferen er tynn.

Det strukturelle premisset. Kostnadsindeksen i inntektssystemet ligger på landssnittet (0,99465 i 2025) — Stjørdal «skal være en rimelig kommune å drifte». Med snitt-utgiftsbehov, lave frie inntekter og uten eiendomsskatt blir resultatet at tjenestene drives under behovsnivå for å gå rundt. Dette er villet/påtvunget effektivitet, ikke svikt. Grunnskolen leverer samtidig solide resultater (grunnskolepoeng 41,6), som trekker i retning av reell effektiv drift på det området — men med en pris: kommunen budsjetterte med brudd på lærernormen på flere skoler for skoleåret 2024/2025 (kap. 5).

2 · Finans: påtvunget effektiv, men finansielt tynn

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat (VISER)	0,9	positivt, men avstemmes mot kommunens prognose $\approx -0,4$ % (se boks)
Disposisjonsfond	5,2	under kommunens eget 8 %-mål — tynn buffer
Netto lånegjeld	91,9	vekstgjeld; SIO dekket egenfinansieringen av omsorgsbyggene
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	7,9	litt over landssnitt 7,7 %

Reviderte tall (KOSTRA). NDR var negativt tre år på rad i prognosen: $-2,8$ % (2023), $-1,9$ % (2024), budsjettert ca. -11 mill (2025); vendes til pluss først 2028–2029 (+15 mill / +30 mill).

NDR-avstemming — det viktigste finanstallet. VISER-faktaarket oppgir netto driftsresultat **0,9 % for 2025**. Kommunens egen budsjett-/økonomiplan oppgir derimot NDR ca. **-11 mill ($\approx -0,4$ %)** for 2025. For 2024 er det samsvar ($-1,9$ %). Spriket på 2025 skyldes trolig at VISER bruker faktisk regnskap mens kommunens tall er budsjett/prognose, ulik korrigering (kommunen holder bl.a. NTE-utbytte utenfor sitt «korrigerte» måltall), eller at reelt 2025-resultat ble bedre enn budsjettert (sykelønnsrefusjon +66 mill og skatt +36 mill slo positivt ut i 2024 og kan gjenta seg). HULL: endelig årsregnskap 2025 er ikke lokalisert. Bruk 0,9 % som VISER og $\approx -0,4$ % som kommunens egen prognose — uansett er driftsmarginen tynn.

VISER Stjørdal er «**blant de kommuner med desidert laveste frie inntekter per innbygger korrigert for utgiftsbehov**», har et vedtatt samfunnsmål om drift **uten innføring av eiendomsskatt**, og topper Kommunebarometeret (nr. 6 av 357 i 2024). I 2024 ble **ingen av tre finansielle måltall innfridd** (korrigert NDR $-1,9$ % mot mål 1,5 %; disposisjonsfond 4,6 % mot mål 8 %; netto låneopptak 6,6 % mot mål maks 4 %), og kommunen tok ned drift med ~ 100 mill og kuttet ~ 80 årsverk gjennom ansettelsesstopp.

TOLKNING Stjørdal er **EFFEKTIV, men finansielt TYNN**. Effektiviteten er ikke et uttrykk for komfortabel margin — den er **påtvunget**: en relativt velstående vekstkommune med sterkt næringsliv velger bort en stor potensiell inntektskilde (eiendomsskatt) og pålegger seg selv stram drift i stedet. Resultatet er en kommune i aktiv innstramning med negativ driftsmargin og 5,2 % fond, der vendingen til pluss først ventes i 2028–2029. Kraftinntekter (NTE-/TrønderEnergi-utbytte, ~ 15 mill til kraftfondet; rentebytte-gevinst ~ 20 mill i 2024) holdes bevisst utenfor måltallene — **driften er reelt strammere enn topplinjen antyder**.

SIO-jokeren som demper gjelden. Netto lånegjeld på 91,9 % er høyt og typisk for en vekstkommune (ny Halsen barneskole ~ 219 mill belaster drift med >20 mill/år i rente/avdrag). Men deltakelse i det statlige SIO-prosjektet (statlig finansiering av omsorgstjenester) ga overskudd som «dekket nesten all egenfinansiering av Helsehuset og Fosslia omsorgssenter» — ny omsorgskapasitet ble bygd UTEN at det tynget gjelden. Dette er nøkkelen til at kommunen kan ha moderne omsorgsbygg samtidig som den driver omsorg svært effektivt (kap. 3). HULL: eksakt netto lånegjeld-% er ikke krysskontrollert mot kommunens egen KOSTRA-rapportering.

3 · Pleie og omsorg: langt under behov, muliggjort av SIO-finansiering

VISER Stjørdals PLO-brutto er **32 394 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger pleie og omsorg **88,1 mill under behov** — kommunens desidert største avvik (kap. 1). Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	32 394	Lønn, kr/innb	24 412
— Institusjon (253+261)	12 944	Kjøp fra private, kr/innb	2 681
— Hjemmebaserte (254+257+258)	17 715	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	4 013
herav bofellesskap (257)	12 301	Brutto per institusjonsplass, kr	2 211 722
		Andel 80+ langtidsopphold	6,7 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 25 108.

TOLKNING To trekk peker seg ut. For det første er strukturen tydelig vridd mot **hjemmebaserte tjenester** (17 715 kr/innb) framfor institusjon (12 944), der bofellesskap (funksjon 257) alene utgjør 12 301 kr/innb — konsistent med kommunens eksplisitte strategi «rett bruker på rett plass» og å styrke hjemmetjenesten framfor institusjon. For det andre er refusjonen for ressurskrevende brukere høy (4 013 kr/innb), og privat tjenestekjøp lavt (2 681) — driften er lønnsbasert og egenprodusert. Kommunedirektøren framhever at «KOSTRA-tall viser at vi driver våre omsorgstjenester svært effektivt», med Fosslia (65 demensplasser), Helsehuset/DMS og Halsen sykehjem (50 plasser) som moderne bygg.

SIO-finansieringen er hovedfunnet på PLO. Det avgjørende er *hvordan* denne kapasiteten ble bygd: deltakelse i det statlige SIO-prosjektet ga overskudd som «dekket nesten all egenfinansiering av Helsehuset og Fosslia». Stjørdal fikk altså moderne omsorgskapasitet uten at det tynget gjelden — nøkkelen til både effektiv drift OG moderate gjeldskonsekvenser. Avviket på –88 mill er dermed ikke uforsvarlig svikt, men disiplinert drift av et nytt og kostnadseffektivt anlegg.

Tidlig varsel om kapasitetspress. I 2024 gikk Helse og omsorg så vidt i balanse (+0,96 mill), men St. Olav kuttet leide plasser fra 8 til 4 (inntektsstap ~5 mill), og korttids/rehab på Helsehuset har «betydelig overforbruk» fordi mangel på institusjonsplasser tvinger demenspasienter inn i lokaler som ikke er tilpasset. En demografisk dreining barn → eldre er kommunens største framtidsutfordring. Den stramme PLO-driften har altså et forsvarlighets- gulv som nærmer seg — se Fosslia-lavbruddet i kap. 4. (Forbehold: ingen fersk egen PLO-forvaltningsrevisjon foreligger; PLO-arts-splitten lot seg ikke avstemme direkte mot kommunedokumentene — se metode.)

4 · Sosial: anomalien forklart — Ukraina-bosetting, ikke raushet

VISER Sosial er den **eneste store sektoren klart over behovsnivå** i Stjørdal: +31,3 mill i 2025 (+33,1 mill i 2024). Barnevern ligger marginalt over (+2,8 mill). Dette står i kontrast til kommunens øvrige profil, der nesten alt drives under behov.

TOLKNING Avviket forklares **ikke** av lokal raushet, men av eksogene bosettingsfaktorer kommunen i liten grad styrer:

1. **Ukraina-/flyktningbosetting er den dokumenterte driveren.** I årsrapport 2024 forklares NAVs merforbruk på 2,7 mill med at det «i all hovedsak skyldes utbetalinger til flyktninger fra Ukraina», mens «øvrig sosialhjelp er i balanse».
2. **Periodisering av integreringstilskudd.** Integreringsenheten hadde 7,1 mill merforbruk fordi siste bosetting kom sent i desember mens integreringstilskuddet først kommer året etter.
3. **Barnevern marginalt over, men trend mot rimeligere tiltak** — «dreining over til rimeligere tiltak i familien»; et lite, volatilt område.

Lovbrudd 1 — NAV Værnes (2024). Statsforvalteren i Trøndelag fant ved tilsyn 8.–9. april 2024 **lovbrudd** i NAV Værnes på tjenesten økonomisk rådgivning (sosialtjenesteloven §§ 17, 4, 41 og kommuneloven § 25-1): NAV informerer ikke alle med behov om tjenesten, setter ikke forsvarlig oppstartstidspunkt, og dokumenterer ikke rådgivningen fullt ut — med lange ventetider og ressursmangel som bakgrunn. Pålegg om retting innen 31.12.2024. Lovbruddet treffer nettopp det området som ligger over behov (sosial/NAV) — en indikasjon på at tjenesten har stått svakere styringsmessig enn de stramt nedstyrte store tjenestene.

Lovbrudd 2 — Fosslåsen barne-/avlastningsbolig (2023). Statsforvalteren konkluderte ved landsomfattende tilsyn (nov./des. 2023) at «Stjørdal kommune sikrer ikke at barn ved barne- og avlastningsbolig får habilitering og opplæring i samsvar med sine behov» (helse- og omsorgstjenesteloven §§ 4-1, 3-1 m.fl.). Funn: generelle (ikke konkrete) mål/tiltak, mangelfull dokumentasjon, manglende skriftlige rutiner og utilstrekkelig opplæring av mange nyansatte. Dette treffer nettopp pleie/omsorg-området som drives langt under behov — en konkret kvalitetskostnad ved den stramme driften.

LAG 1 Gulvet er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er en rettighetsbasert ytelse; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. NAV-lovbruddet skjerper dette: forsvarlig saksbehandling er et lovkrav, ikke et innsparingsobjekt. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial på sosialområdet ligger derfor ikke i ytelsesnivået, men i bosettingsoppfølging og kvalifisering der kommunen faktisk har handlingsrom — samt i å lukke de to lovbruddene.

5 · Handlingsrom: hard innstramming, demografisk dreining og en avstått inntektsopsjon

VISER Stjørdals innstramming i 2024 var reell: drift ned ~100 mill og ~80 årsverk kuttet gjennom ansettelsesstopp og svært restriktiv vikar-/overtidsbruk. Grunnskolen fikk innsparingskrav på 5,8 mill + ytterligere 10 mill, og rapporterte mindreforbruk — men **budsjetterte med brudd på lærernormen på flere skoler for skoleåret 2024/2025**, med bortfall av timer til individuelt tilrettelagt opplæring. En skolestruktur-utredning er satt i gang (status «utredning», ikke vedtak).

TOLKNING Innstrammingen presser mot lovkrav — lærernorm-bruddet og de to statlige lovbruddene (kap. 4) er kvalitetskostnaden ved den harde driften. Samtidig tvinger en **demografisk dreining barn → eldre** seg fram: fallende fødselstall (ca. 23 % færre 0-åringer enn landssnittet, grunnskolen krymper med 84 elever til 2026) frigjør gradvis ressurser fra oppvekst, mens eldrebølgen og kapasitetspresset i omsorgen (kap. 3) krever mer. Administrasjon under behov er mulig gjort av omfattende vertskommunesamarbeid i Værnesregionen (IT, lønn/regnskap, innkjøp, PPT, barnevern, legevakt/DMS).

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
11 Eiendomsskatt — frivillig avstått (kun verk/bruk beskattes); uutnyttet inntekt	Inntekt	ikke innført	høy

VISER Stjørdal skriver **ikke ut alminnelig eiendomsskatt**; kun verk/bruk-kategorien (kraftverk, vindkraft, kraftnett, petroleumsanlegg) beskattes. Samfunns mål C er ordrett «Ha orden i økonomien ... uten innføring av eiendomsskatt». **TOLKNING** I en kommune som ellers *tvinger fram tjenstedrift under behovsnivå* og budsjetterer med brudd på lærernormen, er den frivillig avståtte eiendomsskatten den mest påfallende ubrukte inntektsopsjonen. Den er et eksplisitt politisk premiss — å avvise grepet er legitimt, men da bør vedtaket eksplisitt an vise hva som skal dekke gapet, gitt at fondet er 5,2 % og driften negativ til 2028–2029.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (de ligger alt under behov, og to lovbrudd viser at gulvet er nådd). Det reelle valget står mellom (a) å fortsette den harde innstrammingen til driften vendes til pluss i 2028–2029 med fortsatt tynn buffer, (b) å la den demografiske dreiningen barn → eldre frigjøre ressurser 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-skillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerte avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene og sosialtallet er VISER. Forklaringen på sosial-anomalien (Ukraina-bosetting), SIO-finansieringen av PLO-kapasiteten og vurderingen av om lavkostdriften er villet effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall (publisert 16.06.2026); behovskorrigerte avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen (kostnadsindeks 0,99465 i 2025).
- **Stjørdal kommune** — budsjett/økonomiplan 2025–2028 og 2026, årsrapport 2024 (NDR-prognose, måltall, innstramming ~100 mill/–80 årsverk, SIO, eiendomsskatt-premiss, Ukraina-bosetting).
- **Helsetilsynet / Statsforvalteren i Trøndelag** — NAV Værnes økonomisk rådgivning (2024: lovbrudd); Fossliåsen barne-/avlastningsbolig (2023: lovbrudd).
- **Konsek Trøndelag / Revisjon Midt-Norge** — kontrollutvalgets prosjekter (grunnskole, NAV-internkontroll, TrønderEnergi, internkontroll).

Forbehold

1. **NDR-avstemmingen (viktigst).** VISER 0,9 % (2025) vs kommunens prognose $\approx -0,4$ % (–11 mill) — trolig faktisk regnskap vs budsjett / ulik korrigerings. Endelig årsregnskap 2025 er ikke lokalisert; alle kommunens 2025-tall er budsjett/prognose, ikke fasit.
2. **Eksakt netto lånegjeld i %** er ikke krysskontrollert mot kommunens egen KOSTRA; VISER 91,9 % er plausibelt for en vekstkommune, men ikke verifisert mot kommunedokument.
3. **Sektorvis sykefravær er ikke tallfestet** — kun kvalitativt («relativt høyt» i barnehage); samlet 7,9 % legemeldt (landssnitt 7,7 %).
4. **PLO-arts-splitten** (lønn/kjøp/refusjon kr/innb) lot seg ikke avstemme direkte mot kommunedokumentene; retningen stemmer, men ingen direkte tallmatch. Ingen fersk egen PLO-forvaltningsrevisjon foreligger — Fossliåsen-tilsynet er nærmeste kilde på omsorgskvalitet.
5. **Skolestruktur** er «utredning» (oppstart høst 2027 iht. budsjett 2026), ikke vedtatte nedleggelser.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke 5,2 %-fondet som komfortabel buffer, og den tolker ikke sosial-avviket som lokal raushet. Hovedfunnet — påtvunget effektivitet på en tynn finansiell line, med PLO under behov muliggjort av SIO og to lovbrudd som markerer kvalitetsgulvet — er rapportens viktigste lesning.