

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Vestre Toten kommune

Industrikommunen som effektiviserte seg inn i ROBEK

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en liten Raufoss-industrikommune som har bygget identitet rundt Lean og kontinuerlig forbedring — men som etter ti år med vekstdrevne investeringer nå er presset inn i ROBEK av høy lånegjeld og renteoppgang. Ett funn skiller seg ut: pleie og omsorg drives så hardt under behov at statlige tilsyn gjentatte ganger har funnet lovbrudd — et tegn på at effektiviseringspotensialet er uttømt og at underdekning, ikke raushet, preger ytterkantene.

ROBEK

fra 04.02.2025, til og med 2027 — udekket underskudd økte fra 34,5 til 65,8 mill kr (kap. 4)

120,5 %

netto lånegjeld — den egentlige driveren bak underskuddet, sammen med renteoppgang (kap. 4)

–59,5 mill

pleie og omsorg under behovsnivå (2025) — så hardt at tre statlige tilsyn fant lovbrudd (kap. 2)

–1,6 %

netto driftsresultat 2025 — tredje svake år på rad; disposisjonsfond reelt negativt (kap. 4)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Kommunenr 3443 (Innlandet), ~14 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 13 612). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Sammendrag for kommunestyret: stram drift, men gjeld og renter veltet økonomien

VISER Vestre Toten driver i 2025 **pleie og omsorg massivt under behovsnivå** (–59,5 mill, –4 370 kr/innb), og også sosial (–5,4 mill), barnehage (–3,0 mill) og kommunehelse (–0,9 mill) ligger under. Tre sektorer ligger over behov: **grunnskole +23,8 mill** (opp fra +8,6 i 2024), barnevern +10,2 mill og administrasjon +5,3 mill. Samtidig er finansbildet alvorlig: kommunen ble meldt inn i **ROBEK 4. februar 2025**, netto lånegjeld er 120,5 %, netto driftsresultat –1,6 %, og disposisjonsfondet er reelt negativt.

TOLKNING Vestre Toten er en liten Raufoss-industrikommune som har bygget identitet rundt **Lean og kontinuerlig forbedring**. Den egentlige driveren bak underskuddet er **ikke svak tjenestestyring, men høy lånegjeld pluss renteoppgang**: ti år med vekstdrevne investeringer ga netto lånegjeld 120,5 %, netto renteutgifter økte 22,6 mill kr fra 2023 til 2024, og frie inntekter ble 19,6 mill kr lavere enn budsjettert. Tjenesteområdenes ordinære drift var nær balanse (reelt avvik ~7 mill kr). Det dype PLO-avviket er villet, hard innstramming gjennom mange år — men kommunens egne dokumenter og tre statlige tilsynslovbrudd viser at den nedre grensen nås: dette er en indikasjon på at effektiviseringspotensialet i PLO er uttømt og at forsvarligheten presses, ikke raushet andre steder.

2024 → 2025-utviklingen. Behovsbildet er stabilt på de tunge områdene: pleie og omsorg gikk fra –62,3 til –59,5 mill under behov (fortsatt massivt under), sosial fra –7,5 til –5,4, barnehage fra –5,0 til –3,0. **Grunnskole hoppet fra +8,6 til +23,8 mill over behov** — et stort sprang som trolig drives av fallende elevtall (lavere behovsindeks), ikke utgiftsvekst. Barnevern ligger stabilt høyt (+10,7 → +10,2), mens administrasjon faller (+9,6 → +5,3) i takt med IKT-innsparinger og et stort ufordelt kutt. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–62,3	+8,6	–5,0	+0,7	–7,5	+10,7	+9,6
2025 (revidert)	–59,5	+23,8	–3,0	–0,9	–5,4	+10,2	+5,3

Hovedbildet i fem punkter

- ROBEK fra 04.02.2025** — udekket underskudd økte fra 34,5 til 65,8 mill kr; kommunen blir i ROBEK til og med 2027 (kap. 4).
- Gjeld og renter, ikke tjenestesvikt, er driveren** — netto lånegjeld 120,5 %, netto renteutgifter +22,6 mill kr; ordinær drift nær balanse (kap. 4).
- PLO –59,5 mill under behov er hard innstramming ved nedre grense** — tre statlige tilsynslovbrudd og innleiesprekk (+36 %) underbygger underdekning (kap. 2).
- Grunnskole, barnevern og administrasjon over behov av strukturelle grunner** — fallende elevtall, historisk dyre barneverntiltak, ikke raushet (kap. 3).
- «Lean-kommunen»** — Lean/kontinuerlig forbedring er vedtatt virksomhetsstrategi, men resultatene fra omstillingsprosjektet (2009) har falt gradvis fra 2017 (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Vestre Toten har ikke primært et utgiftsproblem på velferdstjenestene — der drives de tunge områdene under behov, og ordinær drift er nær balanse. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor langt** kan PLO presses videre under behov når tre tilsyn allerede har funnet lovbrudd og forsvarligheten utfordres, og **hvordan** bygges en reell buffer i en kommune der disposisjonsfondet er negativt, gjelden er 120,5 % og renteoppgangen — ikke driften — veltet økonomien.

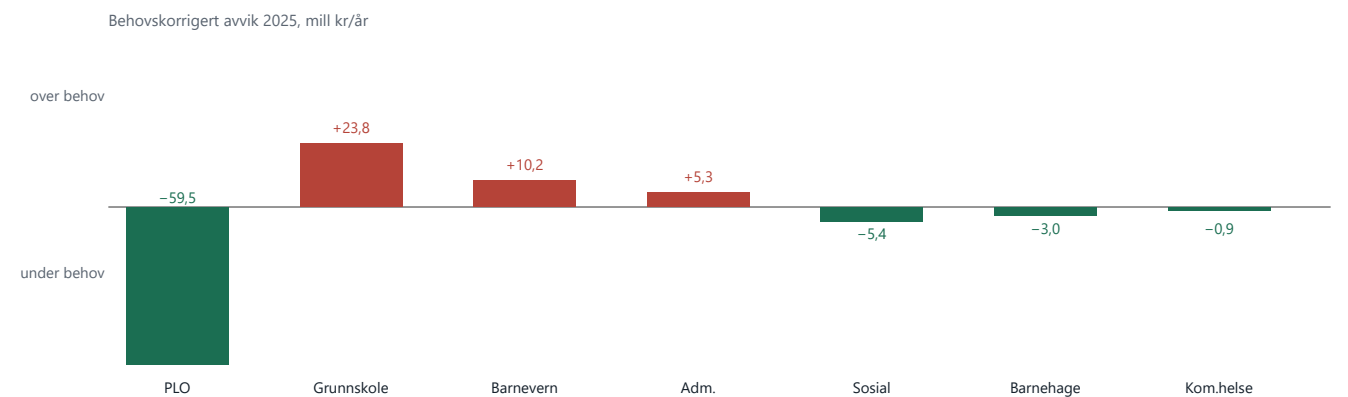
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto og landssnitt: Landet uten Oslo (PLO netto 2024 27 195 → 2025 28 582 kr/innb). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder at kommunens egen 2025-årsrapport ikke er kryssjekket.

1 · Det behovskorrigerte bildet: PLO dypt under, skole og barnevern over

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) ligger pleie og omsorg massivt under behovsnivå i Vestre Toten, mens grunnskole, barnevern og administrasjon ligger over. Sosial, barnehage og kommunehelse ligger så vidt under:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-59,5	-62,3	massivt under behov
Grunnskole	+23,8	+8,6	over behov, kraftig opp
Barnevern	+10,2	+10,7	over behov, stabilt
Administrasjon	+5,3	+9,6	over, men fallende
Sosial	-5,4	-7,5	under behov
Barnehage	-3,0	-5,0	under behov
Kommunehelse	-0,9	+0,7	nå så vidt under

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 13 612. Tall i kr/innb i kap. 2.



TOLKNING Mønsteret er typisk for en stram industrikommune i økonomisk omstilling. Det tunge PLO-avviket (-59,5 mill) dominerer bildet og er villet innstramming gjennom mange år. At grunnskole, barnevern og administrasjon ligger over behov er *ikke* uttrykk for raushet, men strukturelle nivåeffekter: grunnskolen drives av fallende elevtall som senker behovsindeksen raskere enn strukturen kuttes, barnevernet av historisk dyre statlige/private tiltak, og administrasjonen er på vei ned (+9,6 → +5,3). «Ostehøvel» er feil verktøy — den ville høvle i PLO, som allerede ligger så dypt under behov at videre kutt er kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial.

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. Kommunens egen årsrapport 2024 melder at «ikke effektuert budsjettkutt utgjør 5 mill kr» i helse/omsorg og at innleiebudsjettet sprakk med 36 % — konsistent med at PLO-driften har nådd en nedre grense der ytterligere kutt er krevende å realisere. Grunnskolen leverer samtidig solide resultater (grunnskolepoeng 41,1), som trekker i retning av effektiv drift på det området.

2 · Pleie og omsorg: hard innstramming der nedre grense nås

VISER Vestre Totens PLO-brutto er **33 887 kr/innb** i 2025, mens behovskorrigert avvik er –59,5 mill (–4 370 kr/innb) — massivt under behovsnivå (kap. 1). Strukturen er tydelig vridd mot hjemmebaserte tjenester. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	33 887	Lønn, kr/innb	27 237
— Institusjon (253+261)	9 148	Kjøp fra private, kr/innb	3 146
— Hjemmebaserte (254+257+258)	23 539	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	4 473
herav bofellesskap (257)	13 158	Brutto per institusjonsplass, kr	2 432 780
		Andel 80+ langtidsopphold	1,8 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 13 612.

TOLKNING Flere trekk peker mot en tjeneste presset langt ned. Strukturen er sterkt vridd mot **hjemmebaserte tjenester** (23 539 kr/innb mot 9 148 for institusjon), med bofellesskap (funksjon 257) alene på 13 158 kr/innb. **Andelen 80+ på langtidsopphold er svært lav — bare 1,8 %** — forenlig med en bevisst nedbygging av institusjon. Institusjonsdriften er samtidig dyr per plass (~2,43 mill/plass), som ved få plasser trekker mot tunge brukere. Den høye refusjonen for ressurskrevende brukere (4 473 kr/innb) demper netto. Den dominerende kostnaden er lønn (27 237 kr/innb), og det er nettopp her budsjettkuttene har vært tyngst å realisere.

Tre statlige tilsynslovbrudd underbygger underdekning. Mønsteret er påfallende for en så liten kommune: **Gimle sykehjem** — legemiddelhåndtering (Statsforvalteren nov. 2022, lovbrudd: «sikrer ikke forsvarlig legemiddelhåndtering i alle ledd»); **hjemmetjeneste** — elektronisk medisindispenser (mars 2024, lovbrudd: «sikrer ikke systematisk oppfølging og evaluering»); og **barnevern** — fosterhjemsoppfølging (sept. 2022, lovbrudd: «styringssystemet sikrer ikke oppfølging»). Kommunens årsrapport 2024 melder helse/omsorg-overforbruk ~13 mill kr (økt tjenestebehov, ubesatte stillinger, sykefravær), at «ikke effektuert budsjettkutt utgjør 5 mill kr», og at innleiebudsjettet sprakk med 36 % med mye sykefravær/vikar/overtid i døgnbemannede boliger. Dette er en indikasjon på at effektiviseringspotensialet i PLO er uttømt og at forsvarligheten presses — ikke en kilde til ytterligere innsparing. (Forbehold: sykefravær per sektor er kun delvis lesbart i kommunens PDF — se kap. 6.)

3 · Over behov: grunnskole, barnevern og administrasjon — strukturelt, ikke raushet

VISER Tre sektorer ligger over behovsnivå i 2025: grunnskole +23,8 mill (opp fra +8,6 i 2024), barnevern +10,2 mill og administrasjon +5,3 mill (ned fra +9,6).

Grunnskole: +23,8 mill — fallende elevtall, ikke budsjettsprekk

TOLKNING Hoppet fra +8,6 til +23,8 mill er stort, men kommunens egen skoledrift gikk nær balanse i 2024 (−0,282 mill kr). Avviket mot behov er derfor **strukturelt, ikke et budsjettsprekk-fenomen**: sannsynlig driver er **fallende elevtall** («elevtallsnedgang grunnet lavere fødselstall»), som senker behovsindeksen mens skolestrukturen (bygg/klasser) ikke kuttes like raskt → høyere kostnad per behovsenhet. Grunnskolepoeng 41,1 og gruppestørrelse 14,4 indikerer solid kvalitet. Hoppet bør verifiseres mot 2025-regnskapet når det foreligger (kap. 6).

Barnevern: +10,2 mill — nivåeffekt fra historisk dyre tiltak

TOLKNING Paradoks: Barne- og familie hadde *mindreforbruk* i 2024 fordi dyre akutttiltak gikk ned. At området likevel ligger over behov skyldes **nivået** — kommunen har historisk kjøpt mye dyre statlige/private tiltak. Kombinert med tilsynslovbruddet på fosterhjemsoppfølging (2022) tyder dette på et barnevern som er ressurskrevende OG har hatt styringssvakheter — ikke et som er «overfinansiert» av raushet. Her er det ikke pengene, men styringssystemet/internkontrollen som svikter.

Administrasjon: +5,3 mill — fallende, ufordelt kutt under realisering

TOLKNING Den fallende kurven (+9,6 → +5,3) er konsistent med nedbemanning og kutt: overordnede ledelses- og støttefunksjoner hadde mindreforbruk «til tross for stramme budsjetter», og adm.-området melder IKT-innsparinger. Et stort «**ufordelt kutt**» på **21,3 mill kr** lå teknisk på overordnede funksjoner i 2024 — vedtatt, men ennå ikke fordelt ut på tjenestene. Dette er en indikasjon på effektiviseringspotensial som kommunen aktivt forsøker å realisere.

Sosial under behov — men med utgiftspress. Sosial ligger under behov (−5,4 mill), men NAV hadde et overforbruk på 4,4 mill kr mot budsjett i 2024 «skyldes økt sosialhjelp og introduksjonslønn til flyktninger». Kommunen bosatte ~100 flyktninger (ukrainere størst ved voksenopplæringen). Underdekningen mot behov er altså forenlig med stram NAV-drift, men med oppadgående utgiftspress fra bosetting — en mulig underdekning snarere enn ren effektivitet.

4 · Finans: ROBEK, høy gjeld og en buffer som ikke finnes

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	-1,6	tredje svake år; langt under TBU-anbefaling 1,75–2
Disposisjonsfond (KOSTRA)	0,1	praktisk talt null — kommunens egen årsrapport: reelt -4,7 %
Netto lånegjeld	120,5	svært høyt — driveren bak underskuddet
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	8,3 %	over landssnitt 7,7 %

Reviderte tall (KOSTRA). ROBEK-innmelding 04.02.2025; vedtatt økonomiplan tilsier ROBEK til og med 2027.

ROBEK fra 04.02.2025 — det viktigste finansforholdet. Vestre Toten gikk på et regnskapsmessig merforbruk på 31,35 mill kr i 2024. **Udekket underskudd økte fra 34,5 til 65,8 mill kr**, og kommunen ble meldt inn i ROBEK fordi merforbruket fra 2023 ikke ble dekket inn. Disposisjonsfondet er reelt negativt: kommunens egen årsrapport oppgir **-4,7 %** av brutto driftsutgifter (mot måltall 10 %), mens VISER-tallet er +0,1 % — ulik definisjon/tidspunkt, men begge bekrefter en kommune praktisk talt *uten fri buffer*. Det finnes **intet energi-/kraftfond** som hos rikere kommuner; målet er tvert imot å bygge opp et kraftfond på 150 mill kr man ikke har. Soliditeten er svak og rent driftsbåret — tre år på rad med negative netto driftsresultater har tæret ned all reserve.

VISER Kommunedirektøren er eksplisitt: kommunen «har investert mye de siste ti årene og dermed pådratt seg en høy lånegjeld». **Netto renteutgifter økte 22,6 mill kr fra 2023 til 2024**, og frie inntekter ble 19,6 mill kr lavere enn budsjettert. Netto lånegjeld er 120,5 % av driftsinntektene.

TOLKNING Den egentlige driveren bak underskuddet er altså **høy lånegjeld pluss renteoppgang, ikke svak tjenestestyling**. Tjenesteområdenes ordinære drift var nær balanse (reelt avvik ~7 mill kr) — kommunen omtaler det selv som «svært god økonomistyring» tross ukompensert kostnadsvekst. Investeringene begrunnes med «økt attraktivitet og befolkningsvekst» — en bevisst vekststrategi som nå koster på driftsbunnlinja. Det betyr at vei ut av ROBEK i liten grad kan hentes ved ytterligere tjenstekutt (de tunge områdene ligger alt under behov), men i hovedsak ligger på finanssiden: gjeldsnedbygging, renteeksponering og inntektssiden.

Den ærlige lesningen. «-1,6 % NDR» og «120,5 % gjeld» bør leses sammen med «-4,7 % reelt disposisjonsfond»: en kommune uten reserver, der det er finanssiden — ikke tjenstedriften — som veltet økonomien. Ett uventet sjokk til vil treffe en kommune som allerede er i ROBEK og uten buffer å trekke på.

5 · Handlingsrom: «Lean-kommunen» ved effektivitetens nedre grense

VISER Vestre Toten er nasjonalt kjent for å ha overført **Lean / kontinuerlig forbedring** fra Raufoss-industrien til kommunal drift. Lean er vedtatt virksomhetsstrategi og brukes på tvers (barnevern gjennomførte Lean-kulturanalyse i 2024; helsestasjon, familieteam og flere enheter kjører Lean-tavlemøter). Det historiske «hovedprosjekt omstilling og effektivisering» (kommunestyret 2009) ga lenge gode resultater, men «fra og med 2017 har resultatene falt gradvis».

TOLKNING Vestre Totens selvbylde er en liten industrikommune som forsøker å effektivisere seg ut av trang økonomi med systematisk forbedringsmetodikk. Men analysen peker mot at **denne strategien har nådd sin grense på velferdstjenestene**: PLO ligger –59,5 mill under behov, tre statlige tilsyn har funnet lovbrudd, og budsjettkutt lar seg ikke lenger realisere fullt ut («ikke effektuert budsjettkutt 5 mill kr»). At resultatene fra omstillingsprosjektet har falt siden 2017 er konsistent med at de letteste effektiviseringsgevinstene allerede er tatt ut.

Hvor ligger det reelle handlingsrommet?

	GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
H1	Gjeldsnedbygging / investeringsstopp — bremse vekstdrevne lån som driver renteutgiftene	Finans	påkrevd i ROBEK	høy
H2	Realisere ufordelt kutt (21,3 mill) og IKT-/adm.-innsparinger	Drift	under arbeid	middels
H3	Skolestruktur — tilpasse til fallende elevtall (kilde til +23,8 mill over behov)	Struktur	ikke vedtatt	høy

TOLKNING Det reelle handlingsrommet ligger **ikke** i ytterligere PLO-kutt — der er forsvarlighetsgulvet nådd. Det ligger på finanssiden (gjeld/renter, kap. 4), i å realisere allerede vedtatte men ufordelte kutt (administrasjon), og i å tilpasse skolestrukturen til fallende elevtall, som er den strukturelle kilden til grunnskolens avvik over behov. Barnevernet handler mer om styring/internkontroll enn om penger. Veien ut av ROBEK går altså i hovedsak gjennom finans og struktur, ikke gjennom å presse de tjenestene som allerede ligger under behov.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (PLO ligger alt dypt under behov, med tilsynslovbrudd). Det reelle valget står mellom (a) å fortsette å presse en drift som tilsynene viser har nådd nedre grense, (b) å bremse den gjelds- og rentedrevne finanssiden som faktisk veltet økonomien, og (c) å ta strukturelle grep (skolestruktur, internkontroll i barnevern). Dette er et **politisk og strukturelt valg** i en kommune under ROBEK-tilsyn, ikke et identifiseringsproblem på tjenestenivå.

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 og ROBEK-/gjeldstallene er VISER. Forklaringen på at PLO-driften nærmer seg underdekning, at grunnskolehoppet drives av fallende elevtall, og at gjeld og renter — ikke tjenestestyring — er driveren bak underskuddet, 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 Innlandet** — ROBEK-innmelding 04.02.2025.
- **Vestre Toten kommune, årsrapport 2024** (avlagt 31.03.2025) — merforbruk, gjeld/renter, sektoravvik, ufordelt kutt, Lean-strategi, NAV-overforbruk.
- **Helsetilsynet / Statsforvalteren** — tre tilsynslovbrudd: Gimle sykehjem legemiddelhåndtering (2022), hjemmetjeneste medisindispenser (2024), barnevern fosterhjemsoppfølging (2022).
- **Kontrollutvalget** — plan for forvaltningsrevisjon 2024–2027 (prioritert helse/omsorg, sykefravær).

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

1. **2025-årsrapport ikke kryssjekket.** Hovedfunnene bygger på kommunens årsrapport 2024; endelig årsrapport 2025 med sektorresultater var ikke lokalisert/lesbar, så 2025-VISER-tallene er ikke kryssjekket mot kommunens egne 2025-sektortall.
2. **Grunnskolehoppet (+8,6 → +23,8 mill)** er stort og bør verifiseres mot 2025-regnskapet når det foreligger; TOLKNING er at det drives av fallende elevtall/behovsindeks, ikke utgiftsvekst.
3. **Sykefravær per sektor** er delvis ulesbart i kommunens PDF (totalt 9 % i 2024, legemeldt 7,4 %; faktaark 8,3 % legemeldt). Sektorfordelingen er derfor indikativ.
4. **Ingen ferdig forvaltningsrevisjon av PLO/økonomistyring** for Vestre Toten ble funnet — KU har prioritert helse/omsorg, men rapport forelå ikke. (Merk: irev-rapport 3-2025 om skolesektor gjelder Øystre Slidre, ikke Vestre Toten — ikke forveksle.)
5. **Disposisjonsfond-avstemming:** -4,7 % (kommunen) vs. +0,1 % (VISER) skyldes ulik nevner/definisjon og tidspunkt; begge bekrefter ingen fri buffer.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i PLO, som alt ligger dypt under behov (kapasitetsrisiko og tilsynslovbrudd, ikke potensial). Den leser ikke +0,1 %-fondet som fri buffer. Og den tolker ikke skole/barnevern over behov som raushet, men som strukturelle nivåeffekter. Hovedfunnet — PLO ved effektivitetens nedre grense i en ROBEK-kommune drevet av gjeld og renter — og hovedforbeholdet — at 2025-årsrapporten ikke er kryssjekket — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Statsforvalteren i Innlandet (ROBEK 04.02.2025) · Vestre Toten kommunes årsrapport 2024 · Helsetilsynet/Statsforvalteren (tre tilsynslovbrudd 2022–2024) · kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon 2024–2027. Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».