

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Volda kommune

Frå ti år med vekst til ti år med omstilling

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av ein driftsbåren distriktskommune utan finansiell støytdempar. Etter eit tiår med vekst og oppsparte overskot har Volda brått snudd til strukturelt underskot — tynga av høg lånegjeld og bortfall av regionsentertilskotet. Med eigedomsskatten alt skrudd opp til 4 promille må heile innsparinga kome på utgiftssida. To sektorar dreg over behov: pleie og omsorg (+33,9 mill) og barnehage (+22,9 mill).

+33,9 mill

pleie og omsorg over behovsnivå (2025) — Voldas tyngste meirforbruk, og veksande frå +24,4 mill i 2024 (kap. 2)

+22,9 mill

barnehage over behov (2025) — den andre store driveren, klart over og veksande (kap. 3)

–1,8 %

netto driftsresultat 2025 — drifta går i minus og tærer direkte på eit disposisjonsfond på berre 5,2 % (kap. 4)

131,6 %

netto lånegjeld — saman med bortfall av regionsentertilskot (~12 mill/år) driveren bak omstillinga (kap. 4)

Hovudår 2025 (reviderte KOSTRA-tal, kommunekonsern); 2024 som samanlikning. Kommunenr 1577 (Møre og Romsdal), ~11 000 innbyggjarar (folketal-nemnar 2025 = 11 009). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringar: **VISER** = tal med kjelde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Samandrag for kommunestyret: driftsbåren soliditet utan finanspute

VISER Volda har i 2025 eit **negativt netto driftsresultat på –1,8 %** og eit disposisjonsfond på berre **5,2 %**. Behovskorrigert ligg **to sektorar klart over behov**: pleie og omsorg +33,9 mill (frå +24,4 i 2024) og barnehage +22,9 mill (frå +19,5). Tre sektorar ligg under behov — kommunehelse –11,3 mill, administrasjon –8,0 mill og grunnskole/sosial/barnevern nær balanse. Netto lånegjeld er 131,6 %.

TOLKNING Volda er ein **driftsbåren distriktskommune utan finansiell støytdekkar**: soliditeten er oppspart driftsoverskot, ikkje eit energifond. Difor tærer det negative driftsresultatet direkte på fondet — kommunen omtalar sjølv situasjonen som «svært alvorleg». Driveren bak underskotet er **ikkje skattesvikt** (eigedomsskatten er alt auka frå 3 til 4 promille for 2025), men **høg lånegjeld pluss bortfall av regionsentertilskotet (~12 mill/år) og svekt inntektssystem**. Renter og avdrag bind ein stor del av dei frie inntektene. Når inntektssida alt er teken i bruk, MÅ innsparinga kome på utgiftssida — og då peikar dei to meirforbrukssektorane (PLO og barnehage) seg ut som indikasjon på effektiviseringspotensial.

2024 → 2025-utviklinga. Med reviderte 2025-tal er meirforbruket på dei to tunge sektorane *djupare*: pleie og omsorg gjekk frå +24,4 til +33,9 mill over behov, og barnehage frå +19,5 til +22,9 mill. Grunnskole snudde frå –1,9 (under) til +5,6 mill (over), barnevern frå –4,2 til +1,3, mens sosial snudde frå +8,1 til –0,1 mill. Kommunehelse held seg stabilt under behov (–11,5 → –11,3), og administrasjon strammar seg meir til (–4,6 → –8,0). 2025 er hovudåret; 2024 vises som samanlikning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	+24,4	–1,9	+19,5	–11,5	+8,1	–4,2	–4,6
2025 (revidert)	+33,9	+5,6	+22,9	–11,3	–0,1	+1,3	–8,0

Hovudbildet i fem punkt

- Driftsbåren soliditet utan finanspute** — disposisjonsfond 5,2 %, NDR –1,8 %; det negative resultatet tærer direkte på oppspart fond (kap. 4).
- Pleie og omsorg er den tyngste driveren** (+33,9 mill, veksande) — ressurskrevjande enkeltbrukarar + kostbar institusjonsstruktur, ikkje høg eldredeking (kap. 2).
- Barnehage er den andre store** (+22,9 mill) — truleg desentralisert struktur; budsjett 2025 set inn bemanningskutt, høgare foreldrebetaling og barnetak (kap. 3).
- Tynga av gjeld og bortfall av overføringar** — netto lånegjeld 131,6 %, regionsentertilskot –12 mill/år, svekt inntektssystem (kap. 4).
- Inntektssida alt teken i bruk** — eigedomsskatt auka frå 3 til 4 promille (2025); kutt MÅ kome på utgiftssida (kap. 5).

Det viktigaste skiljet i rapporten. Volda har ikkje eit breitt utgiftsproblem — fem av sju sektorar ligg under behov eller nær balanse, og kommunehelse/administrasjon er stramt nedstyrt. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **kor mykje** av meirforbruket på PLO og barnehage er reelt effektiviseringspotensial i ein spreidd struktur, og **kor robust** er ein driftsøkonomi der det negative

resultatet tærer direkte på eit fond som kan vere tømt på 2–3 år, utan nokon finanspute å falle tilbake på.

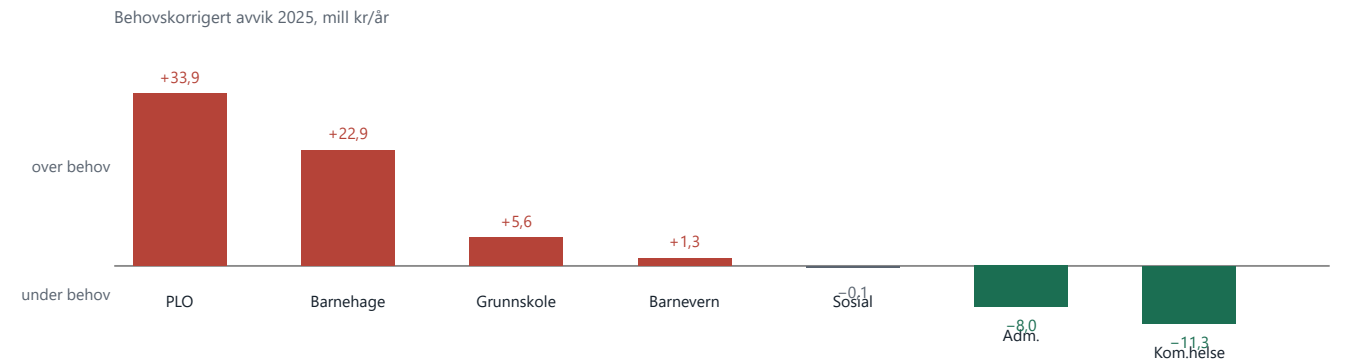
Samanlikningsgrunnlag for PLO-brutto: landssnitt (Landet utan Oslo). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteria. Kapittel 6 dokumenterer metode, kjelder og forbehold — herunder dei ærlege HULLA i grunnlaget.

1 · Det behovskorrigerte biletet: to sektorar dreg over behov

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) ligg to sektorar klart over behovsnivå i Volda 2025 — pleie og omsorg og barnehage — mens kommunehelse og administrasjon ligg under:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	KR/INNB 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	+33,9	3 080	+24,4	over behov, djupare
Barnehage	+22,9	2 084	+19,5	over behov, djupare
Grunnskole	+5,6	508	-1,9	var under, no over
Barnevern	+1,3	122	-4,2	var under, no over
Sosial	-0,1	-11	+8,1	var over, no i balanse
Administrasjon	-8,0	-723	-4,6	under, strammare
Kommunehelse	-11,3	-1 030	-11,5	stabilt under behov

2025 hovudår (reviderte tal, kommunekonsern); 2024 som samanlikning. Forventa = behovsindeks × landssnitt; positivt avvik = over behovsnivå. Folketal-nemnar 2025 = 11 009.



TOLKNING Mønsteret er ikkje breitt overforbruk: to sektorar dreg over behov, mens resten ligg under eller nær balanse. Dei to tyngste — PLO og barnehage — er *djupare* over behov enn i 2024, og det er her innsparinga realistisk kan hentast når inntektssida alt er teken i bruk. «Ostehøvel» er feil verktøy: han ville høvle i kommunehelse og administrasjon som alt ligg stramt under behov, der ytterlegare kutt er forsvarlegheitsrisiko, ikkje effektiviseringspotensial. Det reelle analyse-spørsmålet er konsentrert til dei to meirforbrukssektorane (kap. 2 og 3) og til finanssida utan finanspute (kap. 4).

To kvalitative forbehold til behovsbiletet. Drift over behov kan vere reelt styrt av struktur og tunge enkeltvedtak *eller* rein driftsslapp — og drift under behov kan vere villa effektivitet *eller* underdekning. For Volda finst det inga fersk forvaltningsrevisjon (2023–2025) av økonomistyring, PLO eller barnehage som tallfestar drivarane (sjå kap. 6, HULL). Tolkingane under byggjer difor på faktaarket sine VISER-tal pluss budsjett 2025 sine eigne tiltak, ikkje på ein uavhengig revisjon.

2 · Pleie og omsorg: ressurskrevjande brukarar og kostbar struktur, ikkje høg eldredækning

VISER Pleie og omsorg er Voldas **tyngste meirforbruk: +33,9 mill / +3 080 kr/innb** over behov i 2025, opp frå +24,4 mill i 2024. PLO-brutto er 40 412 kr/innb. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTAL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	40 412	Lønn, kr/innb	32 462
— Institusjon (253+261)	14 922	Kjøp frå private, kr/innb	3 640
— Heimebaserte (254+257+258)	22 792	Refusjon ressurskrevjande, kr/innb	3 829
herav heimeteneste (257)	14 874	Brutto per institusjonsplass, kr	1 980 139
		Andel 80+ langtidsopphald	7,3 %

Landssnitt PLO netto (Landet utan Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketal-nemnar 2025 = 11 009.

TOLKNING To trekk peikar seg ut. For det første er **refusjonen for ressurskrevjande brukarar høg (3 829 kr/innb)**, og heimetenestene er tunge (heimebaserte 22 792 kr/innb, funksjon 257 åleine 14 874) — meirforbruket ser driven ut av **tunge enkeltvedtak / ressurskrevjande enkeltbrukarar**. For det andre er **institusjonsdrifta dyr per plass (~1,98 mill/plass)** samtidig som delen 80+ på langtidsopphald berre er 7,3 % — altså ein **kostbar einingsstruktur snarare enn høg eldredækning**. At budsjett 2025 kuttar 8 ledige sjukeheims plassar og samordnar kjøkken er kommunen sin eigen peikepinn — indikasjon på effektiviseringspotensial i struktur- og kapasitetsutnyttinga. Gulvet er likevel forsvarlegheitskravet: kutt retta mot dei tyngste brukarane gjev liten nettoeffekt fordi refusjonen då fell bort.

Statleg tilsyn 2021 (Statsforvaltaren i Møre og Romsdal): LOVBROT. Tilsynet (18.02–22.06.2021) konkluderte med at Volda **ikkje sikrar forsvarlege helse- og omsorgstenester for personar med utviklingshemming**. Fire avvik: utilstrekkeleg tilrettelegging som fører til unødvendig tvang og makt, tvangstiltak utan godkjenning/melding etter hol. kap. 9, mangelfull opplæring og kompetanseutvikling, og mangelfull løpande dokumentasjon — i ei teneste med ~40 brukarar og ~85 årsverk. Dette er det klaraste statlege avviket funne, og det ligg innanfor PLO-området der Volda ligg over behov. Peikepinnen: **meirforbruket gjev ikkje automatisk forsvarlege tenester for dei tyngste brukarane** — indikasjonen på effektiviseringspotensial kan difor ikkje hentast ved å presse desse tenestene ytterlegare utan å treffe forsvarlegheitsgolvet. (Forbehold: sjukefråvær per sektor og vikar-/overtidsbruk i PLO er ikkje tallfesta i grunnlaget — sjå kap. 6.)

3 · Barnehage: den andre store driveren — truleg desentralisert struktur

VISER Barnehage er den **andre sektoren klart over behov: +22,9 mill / +2 084 kr/innb** i 2025, opp frå +19,5 mill i 2024. Saman med PLO utgjør dei to sektorane heile det meirforbruket Volda realistisk kan hente innsparing frå.

TOLKNING Det er **ikkje funne ei eiga kjelde som forklarar barnehage-meirforbruket direkte** (sjå HULL, kap. 6). Men budsjett 2025 set inn tiltak nettopp her: **bemanningsreduksjon, auka foreldrebetaling og tak på tal barn**. Dette er administrasjonen sin eigen peikepinn på at barnehagesektoren har lege over det behovsnivået finansieringa tilseier. Den mest sannsynlege strukturelle forklaringa er ein **desentralisert struktur med mange/små einingar** i ein geografisk spreidd kommune (Volda + tidlegare Hornindal, samanslått 2020) — indikasjon på effektiviseringspotensial i einingsstrukturen, ikkje i sjølvne tilbodet til kvart barn.

Kvifor dette er eit funn med forbehold. I motsetnad til PLO, der refusjon, institusjonskostnad og 80+-andel gjev eit tallfest VISER-grunnlag for drivaren, kviler barnehage-tolkinga på *indirekte* teikn: behovsavviket sjølv (VISER) pluss kommunens eigne budsjetttiltak (VISER), tolka mot ein strukturhypotese (TOLKNING). Ingen forvaltningsrevisjon eller årsmeldingstekst tallfestar kvifor barnehage ligg +22,9 mill over. Kommunestyret bør difor be om at barnehage-drivaren blir dokumentert — talet på einingar, gjennomsnittleg einingsstorleik og bemanningsnorm per eining — før kutt blir vedtekne, slik at innsparinga treffer struktur og ikkje grunnbemanning.

TOLKNING Rekkjefølgja på tiltaka i budsjett 2025 er talande: **bemanningsreduksjon** (struktur/effektivitet), **høgare foreldrebetaling** (inntekt) og **barnetak** (kapasitetsstyring). At kommunen grip til både utgifts- og inntektssida innanfor barnehage understøttar lesinga av at sektoren har eit reelt effektiviseringspotensial — men også at handlingsrommet er smalt når foreldrebetaling og bemanning allereie blir justerte samtidig.

4 · Finans: driftsbåren soliditet utan finanspute

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	-1,8	negativt; under TBU-tilråding 1,75 — drifta går i minus
Disposisjonsfond	5,2	moderat — og tærast direkte av det negative NDR
Netto lånegjeld	131,6	høg; kommunen oppgjev ~165 % brutto (brutto vs. netto)
Sjukefråvær (legemeldt, kommunens tilsette)	8,0 %	over landssnittet 7,7 %

Reviderte tal (KOSTRA, kommunekonsern). Disposisjonsfondet er oppspart driftsoverskot — det finst ikkje noko energifond eller finansformue bak.

Soliditeten er DRIFTSBÅREN, ikkje finansiell — det viktigaste finanspoenget. I motsetnad til formuekommunar med energifond har Volda **ingen finansiell støytdekkning**. Disposisjonsfondet (5,2 %) er bygd opp av tidlegare driftsoverskot, og NDR på -1,8 % viser at sjølve drifta no går i minus. Difor tærer det negative resultatet **direkte** på oppspart fond. Kommunen sjølv omtalar situasjonen som «svært alvorleg»: fondet er teikna ned frå ~144 mill (jan. 2024) til ~76,5 mill ved inngangen til 2025, og med eit underskot på 30+ mill/år kan det vere **uttømt på 2–3 år**. Dette er ein kommune utan pute, som difor må hente innsparinga i tenestedrifta.

VISER Netto lånegjeld er 131,6 % (VISER netto); kommunen oppgjev sjølv ~165 % av brutto driftsinntekter. Skilnaden skuldast brutto vs. netto (ubrukte lånemidlar/utlån/VAR trekt frå i VISER) — ikkje ein motsetnad, men ulike storleikar. I tillegg fell **~12 mill/år bort fordi regionsentertilskotet er fjerna**, og inntektssystemet/skatteinngangen er svekt.

TOLKNING Driveren bak omstillinga er altså **ikkje skattesvikt, men gjeld pluss bortfall av statlege overføringar**. Renter og avdrag legg beslag på ein stor del av dei frie inntektene, og kombinasjonen av negativt NDR og manglande finanspute gjer økonomien sårbar: utan oppspart fond å tære på vil kommunen raskt mangle handlingsrom. Eit sjukefråvær på 8,0 % (over landssnittet) forsterkar kostnaden via vikar- og overtidbruk, særleg i PLO — men per-sektor-tal manglar (kap. 6).

Den ærlege lesinga. «5,2 % fond» og «131,6 % gjeld» bør lesast saman med «-1,8 % NDR» og «ingen finanspute»: ein moderat balanse som tærast i sanntid av ei drift i minus. Til samanlikning enda nabokommunen Ørsta (utgreidd samanslåing med Volda mai 2025) i ROBEK etter same mønster — driftsbåren soliditet som vart tappa tom. Voldas fond gjev framleis 2–3 år, men retninga er den same dersom drifta ikkje snur.

5 · Handlingsrom: inntektssida alt teken i bruk — kuttet MÅ kome på utgiftssida

VISER Volda **har eigedomsskatt på all eigedom i heile kommunen**, og kommunestyret **auka satsen frå 3 til 4 promille for 2025**. Frp ville halde satsen på 3 promille, men fekk berre sine fire røyster. Samtidig vidarefører budsjett 2025 innsparingar i storleik 26 mill (framlegg) / ~40 mill (samla mål), med vekt på teknologi og omorganiserte arbeidsprosessar.

TOLKNING I motsetnad til mange kriseramma kommunar — og i motsetnad til Asker, som frivillig avstår eigedomsskatt — har Volda **alt teke inntektssida fullt ut i bruk**. Det finst ikkje eit ubrukt skattehandlingsrom å falle tilbake på. Difor er logikken eintydig: **innsparinga MÅ kome på utgiftssida**. Og fordi fem av sju sektorar alt ligg under behov eller nær balanse — der kommunehelse og administrasjon er stramt nedstyrt — er det berre dei to meirforbrukssektorane (PLO og barnehage) som gjev rom for innsparing utan kapasitetsrisiko.

Inntektssida: handlingsrommet er smalt

	GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1	Eigedomsskatt — alt innført, auka frå 3 til 4 promille (2025)	Inntekt	alt i bruk	uttømt
U1	PLO-struktur — 8 ledige sjukeheimplassar kutta, kjøkken samordna	Utgift	påbegynt	høg
U2	Barnehage — bemanningskutt, høgare foreldrebetaling, barnetak	Utgift	påbegynt	høg

Handlingsromslogikken. Når inntektssida er uttømt og fem sektorar alt ligg under behov, står det reelle valet mellom (a) å hente strukturell effektivisering i PLO og barnehage — der meirforbruket ligg — med forsvarlegheitgolvet (jf. lovbroten 2021) som ramme, eller (b) å la det negative driftsresultatet tære vidare på eit fond som kan vere tømt på 2–3 år. Dette er eit **politisk valg under reell tidspress**, ikkje eit identifiseringsproblem: analysen peikar tydeleg på kvar potensialet ligg, men også på at gulvet er forsvarlege tenester for dei tyngste brukarane.

TOLKNING At utgreiing om **samanslåing med Volda/Ørsta** (mai 2025) er på bordet, understrekar alvoret: når både inntekts- og utgiftssida er pressa og fondet smeltar, blir struktur på kommunenivået sjølv eit handlingsromsspørsmål. Det ligg utanfor denne analysen å vurdere, men det er den yttarste konsekvensen av ein driftsbåren økonomi utan pute.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skiljet

Gjennom heile rapporten skil vi **VISER** (tal med kjelde) frå **TOLKNING** (vurdering). Dei behovskorrigererte avvika, PLO-drill-down, finansindikatorane og sektortala er VISER. Forklaringa på PLO-drivaren, barnehage-strukturhypotesen og vurderinga av om drifta er villa effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Kjelder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tal, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigererte avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorar.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøklar for behovskorrigeringa og inntektssystemet.
- **Volda kommune** — administrativt framlegg til årsbudsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028, «Sju spørsmål om Voldaøkonomien», eigedomsskatte-vedtak.
- **Helsetilsynet / Statsforvaltaren** — tilsyn 2021 med tvang og makt overfor personar med utviklingshemming (lovbrot).
- **Vestkontroll** (kontrollutvalets sekretariat) — forvaltningsrevisjon heimesjukepleia (2019/2020), barnevern (2016), tidleg innsats (2017), FDV/eigedom (2022).

Forbehold og HULL (ærleg om kva som IKKJE er funne)

1. **Årsmelding/årsrekneskap 2024 i fulltekst er ikkje lokalisert.** –33,4 mill/–2,5 %-talet for 2024 er frå kommunens eigen «Sju spørsmål»-omtale og lokalpresse, ikkje frå sjølve årsmeldings-PDF-en. Detaljert sektorvis meir-/mindreforbruk 2024 er difor ikkje bekrefta frå primærkjelda.
2. **Barnehage-drivaren er udokumentert.** Ingen forvaltningsrevisjon eller årsmeldingstekst tallfestar kvifor barnehage ligg +22,9 mill over behov — strukturhypotesen (mange/små einingar) er TOLKNING, ikkje dokumentert (kap. 3).
3. **Sjukefråvær per sektor og vikar-/overtidsbruk i PLO er ikkje funne tallfesta.** Berre samla tal (legemeldt 8,0 % 2025; kommunens totaltal 11,37 % 2022 → 9 % 2023). Enhetskostnadsdrivarane i PLO er difor indikative.
4. **Ingen fersk (2023–2025) forvaltningsrevisjon** av økonomistyring, PLO eller barnehage er funnen. Heimesjukepleie-revisjonen (2019) er bekrefta via Vestkontroll-oversikt, men ikkje henta i fulltekst.
5. **Avstemmingar.** (a) NDR — kommunen omtalar ~–33,4 mill/~–2,5 % for 2024; VISER –1,8 % for 2025 (ulike år/metode, begge negative). (b) Gjeld — kommunen ~165 % brutto vs. VISER 131,6 % netto (brutto vs. netto, ikkje motstrid). (c) Sjukefråvær — legemeldt 2025 vs. kommunens totaltal (ulike definisjonar/år).

Kva analysen bevisst ikkje gjer. Han tilrår ikkje flat ostehøvel i sektorar som alt ligg under behov (kapasitetsrisiko, ikkje potensial), han les ikkje 5,2 %-fondet som ein finanspute (det er oppspart driftsoverskot som tærast i sanntid), og han tolkar ikkje meirforbruket på PLO og barnehage som «sløsing» — men som indikasjon på effektiviseringspotensial i struktur og einskildvedtak, med forsvarlegheitgolvet (lovbrotet 2021) som ramme. Hovudfunna — PLO og barnehage over behov — og hovudforbeholda — det driftsbårne fondet og dei udokumenterte drivarane — er rapportens viktigaste lesingar.

Hovudår 2025; 2024 som samanlikning. Analysen følgjer VISER/TOLKNING-skiljet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».