

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Kragerø kommune

Fra ROBEK mot handlingsrom 2028

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en liten, gjeldstynget kystkommune uten finansielle buffere, som havnet på ROBEK fordi helse og omsorg over år ble underbudsjettet mot et reelt høyt behov — og som nå disiplinert snur skuta gjennom ren driftsinnstramming. Ett mønster skiller seg ut: pleie/omsorg, kommunehelse og sosial ligger over behov, mens oppvekst og barnevern drives stramt under.

+8,5 mill

pleie og omsorg over behovsnivå (2025) — men halvert fra +16,6 mill i 2024 idet tiltakene begynner å virke (kap. 2)

+17,6 mill

netto driftsresultat 2025 — en forbedring på 91 mill fra merforbruket på –73,5 mill i 2024; snuoperasjonen virker

0,7 %

disposisjonsfond — nær null. Ingen energifond, ingen finansiell buffer; hele inndekningen hviler på drift (kap. 4)

98,4 %

netto lånegjeld — svært høy. Sammen med fraværet av buffere er soliditeten rent drifts- og inndekningsbåret

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Kommunenr 4014 (Telemark), ~10 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 10 378). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Sammendrag for kommunestyret: ROBEK-kommunen som snur skuta på ren drift

VISER Kragerø ligger i 2025 **over behovsnivå på fire tjenester**: kommunehelse +18,7 mill, sosial +18,0 mill, pleie og omsorg +8,5 mill, og administrasjon +11,5 mill. **Tre områder drives under behov**: grunnskole -9,3 mill, barnevern -5,8 mill, barnehage -4,6 mill. Pleie og omsorg er halvert fra +16,6 mill i 2024. Samtidig er resultatet snudd: fra et merforbruk på **-73,5 mill i 2024 til netto driftsresultat +17,6 mill i 2025** — en forbedring på 91 mill. Men buffersituasjonen er ekstrem: disposisjonsfond 0,7 %, lånegjeld 98,4 %.

TOLKNING Kragerø er en liten, gjeldstynget kystkommune uten finansielle buffere som havnet på **ROBEK i mai 2024** (2023 ga -71 mill i netto driftsresultat og 53 mill udekket merforbruk). I motsetning til formuende kommuner finnes **ingen energifond** å lene seg på — hele snuoperasjonen («Handlingsrom 2028», mål ~30 mill/år overskudd) hviler på drift. Over-behov-posisjonen i PLO/kommunehelse er i hovedsak **reell underdekning som korrigeres oppover**, ikke effektiviseringspotensial som hentes ut: kommunedirektøren sier HO «over tid har hatt et for lavt budsjett sammenlignet med faktisk behov», og Statsforvalteren opphevet 2024-budsjettet nettopp fordi HO-kuttet var for hardt og uforklart. Oppvekst under behov er derimot **villet struktur** (færre skole- og barnehagelokasjoner) — en indikasjon på realisert effektiviseringspotensial.

2024 → 2025-utviklingen. Det mest markante er at **pleie og omsorg halveres** mot behov (+16,6 → +8,5 mill) — konsistent med at snuoperasjonen virker. Sosial faller med ~6 mill (+24,3 → +18,0), og kommunehelse ligger stabilt høyt (+19,8 → +18,7). Motsatt vei går oppvekst: grunnskole dypere under (-4,3 → -9,3), barnehage dypere under (-2,0 → -4,6), mens administrasjon øker over behov (+7,1 → +11,5). 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	+16,6	-4,3	-2,0	+19,8	+24,3	-5,5	+7,1
2025 (revidert)	+8,5	-9,3	-4,6	+18,7	+18,0	-5,8	+11,5

Hovedbildet i fem punkter

- ROBEK-kommune fra mai 2024** — 2023 ga -71 mill og 53 mill udekket merforbruk; ROBEK-gjeld 122,4 → 104,8 mill med inndekningsfrist 2028.
- Helse og omsorg drev underskuddet** — PLO/kommunehelse over behov er reell underdekning, ikke villet satsing; PLO-avviket halveres idet tiltakene virker (kap. 2).
- Soliditeten er drifts-, ikke finansbåret** — disposisjonsfond 0,7 %, ingen energifond, lånegjeld 98,4 %; hele inndeknningen hviler på driftsoverskudd (kap. 4).
- Oppvekst under behov er villet struktur** — færre skole- og barnehagelokasjoner; indikasjon på realisert effektiviseringspotensial, uten åpenbart kvalitetsfall (kap. 3).
- Sosial over behov er udokumentert** — NAV-/sosialhjelpsvekst nevnt som ROBEK-driver, men mekanismen (levetår, raushet, styring) er ikke dokumentert i hentede kilder (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Kragerø har ikke ett enkelt utgiftsproblem — det har et **retningsproblem**: helse og omsorg ligger over behov fordi rammene historisk var satt for lavt og sprengt, mens oppvekst ligger under behov av villet strukturvalg. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **er PLO-/HO-over- behov reell underdekning som korrigeres riktig oppover** (uten å sprengte inndeckningsplanen igjen), og **hvor lenge tåler en kommune med 0,7 % fond og 98,4 % gjeld å snu skuta på ren drift** uten en eneste finansiell støtdemper.

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

1 · Det behovskorrigerte bildet: HO over behov, oppvekst under

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) deler Kragerøs sektorer seg tydelig i to: helse/omsorg/sosial/administrasjon over behov, oppvekst og barnevern under:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Kommunehelse	+18,7	+19,8	over behov, stabilt høyt
Sosial	+18,0	+24,3	over behov, fallende
Administrasjon	+11,5	+7,1	over behov, økende
Pleie og omsorg	+8,5	+16,6	over behov, halvert
Barnehage	-4,6	-2,0	under behov, dypere
Barnevern	-5,8	-5,5	under behov
Grunnskole	-9,3	-4,3	under behov, dypere

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; positivt avvik = over behovsnivå, negativt = under. Folketall-nevner 2025 = 10 378.



TOLKNING Mønsteret er ikke bredt overforbruk, men et *retningsdelt* bilde som spiller ROBEK-historien. De tre HO-nære sektorene (kommunehelse, sosial, PLO) ligger over behov — konsistent med at det var nettopp helse og omsorg som drev ROBEK-underskuddet, fordi rammene over år ble satt under reelt nivå og sprengt. Halveringen av PLO-avviket fra 2024 til 2025 er det tydeligste tegnet på at snuoperasjonen virker. På den andre siden drives oppvekst (grunnskole, barnehage) og barnevern under behov, og grunnskole/barnehage *dypere* enn i 2024 — forenlig med villet strukturinnstramming. «Ostehøvel» er feil verktøy: der HO ligger over behov er det fordi behovet faktisk er høyt og rammen var for lav, og der oppvekst ligger under er potensialet allerede i ferd med å hentes ut.

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift over behov i HO kan være villet satsing *eller* reell underdekning. Her peker både kommunedirektøren og Statsforvalteren mot det siste: HO «over tid har hatt et for lavt budsjett sammenlignet med faktisk behov», og 2024-budsjettet ble opphevet fordi HO-kuttet var for hardt «uten at dette var tilstrekkelig forklart». Budsjett 2025 styrket derfor HO bevisst.

Tilsvarende kan oppvekst under behov være effektiv struktur *eller* underdekning — grunnskolepoeng 38,8 viser ikke åpenbart kvalitetsfall (ennå), som trekker i retning av at strukturinnstrammingen så langt er stram, ikke skadelig.

2 · Pleie og omsorg: over behov fordi rammen var for lav — nå halveres avviket

VISER Kragerøs PLO-brutto er **39 854 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger PLO +8,5 mill over behov — halvert fra +16,6 mill i 2024 (kap. 1). Tyngden ligger i hjemmebaserte tjenester, ikke institusjon. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	39 854	Lønn, kr/innb	34 490
— Institusjon (253+261)	11 891	Kjøp fra private, kr/innb	1 460
— Hjemmebaserte (254+257+258)	26 313	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 529
herav funksjon 257	17 084	Brutto per institusjonsplass, kr	2 461 202
		Andel 80+ langtidsopphold	3,2 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 10 378.

TOLKNING Profilen er **hjemmetjeneste-tung**: hjemmebaserte tjenester (26 313 kr/innb, funksjon 257 alene 17 084) veier langt tyngre enn institusjon (11 891 kr/innb), og andelen 80+ på langtidsopphold er lav (3,2 %). Lønn dominerer arterstrukturen (34 490 kr/innb), mens kjøp fra private er beskjedent (1 460). Den høye brutto per institusjonsplass (~2,46 mill) ved lav langtidsandel er forenlig med tunge brukere og en struktur vridd mot hjemmebaserte tjenester. Refusjonen for ressurskrevende brukere (2 529 kr/innb) demper netto. Men det avgjørende poenget er retningen: PLO-over-behov reflekterer at **rammen historisk var satt for lavt mot et reelt høyt behov** — ikke villet luksusnivå. Eventuelt enhetskostnadspotensial ligger i bemannings- og turnusmiksen, men gulvet er forsvarlighetskravet.

Forvaltningsrevisjon — personalforvaltning i HO (VTR, kontrollutvalget sak 9/25, 2025).

Revisjonen fant **høyt sykefravær i HO**: 12,7 % (2022), 13,7 % (2023), 15,0 % (2024), fallende til **12,1 % per sept. 2025**. Den fant **rekrutteringssvikt på faglærte**, at faktisk bemanning ikke er i tråd med planlagt, og bruk av vikarbyrå i enkelte tjenester. Internkontroll/HMS ble svekket under omstilling: vernerunder (2024) og 10-faktor- medarbeiderundersøkelse (2025) ble avlyst, og 25 % fikk ikke medarbeidersamtale i 2024. Dette er den kvalitative forklaringen bak både PLO-utgiftene og innleiebruken — og en advarsel: indikasjonen på effektiviseringspotensial kan ikke hentes ved å presse bemanningen ytterligere uten å treffe forsvarlighetsgulvet. (Avstemming: faktaarkets 8,2 % legemeldt gjelder ALLE ansatte; HO isolert ligger på 15 %/12,1 % — sektortall vs. totaltall, se kap. 6.)

3 · Oppvekst under behov: villet struktur, ikke synlig kvalitetsfall

VISER Grunnskole (−4,3 → −9,3 mill), barnehage (−2,0 → −4,6 mill) og barnevern (−5,5 → −5,8 mill) ligger under behov, med **økende underforbruk i grunnskole og barnehage** fra 2024 til 2025. Grunnskolepoeng er 38,8 og gruppestørrelse (indikator 2) er 17,0.

TOLKNING Bildet peker mot **villet strukturell innstramming**, ikke ren underdekning:

1. **Ungdomsskolene samles på Feierheia** ved Kragerø skole — færre lokasjoner gir lavere driftskostnad per elev.
2. **Barnehage-samløkalisering:** Trekanten barnehage flyttes og samlokaliseres med Kalstad barnehage i det gamle SFO-bygget; midlertidig bruk av kunsts skolens lokaler oppgis å spare opptil **2,8 mill** i økte driftsutgifter.
3. Økonomi- og handlingsplanen omtaler eksplisitt å «**reduere antall lokasjoner**» innen barn og unge og samlokalisere tjenester.

Effektiviseringspotensial som faktisk hentes ut. At grunnskole og barnehage drives dypere under behov i 2025 enn i 2024, samtidig som kommunen aktivt samler skole- og barnehagestruktur, er konsistent med en **indikasjon på realisert effektiviseringspotensial** gjennom struktur — ikke synlig kvalitetssvikt. Grunnskolepoeng 38,8 ligger nær normalnivå, så innstrammingen har så langt ikke gitt åpenbart resultatfall. Forbeholdet er at vedvarende underforbruk på sikt kan bli underdekning; grunnskolepoeng bør følges som tidlig varselindikator.

VISER Barnevern ligger −5,8 mill under behov, stabilt fra 2024 (−5,5). **TOLKNING** Her er kildegrunnlaget tynnere: ingen Kragerø-spesifikk forvaltningsrevisjon eller statlig tilsynsrapport for barnevern i 2024–2025 ble lokalisert (kap. 6). Det lave nivået kan reflektere en effektiv, liten tjeneste *eller* underdekning — kildegrunnlaget tillater ikke en sikker konklusjon, og avviket bør ikke uten videre leses som hentbart potensial.

Forbehold til oppvekst-tolkningen. Strukturgrep som samlokalisering er ekte effektivisering så lenge kvaliteten holdes. Men i en ROBEK-kommune under hardt innstrammingspress er det en reell risiko for at noe av underforbruket er underdekning forkledd som effektivitet. Skillet kan ikke avgjøres på tallene alene — det krever oppfølging av elevresultater, spesialundervisning og kapasitet over tid, ikke bare kroner spart i budsjettåret.

4 · Finans: ROBEK uten buffere — inndekningen hviler utelukkende på drift

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	1,6	positivt (+17,6 mill); under TBU-anbefaling 1,75, men snudd fra dypt minus
Disposisjonsfond	0,7	nær null — ingen energifond, ingen finansiell buffer
Netto lånegjeld	98,4	svært høy; finansutgifter beslaglegger en stor del av frie inntekter
Sykefravær (legemeldt, alle ansatte)	8,2	over landssnitt 7,7 %; HO isolert langt høyere (kap. 2)

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). ROBEK-registrert mai 2024. ROBEK-gjeld 122,4 → 104,8 mill, inndekningsfrist innen utgangen av 2028.

Det viktigste finansbildet: soliditeten er drifts-, ikke finansbåret. I motsetning til formuende kommuner med energifond har Kragerø **ingen finansiell støtdemper**. Disposisjonsfondet er nær null (0,7 %), og netto lånegjeld er svært høy (98,4 %), slik at finansutgifter beslaglegger en stor del av frie inntekter. Hele snuoperasjonen — å dekke inn ROBEK-gjelda på 104,8 mill innen 2028 — må derfor skje **utelukkende gjennom driftsoverskudd**. Det gir null toleranse for nye driftssprekk: ett svakt HO-år kan velte inndekningsplanen.

VISER Resultatet er snudd kraftig: fra et merforbruk på **–73,5 mill i 2024 til netto driftsresultat +17,6 mill i 2025** — en forbedring på 91 mill. ROBEK-gjelda er nedbetalt fra 122,4 til 104,8 mill. Snuoperasjonen er organisert i prosjektet «**Handlingsrom 2028**», med mål om gjennomsnittlig ~30 mill/år i overskudd for å gjenvinne handlingsrommet innen 2028.

TOLKNING Forbedringen på 91 mill er reell og imponerende for en kommune i 10 000-klassen, men **fortsatt skjør**. NDR på 1,6 % ligger under TBU-anbefalingen (1,75 %), den planlagte nedbetalingen på 26,5 mill i 2025 ble ikke fullt oppnådd, og det finnes ingen fondsbuffer som kan absorbere et dårlig år. Driveren bak innstramningen er **ikke skattesvikt alene, men flerårig HO-underbudsjettering pluss høy gjeld**. Snuoperasjonen virker — men den henger på at driften holder hvert eneste år fram mot 2028, uten en eneste finansiell margin å gå på.

Den ærlige lesningen. Kragerø er den motsatte ytterligheten av en energifond-kommune: ingen formue å pynte balansen med, men også ingen illusjon om handlingsrom. «0,7 % fond» og «98,4 % gjeld» bør leses sammen med «+17,6 mill NDR»: en kommune som har snudd retningen ved ren disiplin, men som ikke har råd til et eneste feiltrinn før 2028.

5 · Sosial over behov — og statsforvalterens inngrep i budsjettet

VISER Sosialtjenesten ligger **klart over behov begge år: +24,3 mill (2024) → +18,0 mill (2025)** — et fall på ~6 mill. Dette samsvarer med at NAV-utgifter til sosialhjelp ble nevnt som en av driverne bak ROBEEK-underskuddet i 2023 (sammen med rentøkning, manglende byggesaksgebyr og lavere konsesjonskraftinntekter).

TOLKNING Om dette skyldes lokal raushet, levekår, flyktningbosetting eller svak styring er **ikke dokumentert** i de hentede kildene. Ingen NAV-/sosial-tilsynsrapport spesifikt for Kragerø ble funnet (det landsomfattende tilsynsystemet 2024–2025 var økonomisk rådgivning i NAV, men ingen Kragerø-rapport ble lokalisert). At sosial-avviket faller med ~6 mill fra 2024 til 2025 er konsistent med den generelle innstrammingen, men ingen kilde forklarer mekanismen. Dette er rapportens største åpne spørsmål på utgiftssiden — og bør behandles som et **identifiseringsproblem, ikke en konklusjon**.

Statsforvalteren opphevet 2024-budsjettet. Budsjett 2024 og økonomiplan 2025–2027 (vedtatt 14.12.2023) ble opphevet etter lovlighetskontroll, på to grunntag: (1) **urealistisk høye skatteinntekter** (over både statens og KS' anslag), og (2) «en betydelig reduksjon i rammen til helse og omsorg sammenlignet med både prognostisert årsforbruk og 2023-regnskapet, **uten at dette var tilstrekkelig forklart** gjennom tiltak». Kommunen måtte vedta nytt budsjett innen 30. juni 2024. Dette er sentralt for tolkningen: kommunen har ikke bare brukt for mye på HO — den har gjentatte ganger forsøkt å budsjettere HO *under* reelt nivå. Budsjett 2025 styrket derfor HO bevisst «for å redusere budsjetttrisiko», med ny demensavdeling (åpnet nov. 2024) og planlagt utbygging av 33 nye institusjonsplasser.

LAG 1 Gulvet på sosial er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er en rettighetsbasert yttelse; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial på sosialområdet ligger derfor ikke i ytelsesnivået, men i å forstå og redusere de bakenforliggende driverne — som per i dag er udokumentert. **Gulvet på HO er forsvarlighetskravet:** PLO-/kommunehelse-over-behov er reell underdekning som korrigeres oppover, ikke potensial som hentes ut.

Hvorfor dette nyanserer ROBEEK-fortellingen. Den enkle historien er «Kragerø brukte for mye». Den presise er at kommunen *brukte mer enn behovet tilsier på HO og sosial fordi rammene var satt for lavt og sprengt* — og at en statsforvalter har slått ned nettopp på de urealistiske kuttene. Snuoperasjonen må derfor balansere to motstridende krav: dekke inn ROBEEK-gjelda på drift, og samtidig **styrke** HO-rammen den tidligere forsøkte å kutte for hardt.

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 ROBEK-tallene er VISER. Forklaringen på at PLO/kommunehelse-over-behov er reell underdekning, at oppvekst under behov er villet struktur, og vurderingen av hvor robust drifts-båret inndeckning er, er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigeret avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Statsforvalteren i Vestfold og Telemark** — opphevelse av Kragerøs 2024-budsjett (urealistiske skatteinntekter; for hard, uforklart HO-kutt).
- **Vestfold og Telemark revisjon IKS (VTR)** — forvaltningsrevisjon personalforvaltning i Helse og omsorg (kontrollutvalget sak 9/25, 2025): sykefravær, rekruttering, bemanning, HMS under omstilling.
- **NRK, TA, KV** og kommunens budsjett-/handlingsplaner — ROBEK-opptak, resultattall, «Handlingsrom 2028», skole-/barnehagestruktur, demensavdeling og institusjonsplasser.

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

1. **2024- og 2025-årsberetning i fulltekst er ikke hentet med tabeller.** Sektoravvik, disposisjonsfond og NAV/sosialhjelp i tabellform er ikke verifisert direkte mot kommunens regnskapsdokument, kun via medieomtale og budsjett.
2. **Sosial over behov (+24,3 → +18,0 mill): mekanismen er udokumentert.** NAV-/sosialhjelpsvekst nevnt som ROBEK-driver, men om det er levekår, raushet, flyktningbosetting eller styring er ikke forklart i hentede kilder.
3. **Barnevern under behov er ikke forklart.** Ingen Kragerø-spesifikk forvaltningsrevisjon eller tilsynsrapport for barnevern 2024–2025 lokalisert; effektivitet vs. underdekning kan ikke avgjøres.
4. **Ingen Kragerø-spesifikke statlige tilsyn** (sykehjem, hjemmetjeneste, barnevern, NAV) 2023–2025 ble lokalisert; bør verifiseres direkte mot helsetilsynet.no og Statsforvalteren.
5. **Avstemming sykefravær.** Faktaarkets 8,2 % gjelder alle ansatte; HO isolert ligger på 15,0 % (2024)/12,1 % (sept. 2025) per VTR — sektortall vs. totaltall, ikke en motsigelse. Forvaltningsrevisjon ressursbruk HO (VTR 2023) er referert, men ikke hentet i fulltekst.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den leser ikke PLO-/kommunehelse-over-behov som hentbart potensial — det er reell underdekning som korrigeres oppover under statsforvalterens kritikk. Den konkluderer ikke om sosial-avviket (mekanismen er udokumentert), og den avgjør ikke om oppvekst-underforbruket er ren effektivitet eller begynnende underdekning. Hovedfunnet — en ROBEK-kommune som snur skuta på ren drift uten finansielle buffere — og hovedforbeholdet — det tynne kildegrunnlaget på sosial og barnevern — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (opphevelse 2024-budsjett) · VTR forvaltningsrevisjon personalforvaltning HO (sak 9/25, 2025) · NRK/TA/KV og Kragerø kommunes budsjett og handlingsplaner. Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».