

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Midt-Telemark kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en liten, sammenslått ROBEK-kommune som har brukt opp bufferen sin og forsøkt å balansere budsjettene med store, udokumenterte rammekutt som driften ikke klarer å realisere. Avviket fra behov forteller her mest om manglende gjennomføringsevne og strukturelle kostnader — ikke om bevisste sektorprioriteringer. Samtidig drives de operative pleie- og skoleenhetene faktisk stramt: effektiviseringspotensialet er delvis allerede tatt ut på gulvet.

ROBEK

innmeldt mai 2025; akkumulert merforbruk 2023+2024 ~74,5 mill — soliditeten er driftsbåren, ikke finansbåren (kap. 4)

0,1 %

disposisjonsfond — bufferen er i praksis brukt opp; ingen oppsparte midler å tære på (kap. 4)

–23,3 mill

grunnskole under behov (2025) — kommunens dypeste avvik; framstår som stram/effektiv drift (kap. 3)

63,8 %

netto lånegjeld — høy, men ikke hovedproblemet; krisen er løpende drift over inntektsnivå (kap. 4)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall); 2024 som sammenligning. Kommunenr 4020 (Telemark), ~11 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 11 157). Etablert 01.01.2020 ved sammenslåing av Bø og Sauherad. SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde ·

TOLKNING = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Sammendrag for kommunestyret: en ROBEK-kommune uten buffer

VISER Midt-Telemark ble **meldt inn i ROBEK i mai 2025**. Akkumulert merforbruk for 2023 og 2024 er ~74,5 mill, og disposisjonsfondet ble brukt opp allerede i 2023 (faktaark: 0,1 %). Netto driftsresultat er 0,7 % og netto lånegjeld 63,8 %. Behovskorrigert er bildet i 2025 sammensatt: pleie og omsorg ligger nå **over** behov (+2,0 mill), barnehage over (+5,4), mens grunnskole (–23,3 mill) og administrasjon (–15,6 mill) ligger dypt **under** behov. Sosial (+18,2 mill) og kommunehelse (+12,2 mill) ligger klart over.

TOLKNING Den egentlige driveren bak avviket er **ikke** bevisste sektorprioriteringer, men et stort, generelt innsparingskrav som **ikke ble effektuert**: 58,5 mill lå på «kjøp av varer og tjenester» og et rammekutt på ~32 mill var parkert i helse-fagstab. Budsjettet var balansert på papiret via udokumenterte kutt — samme mønster som fikk Statsforvaltaren til å oppheve 2025-budsjettet. Soliditeten er altså **driftsbåren, ikke finansbåren**: problemet er løpende drift over inntektsnivå, ikke finansposisjon. Samtidig drives de operative pleie- og skoleenhetene faktisk stramt — en indikasjon på at effektiviseringspotensialet delvis allerede er tatt ut på gulvet.

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall snur flere sektorer. **Pleie og omsorg** gikk fra –5,1 til +2,0 mill (under → over behov), **barnehage** fra –2,6 til +5,4. **Grunnskole** ble dypere under behov (–9,1 → –23,3), mens administrasjon (–14,5 → –15,6), kommunehelse (+14,3 → +12,2), sosial (+18,3 → +18,2) og barnevern (+2,1 → +2,4) er stabile. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–5,1	–9,1	–2,6	+14,3	+18,3	+2,1	–14,5
2025 (revidert)	+2,0	–23,3	+5,4	+12,2	+18,2	+2,4	–15,6

Hovedbildet i fem punkter

- ROBEK fra mai 2025** — bufferen er brukt opp (disposisjonsfond 0,1 %); soliditeten er driftsbåren, ikke finansbåren (kap. 4).
- Hoveddriveren er udekkede rammekutt** — 58,5 mill på kjøp av varer/tjenester og ~32 mill i helse-fagstab ble ikke effektuert; budsjettet balansert på papiret (kap. 4).
- PLO over behov (+2,0 mill) tross sektor-merforbruk** — merforbruket lå i fagstab-kuttet, mens operative enheter gikk i mindreforbruk; driften holdt stram via innleiekutt (kap. 2).
- Grunnskole dypt under behov (–23,3 mill)** — framstår som stram/effektiv drift: grunnskolepoeng 43,3 med utgift under behov (kap. 3).
- Strukturelle kostnader, ikke raushet** — barnevern (+2,4) drevet av barnevernsreformen 2022; høyt sykefravær (legemeldt 7,8 %) er kostnadsdriver via vikar/innleie (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Midt-Telemark har ikke primært et sektorvist prioriteringsproblem — det har et **gjennomføringsproblem**. Avviket fra behov er i hovedsak et symptom på rammekutt som driften ikke klarte å realisere, kombinert med strukturelle kostnader en liten, sammenslått kommune med to sjukeheim ikke styrer fritt. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvordan** gjøres de

udekkede kuttene om til reelle, spesifiserte tiltak innen ROBEK-planen, og **hvor mye** ytterligere effektivisering er mulig når de operative pleie- og skoleenhetene alt drives stramt.

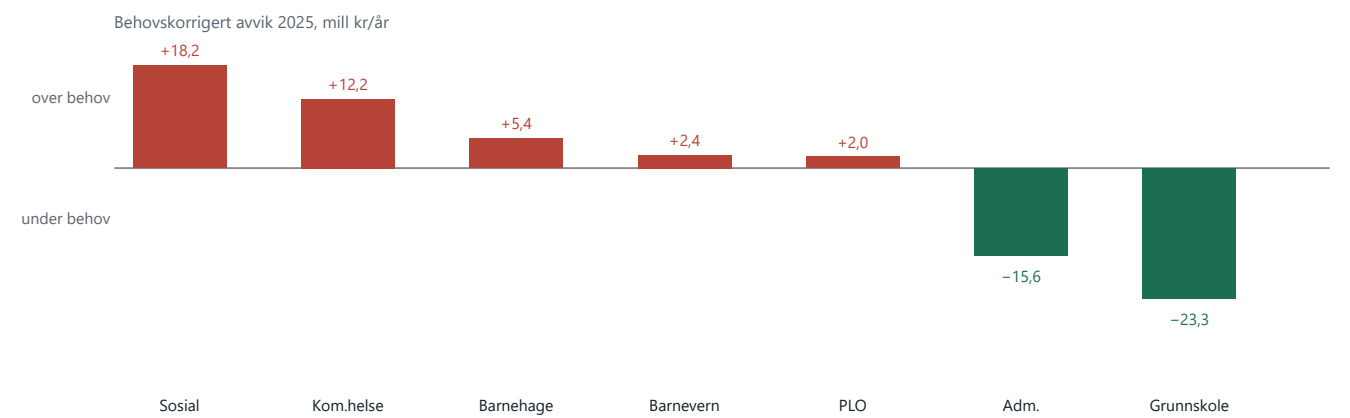
Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder de ærlige hullene (sosial/kommunehelse, OCR-skadet enhetstall, ikke-hentet PwC-rapport).

1 · Det behovskorrigerte bildet: sprikende avvik, ett gjennomgående mønster

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) spriker Midt-Telemarks sektoravvik i 2025 i begge retninger. Sosial og kommunehelse ligger klart over behov; grunnskole og administrasjon dypt under:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	KR/INNB 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Sosial	+18,2	+1 628	+18,3	klart over, stabilt
Kommunehelse	+12,2	+1 095	+14,3	over behov
Barnehage	+5,4	+480	-2,6	var under, nå over
Barnevern	+2,4	+217	+2,1	over behov
Pleie og omsorg	+2,0	+177	-5,1	var under, nå over
Administrasjon	-15,6	-1 397	-14,5	dypt under
Grunnskole	-23,3	-2 088	-9,1	dypest under, dypere

2025 hovedår (reviderte tall); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 11 157.



TOLKNING Sprikingen er forventa i en liten, sammenslått kommune i ROBEK. De to dypeste *under*-behov-avvikene — grunnskole (-23,3) og administrasjon (-15,6) — peker mot stram, til dels villet effektiv drift: kommunen leverer grunnskolepoeng 43,3 med utgift under behov, og har bevisst skåret i staben. De to klareste *over*-behov-avvikene — sosial (+18,2) og kommunehelse (+12,2) — er bare delvis forklart i kildene (se kap. 6, HULL). Det avgjørende er at avviksbildet ikke er villet sektorprioritering, men summen av strukturelle kostnader og et generelt innsparingskrav som ikke traff driften (kap. 4).

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. Skolene melder selv om underbemanning i skoleledelse og effektiviseringsmål — konsistent med at deler av under-behov-driften er stram, ikke bare effektiv. Samtidig motsier ikke PLOs

positive avvik (+2,0) det store regnskapsmessige merforbruket i sektoren: VISER måler kostnadsnivå mot behov, ikke budsjettavvik, og merforbruket lå i et urealisert rammekutt (kap. 2).

2 · Pleie og omsorg: operativt stramt drevet, belastet av et urealisert rammekutt

VISER Midt-Telemarks PLO-brutto er **37 477 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger PLO nå +2,0 mill over behov (+177 kr/innb), opp fra –5,1 mill (–461 kr/innb) i 2024. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	37 477	Lønn, kr/innb	31 991
— Institusjon (253+261)	14 414	Kjøp fra private, kr/innb	1 610
— Hjemmebaserte (254+257+258)	21 047	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	4 881
herav bofellesskap (257)	13 054	Brutto per institusjonsplass, kr	2 309 666
		Andel 80+ langtidsopphold	6,5 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 11 157.

TOLKNING PLO ligger nær/over behov i 2025 ikke fordi kommunen er raus, men fordi den behovskorrigerte modellen fanger opp at en liten kommune med **to sjukeheim** og spredt geografi har høye enhetskostnader — brutto per institusjonsplass er 2,31 mill, og PLO-bruttoen er nesten utelukkende lønnsdrevet (31 991 av 37 477 kr/innb). Refusjonen for ressurskrevende brukere (4 881 kr/innb) demper netto betydelig. Samtidig forsøkte kommunen aktivt å spare: driften ble holdt nede ved «fravær uten å leie inn», redusert overliggerdøgn (31→25) og satsing på «ny» hjemmetjeneste, årsturnus og heltidskultur.

Merforbruket lå i fagstaben, ikke på gulvet. Det store regnskapsmessige merforbruket i helse og mestring lå nesten utelukkende i et **udekket rammekutt på ~32 mill parkert i fagstab** — mens de operative enhetene gikk i **mindreforbruk**: institusjons- og hjemmetjenester –4,2 mill, Sauherad bygdeheim –1,2 mill, Løvlund –1,0 mill, hjemmesykepleien –0,8 mill. Dette er kjernen i hvorfor **VISER** (+177 kr/innb over behov) ikke motsier sektorens budsjettavvik. Tolkningen er en **indikasjon på effektiviseringspotensial som allerede er tatt ut operativt** — ytterligere kutt mot de operative enhetene treffer forsvarlighetsgulvet, ikke et udekket potensial. (Forbehold: per-enhet-tall i årsberetningen er OCR-skadet og ikke sitert på enhetsnivå — se kap. 6.)

3 · Grunnskole: dypest under behov — stram drift, ikke åpenbar underdekning

VISER Grunnskole er Midt-Telemarks **dypeste behovsavvik**: –23,3 mill i 2025 (–2 088 kr/innb), ned fra –9,1 mill (–821 kr/innb) i 2024. Samtidig er grunnskolepoeng **43,3** (over middels) og gjennomsnittlig gruppestørrelse 16,8. Oppvekst hadde regnskapsmessig merforbruk mot budsjett, men leverer altså akseptable faglige resultater med et utgiftsnivå klart under behov.

TOLKNING At kommunen leverer akseptable resultater med utgift klart under behov peker mot **reell effektivitet / stram skoledrift** snarere enn kvalitetssvikt. Skolene beskriver selv stram bemanning:

- **Bø skule** omtaler «underbemanning i skuleleiinga dei siste to åra» og vil «arbeide for ein meir effektiv bruk av ressursane slik at vi held budsjettet vårt».
- **Gvarv** innfridde et innsparingstiltak på ~0,75 mill.

Effektivitet eller underdekning? Et avvik på –2 088 kr/innb under behov er stort, og kildene er for tynne til å *utelukke* underdekning. Skolenes egne meldinger om underbemanning i skoleledelse er et varsko: stram drift kan over tid bli underdekning hvis ledelseskapasiteten presses ytterligere. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial er derfor lite trolig å finne i grunnskolen — den ligger alt under behov, og ytterligere kutt er kapasitetsrisiko, ikke et udekket potensial.

Hvorfor dette er et hovedfunn. I en ROBEK-kommune der budsjettene er balansert på papiret via udekkede rammekutt, er grunnskolen et eksempel på det *motsatte*: en sektor som faktisk drives stramt og leverer resultater. Det skiller den fra det overordnede styringsproblemet (kap. 4) og understøtter rapportens hovedtese — at effektiviseringspotensialet delvis allerede er tatt ut på gulvet, mens problemet sitter i den overordnede budsjettstyringen.

4 · Finans: ROBEK-kommune uten buffer — driftsbåren, ikke finansbåren

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	0,7	svakt; under TBU-anbefaling 1,75 — forbedring fra –2,7 % i 2024
Disposisjonsfond	0,1	i praksis tømt — brukt opp allerede i 2023
Netto lånegjeld	63,8	høy, men ikke hovedproblemet (driftsbåren krise)
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	7,8	landssnitt 7,7 % — eksplisitt kostnadsdriver via vikar/innleie

Reviderte tall (KOSTRA). Avstemming: kommunen oppgir netto lånegjeld 73,2 % (2024, brutto driftsinntekter) vs. faktaarkets 63,8 % (2025) — ulikt år/nevner, samme retning «høy gjeld».

ROBEK fra mai 2025 — det viktigste finansforholdet. Kommunestyret vedtok regnskapet 12. mai 2025, og kommunen ble formelt meldt inn i ROBEK. Akkumulert merforbruk for 2023 og 2024 som må dekkes inn er **~74,5 mill** (54 mill i 2024, 20,4 mill i 2023). Merforbruket utgjorde 5,5 % av driftsinntektene — godt over terskelen på 3 %. **Disposisjonsfondet ble brukt opp allerede i 2023** (0,1 %): det finnes ingen oppsparte midler. Dette stemmer nøyaktig med faktaarkets finanstill. Soliditeten er **driftsbåren, ikke finansbåren** — problemet er løpende drift som overstiger inntektene, ikke finansposisjon.

VISER Hoveddriveren bak avviket er **et generelt innsparingskrav som ikke ble effektuert**. Årsberetningen er eksplisitt: 58,5 mill i justert budsjett lå på posten «kjøp av varer og tjenester» og er «ikke effektuert», og et rammekutt på ~32 mill var parkert i helse-fagstab. **TOLKNING** Budsjettet var balansert på papiret gjennom udokumenterte rammekutt som driften ikke klarte å realisere — samme mekanisme som senere fikk Statsforvaltaren til å oppheve 2025-budsjettet.

Statsforvaltaren opphevet 2025-budsjettet. Kommunestyret vedtok 9. desember 2024 et budsjett med et rammekutt på **61 mill** «som ikkje er forklart med tiltak». Statsforvaltaren opphevet årsbudsjettdelen fordi den bryter kommunelovens krav om realistiske forutsetninger; kommunen måtte vedta nytt budsjett i balanse innen 30. juni 2025. Dette gjentar 2024-mønsteret og bekrefter at avviket fra behov er et symptom på **manglende gjennomføringsevne**, ikke villet underdekning per sektor.

TOLKNING Den høye lånegjelda (63,8 %) binder handlingsrom, men i motsetning til f.eks. Asker er det **ikke investeringsgjelden som tvinger fram krisen** her — det er at den løpende driften ligger over inntektsnivået og at fondsbufferen er borte. Kommunen engasjerte PwC høsten 2024 for å finne ytterligere driftstiltak (sluttrapport april 2025; ikke hentet — se kap. 6).

5 · Strukturelle kostnader: barnevernsreform, sykefravær og tynn administrasjon

VISER **Barnevern** ligger +2,4 mill over behov (+217 kr/innb). Den interkommunale Nome og Midt-Telemark barnevernstjeneste «har ikke klart å holde oppsatte budsjett». **TOLKNING** Avviket er drevet av **barnevernsreformen (2022)**: bortfall av statlige refusjoner, mer enn doubling av egenandel på statlige tiltak, og at staten ikke lenger har bistandsplikt for forsterkede fosterhjem — som tvinger fram kjøp av private fosterhjem, beredskapshjem og institusjon. Dette er en **strukturell, reform-drevet kostnad, ikke lokal raushet**. Sykefraværet i tjenesten var svært høyt (12,36 %).

VISER **Administrasjon** ligger –15,6 mill under behov (–1 397 kr/innb). **TOLKNING** Den store negative verdien gjenspeiler **bevisst stab-nedbemanning**: personalforvaltning reduserte 0,5 årsverk, fagstab helse mistet et årsverk (systemkoordinator), og kommunepsykolog-stillingen ble omgjort. En liten kommune driver administrasjonen tynt og har skåret i staben for å spare — en indikasjon på effektiviseringspotensial som allerede er delvis tatt ut.

Høyt sykefravær er en eksplisitt kostnadsdriver. Faktaarket oppgir legemeldt fravær 7,8 % (landssnitt 7,7 %). Kommunens eget samletall for 2024 var 10,0 % (korttid 1,7 %, langtid 8,3 %) — over eget mål på under 8 %. Årsberetningen knytter dette direkte til økonomien: «Sykefravær på 10 % i kommunen medfører mye innleie av personell som gir høye vikarutgifter». Barnevern stakk seg ut med 12,36 %. (Avstemming: 7,8 % legemeldt og 10,0 % totalt er ulike definisjoner, ikke en motsetning — faktaarkets tall er FASIT.)

Statlig tilsyn

FORHOLD		LAG	STATUS
T1	Beredskapstilsyn 2023 — 3 avvik: opplæringssystem, evaluering etter øvelser, beredskapsplan miljørettet helsevern	Tilsyn	3 avvik

VISER Fellestilsyn (Statsforvaltaren) med kommunal beredskapsplikt og helse- og sosialberedskap avdekket i 2023 tre avvik. Oppfølgingsplan måtte sendes innen 16. juni 2023. Statsforvaltaren har brukt betydelige ressurser på veiledning av Midt-Telemark over flere år.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko: grunnskole og administrasjon ligger alt under behov, og PLO drives operativt stramt. Det reelle handlingsrommet ligger i (a) å gjøre de udekkede rammekuttene om til **spesifiserte, realiserbare tiltak** i ROBEK-planen, (b) å redusere sykefraværet (og dermed vikar-/innleieutgiftene), og (c) å håndtere de strukturelle, reform-drevne kostnadene (barnevern) som kommunen i liten grad styrer selv. Dette er et **gjennomførings- og styringsproblem**, ikke et identifiseringsproblem.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skillen

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerede avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene og ROBEK-statusen er VISER. Forklaringen på at avviket er driftsbåret, vurderingen av om lavkostdriften er villet effektivitet eller underdekning, og koblingen mellom merforbruk og udekkede rammekutt er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall (revidert 16.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Midt-Telemark kommune — årsberetning 2024** — merforbruk, udekkede rammekutt (58,5 mill / ~32 mill), enhetsvise mindreforbruk i PLO, sykefravær, stab-nedbemannings, barnevernsreform.
- **Statsforvaltaren** — innmelding i ROBEK (mai 2025); oppheving av 2025-budsjettet (urealistisk rammekutt på 61 mill); NRK-dekning.
- **Helsetilsynet** — beredskapstilsyn 2023 (3 avvik). VETAKS (kontrollutvalget) — Internkontroll økonomi (2021), Barneverntjenesten (2025).

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

1. **Sosial (+18,2) og kommunehelse (+12,2) over behov er kun delvis forklart.** Sosiale bidrag var ~8 mill over budsjett; flyktning-/integreringsarbeid (SKI/NAV) er en plausibel, men *udokumentert* driver. Bør verifiseres mot KOSTRA og PwC-rapporten.
2. **PwC-rapporten (april 2025)** med konkrete driftstiltak er omtalt, men ikke lokalisert/hentet — ville styrket forklaringen på sektorvise innsparinger.
3. **Per-enhet/per-sektor tall fra årsberetningens regnskapstabeller er OCR-skadet** (kolonner forskjøvet) og er derfor ikke sitert presist på enhetsnivå; bruttotall og narrativ er brukt i stedet.
4. **Ingen fersk, dedikert forvaltningsrevisjon av økonomistyring/PLO** funnet ut over Internkontroll økonomi (2021); barnevernsrevisjonen (2025) er ikke hentet i fulltekst.
5. **Avstemming:** netto lånegjeld 73,2 % (2024, kommunen) vs. 63,8 % (2025, FASIT); sykefravær 10,0 % totalt vs. 7,8 % legemeldt (ulike definisjoner); NDR -2,7 % (2024) vs. 0,7 % (2025) viser forbedring. Faktaarkets 2025-tall er FASIT.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den tolker ikke PLOs sektor-merforbruk som motstrid mot VISER (det lå i et urealisert rammekutt), og den dikter ikke opp forklaringer på sosial/kommunehelse der kildene mangler. Hovedfunnet — et driftsbåret gjennomføringsproblem snarere enn villet sektorprioritering — og hovedforbeholdet — de uforklarte over-behov-avvikene på sosial og kommunehelse — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, revidert 16.06.2026) · Grønt hefte (KDD) · Midt-Telemark kommunes årsberetning 2024 · Statsforvaltaren (ROBEK mai 2025; oppheving av 2025-budsjett) / NRK · Helsetilsynet (beredskapstilsyn 2023) · VETAKS. Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skillen og språkregelen om «effektiviseringspotensial».