

Porsgrunn kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en Grenland-industriby som — i motsetning til de fleste rike kommuner — frivillig tar BÅDE kraftutbytte fra Skagerak OG full eiendomsskatt i hele kommunen, og disiplinert bygger fond. Soliditeten er likevel delvis finansbåret, og driften må strammes inn. Ett funn skiller seg ut: barnevern er den eneste sektoren klart over behov — levekårsdrevet, ikke raushet.

16,3 %

disposisjonsfond (KOSTRA, konsern) — solid, men resultatene er delvis finansbåret av utbytte og skatteinngang (kap. 2)

+3,5 %

netto driftsresultat 2025 — godt over TBU-anbefalingen; 2025-overskudd 144,3 mill

+41,3 mill

barnevern over behovsnivå (2025) — Porsgrunns ENESTE sektor klart over behov, og økende (kap. 3)

~170 mill

eiendomsskatt/år (6,0 ‰ i hele kommunen) PLUSS Skagerak-utbytte (14,83 % eierandel) — to inntektsbein (kap. 2)

Sammendrag for kommunestyret: to inntektsbein, men driften må kuttes

VISER Porsgrunn driver i 2025 **de fleste store tjenestene under behovsnivå**: grunnskole –41,8 mill, pleie og omsorg –26,6 mill, sosial –24,7 mill, administrasjon –19,6 mill og kommunehelse –17,1 mill. Det **eneste klare unntaket er barnevern: +41,3 mill over behov, og økende** (fra +38,2 mill i 2024); barnehage ligger så vidt over (+2,7). Økonomien er solid: disposisjonsfond 16,3 %, netto driftsresultat +3,5 %, og 2025-overskuddet var 144,3 mill (78 mill bedre enn budsjett).

TOLKNING Porsgrunn er en industritung Grenland-by som — motsatt av en typisk skattevegrende rikfolk-kommune — **frivillig tar BÅDE Skagerak-kraftutbytte (14,83 % eierandel) OG full eiendomsskatt (6,0 % i hele kommunen, ~170 mill/år)**. Men resultatene er **delvis finansbåret**, og kommunen sier det selv: «høye utbytter fra Skagerak» og høy skatteinngang har båret tallene, mens «utgangspunktet er de høye driftskostnadene» som må reduseres. Driveren bak innstrammingen er altså ikke skattesvikt, men at den finansbårne delen normaliseres når utbyttet faller (~125 → 70 mill framover). Barnevern stikker seg ut ikke fordi kommunen er rausere, men fordi forbruket drives av levekår kommunen i liten grad styrer (mer lavinntekt, barnefattigdom, uføre og utenforskap enn fylket og landet) — et strukturelt behov, ikke et prioriteringsvalg (kap. 3).

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er flere under-behov-avvik blitt *mindre* dype: pleie og omsorg gikk fra –38,0 til –26,6 mill, sosial fra –49,4 til –24,7, administrasjon fra –34,8 til –19,6. Kommunehelse gikk motsatt vei (fra –8,9 til –17,1), barnehage snudde fra under (–2,2) til så vidt over (+2,7), og grunnskole ligger stabilt dypt under (–42,3 → –41,8). **Barnevern forsterket seg** — fra +38,2 til +41,3 mill over behov. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–38,0	–42,3	–2,2	–8,9	–49,4	+38,2	–34,8
2025 (revidert)	–26,6	–41,8	+2,7	–17,1	–24,7	+41,3	–19,6

Hovedbildet i fem punkter

- To inntektsbein** — Skagerak-utbytte (14,83 %, 322 mill ekstraordinært i 2023, ~125→70 mill framover) OG eiendomsskatt (6,0 ‰, ~170 mill/år). Motsatt av Asker, som har ingen av delene (kap. 2).
- Delvis finansbåret soliditet** — kommunen sier det selv: utbytter og skatteinngang har båret resultatene; driften må kuttes når utbyttet normaliseres (kap. 2).
- Barnevern er anomalien** (+41,3 mill over behov) — levekårsdrevet (mer lavinntekt/barnefattigdom/uføre enn fylket og landet), ikke lokal raushet (kap. 3).
- Disiplinert lavkostdrift** på de øvrige store tjenestene — grunnskole, PLO, sosial og administrasjon under behov.
- Sosial-paradokset** — sosial ligger under behov, men NAV-tilsyn 2022 fant lovbrudd (lave nødhjelpssatser); det lave nivået kan delvis være streng praksis (kap. 4).

Det viktigste skillet i rapporten. Porsgrunn har ikke primært et utgiftsproblem på velferdstjenestene — de fleste drives under behov. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor robust** er en driftsøkonomi der overskuddet delvis hviler på et fallende kraftutbytte, og **hvorfor** ligger sosial under behov når levekårsprofilen er tung — er det villet effektivitet, eller en for streng NAV-praksis som tilsynet i 2022 påviste? Kommunens egen ledelse advarer mot å basere driften på de høye utbyttene.

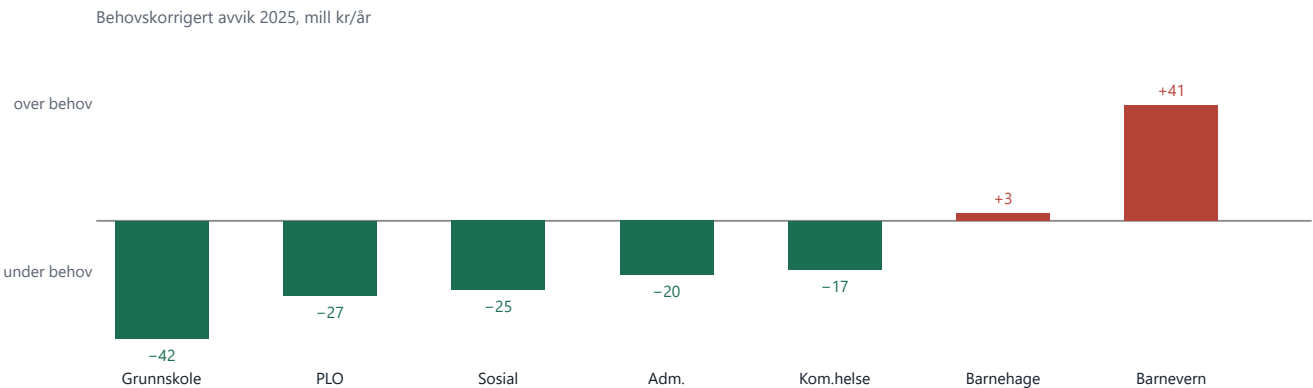
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto: landssnitt (Landet uten Oslo). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder utbytte-/eiendomsskatte-avstemmingen.

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

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Porsgrunn i 2025 de fleste sektorer under behovsnivå. Det klare unntaket er barnevern, som er markant over behov og økende (barnehage ligger så vidt over):

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Grunnskole	-41,8	-42,3	dypest under behov, stabilt
Pleie og omsorg	-26,6	-38,0	under, mindre dypt
Sosial	-24,7	-49,4	under, mindre dypt (jf. kap. 4)
Administrasjon	-19,6	-34,8	under, mindre dypt
Kommunehelse	-17,1	-8,9	under, dypere
Barnehage	+2,7	-2,2	var under, nå så vidt over
Barnevern	+41,3	+38,2	eneste klart over behov, økende

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 37 435.



TOLKNING Mønsteret er ikke bredt overforbruk: fem av sju sektorer drives under behov. Det avvikende er barnevern (+41,3 mill), som ligger markant over — i en kommune med en levekårsprofil tyngre enn fylket og landet er dette et behovsdrevet avvik, ikke et tegn på raushet (kap. 3). «Ostehøvel» er 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 finanssiden (kap. 2), barnevern (kap. 3) og sosial-paradokset (kap. 4).

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. Grunnskole ligger dypest under behov (-41,8), men leverer samtidig solide resultater (grunnskolepoeng 40,4) — forenlig med effektiv drift. På sosial peker derimot NAV-tilsynet (2022, lovbrudd) mot at det lave nivået delvis kan være streng praksis/underdekning, ikke bare lavt reelt behov (kap. 4). Sektorvise tall for 2024/2025 ligger i Framsikt-årsberetningen (JS-rendret, ikke uttrekkbar) — se kap. 6.

2 · To inntektsbein: kraftutbytte OG eiendomsskatt — solid, men delvis finansbåret

% AV BRUTTO DRIFTSINNEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	3,5	solid; godt over TBU-anbefaling 1,75; handlingsregel ≥ 3 %
Disposisjonsfond (KOSTRA, konsern)	16,3	høyt; handlingsregel ≥ 9 % — komfortabelt over
Netto lånegjeld	92,9	under kommunens eget makstak på 103 %
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	7,3 %	under landssnitt 7,7 % (jf. kap. 4)

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). 2025-overskudd 144,3 mill (78 mill bedre enn budsjett); samlet netto driftsresultat 745 mill over fem år (2021–2025); 117 mill i 2024.

INNTEKTSBEIN 1: SKAGERAK-UTBYTTE	VERDI	INNTEKTSBEIN 2: EIENDOMSSKATT	VERDI
Eierandel Skagerak Energi AS	14,83 %	Generell sats (hele kommunen)	6,0 ‰
Utbytte 2023 (ekstraordinært)	322 mill	Anslått årlig inntekt	~170 mill
Budsjettert ~2024	~125 mill	Budsjettert 2023	173 mill
Planlagt senere i perioden	~70 mill	Bunnfradrag	justert

VISER Porsgrunn har **to «ekstra» inntektskilder de fleste kommuner mangler**: et betydelig krafteierskap (14,83 % av Skagerak Energi AS, tredje største eier etter Statkraft og Skien) OG eiendomsskatt i hele kommunen (6,0 ‰, ~170 mill/år). Skagerak-utbyttet svinger med fjorårets resultat: 322 mill ekstraordinært i 2023, budsjettert ~125 mill, planlagt ned mot 70 mill senere i planperioden. Av 2025-resultatet ble 73 mill avsatt disposisjonsfond, 43 mill til bundne driftsfond og 28 mill til investeringer.

Resultatet er DELVIS finansbåret — og kommunen sier det selv. Handlingsprogrammet er eksplisitt: «engangsinntekter som høy skatteinngang samt høye utbytter fra Skagerak Energi» har båret resultatene, men «dette er ikke noe» man kan basere driften på. Kommunedirektøren skriver at «utgangspunktet er de høye driftskostnadene», og at driftsnivået må reduseres for å unngå bruk av disposisjonsfondet til løpende drift. 2025-overskuddet (144,3 mill) forklares med at *både* finansinntektene og skatteinngangen var bedre enn forventet. Politisk vedtatt prinsipp: ekstraordinært utbytte skal til gjeldsnedbetaling eller fond — ikke til drift.

TOLKNING Soliditeten er reell, men **todelt**. De høye finansindikatorne (NDR 3,5 %, fond 16,3 %) er konsistente med kommunens egne tall, og netto lånegjeld (92,9 %) ligger komfortabelt under det egne makstaket på 103 %. Men en vesentlig del av overskuddet hviler på et **fallende kraftutbytte** (~125 → 70 mill) og en svingende skatteinngang. Når den finansbårne delen normaliseres, må driften — som kommunen selv påpeker har «høye driftskostnader» — strammes. Innstrammingen er derfor ikke en respons på krise, men på at den ekstraordinære medvinden tar slutt. Bruk 16,3 % / 3,5 % som VISER, men les dem sammen med utbytte-avhengigheten som ærlig TOLKNING av handlingsrommet.

3 · Barnevern: anomalien forklart — levekårsdrevet, ikke lokal raushet

VISER Barnevern er den **eneste sektoren klart over behovsnivå** i Porsgrunn: +41,3 mill i 2025 (+1 103 kr/innb), opp fra +38,2 mill i 2024. Dette står i kontrast til kommunens øvrige profil, der de store tjenestene drives under behov. Barnehage ligger så vidt over (+2,7 mill) — plausibelt et resultat av bemanningsnorm og tilskudd til private barnehager (lite styrbar del av rammen), ikke villet ekstrasatsing.

TOLKNING Avviket forklares **ikke** av lokal raushet, men av en levekårsprofil tyngre enn fylket og landet — faktorer kommunen i liten grad styrer:

1. **Levekår er den strukturelle driveren.** Kommunens eget kunnskapsgrunnlag dokumenterer «flere lavinntektshusholdninger enn fylket og landet», «mer barnefattigdom enn i landet for øvrig», høyere uføreandel, mer frafall fra videregående og «mange som står utenfor arbeidslivet» — forsterket av industrikultur og at innvandrere er overrepresentert blant dem utenfor arbeid.
2. **Strukturelt kostnadspress kommunen selv flagger.** Rammeområdet «Barn, unge og kultur» har «alltid» usikkerhet «spesielt innenfor barnevern og barn med store sammensatte behov», og har «de siste årene hatt store driftsavvik».
3. **Dyre enkeltsaker.** Kjøp av institusjons- og fosterhjemstiltak gir store, lite styrbare utslag.

Tilsyn Saturnvegen avlastningsbolig 2022 = lovbrudd. Statsforvalteren fant at kommunen «ikke sikrer at tjenestene til barn i avlastningsbolig er forsvarlige» (hol. §§ 3-1, 4-1, 4-2), med mangelfull journal- og legemiddeldokumentasjon og utilstrekkelig styring/kvalitetsforbedring, herunder mangelfull opplæring i kapittel 9 (tvang/makt). Tilsyn 15.–21.11.2022, rapport 13.03.2023. Dette treffer nettopp **barn med store sammensatte behov** — samme gruppe som driver barnevern-/sammensatte-behov-utgiftene. Avviket over behov er altså ikke et tegn på overforbruk, men korrelerer med en tjeneste under press.

LAG 1 Gulvet er barnevernloven og forsvarlighetskravet. Barnevernstiltak er rettighets- og forsvarlighetsbaserte; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial ligger derfor ikke i tiltaksnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne (tidlig innsats, forebygging, kvalifisering) der kommunen faktisk har handlingsrom over tid.

Hvorfor dette er rapportens hovedfunn. I en kommune som ellers driver de store tjenestene under behov, er barnevern det ene stedet der profilen brytes. Tolkningen er at bruddet er *strukturelt* (leveskår + enkeltsaker), ikke et uttrykk for at Porsgrunn prioriterer barnevern høyere enn andre tjenester. Avviket bør leses som en indikator på reelle levekårsutfordringer i en industriby — ikke som overforbruk, og i liten grad som et lokalt prioriteringsvalg som kan reverseres med budsjettvedtak.

4 · Sosial under behov — men tilsynet antyder streng NAV-praksis

VISER Sosial ligger **under behovsnivå** i Porsgrunn: –24,7 mill i 2025, opp fra –49,4 mill i 2024 (mindre dypt). Det er bemerkelsesverdig gitt levekårsprofilen (kap. 3): en kommune med mer lavinntekt, barnefattigdom og utenforskap enn fylket og landet skulle isolert sett ventes å bruke *mer*, ikke mindre, enn behovsindeksen tilsier.

NAV-tilsyn 2022 = lovbrudd. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark konkluderte med to lovbrudd: kommunen «sikrer ikke tilstrekkelig kartlegging av hjelpebehov» og «sikrer ikke forsvarlig vurdering og beslutning ved tildeling». Konkrete funn: gjennomgående få/ingen opplysninger om barns situasjon i vedtak; bruk av for lave livsoppholdssatser uten individuell begrunnelse; **nødhjelpssatser på kr 75–87/dag mot SIFOs ~115–129** bare til mat; automatisk «stordriftsfordel»-trekk uten konkret vurdering; og reduserte utbetalinger «uten å varsle» og «uten å fatte endringsvedtak». Tilsyn 27.09–03.11.2022.

TOLKNING Her er en **mulig spenning** mellom VISER og tilsynet. VISER viser sosial *under* behov, hvilket isolert kan tolkes som villet, stram styring (forenlig med kommunens uttalte mål om å redusere driftsnivået). Men NAV-tilsynet i 2022 påviste nettopp at kommunen brukte for lave livsopphold-/nødhjelpssatser og endret ytelser uten vedtak. Det åpner for at det lave sosialutgiftsnivået **delvis kan være en konsekvens av streng tildelingspraksis snarere enn lavt reelt behov** — altså en mulig underdekning maskert som effektivitet. Dette er en viktig nyanse: avviket «sosial under behov» kan ikke uten videre leses som et rent effektiviseringsfunn.

LAG 1 Gulvet er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er en rettighetsbasert ytelse, og forsvarlig kartlegging — herunder av barns behov — er et lovkrav, ikke et innsparingsobjekt. Tilsynsfunnet fra 2022 skjerper dette: et lavt utgiftsnivå som dels skyldes for lave satser, er ikke et uttrykk for effektiv drift, men for en praksis staten har funnet lovstridig. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial på sosialområdet ligger i å redusere de bakenforliggende driverne (kvalifisering, arbeidsretting), ikke i å presse ytelsesnivået ytterligere ned.

Den ærlige lesningen. Sosial er ikke et «billig» suksessområde i Porsgrunn. At forbruket ligger under behov, samtidig som levekårene er tyngre enn snittet og tilsynet fant lave satser, peker mot at en del av «innsparingen» er underdekning. Kommunestyret bør be om at sosial-tallet leses sammen med tilsynsoppfølgingen før det tolkes som handlingsrom.

5 · Handlingsrom: to inntektsbein i bruk, men en finansbåret buffer som normaliseres

VISER I motsetning til mange rike kommuner har Porsgrunn allerede tatt i bruk **begge** de store «ekstra» inntektsopsjonene: eiendomsskatt i hele kommunen (6,0 ‰, ~170 mill/år) og Skagerak-utbytte (14,83 % eierandel). Eiendomsskatten er et **villet, vedtatt premiss** — Porsgrunn velger bredt skattegrunnlag der f.eks. Asker velger det bort. Handlingsregelen er stram og overholdt: $NDR \geq 3\%$ (faktisk 3,5), disposisjonsfond $\geq 9\%$ (faktisk 16,3), netto lånegjeld $\leq 103\%$ (faktisk 92,9).

TOLKNING Fordi begge inntektsbein allerede er i bruk, har Porsgrunn **mindre ubrukt inntektsopsjon** enn en kommune som har avstått eiendomsskatt. Det reelle handlingsrommet ligger derfor på utgifts- og buffersiden, ikke i nye inntektsgrep. Hovedutfordringen er at **en del av buffergrunnlaget er finansbåret**: når utbyttet normaliseres (~125 → 70 mill), faller en inntekt kommunen i dag delvis lener seg på.

Inntektssiden: opsjonene er allerede tatt

	GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1	Eiendomsskatt — 6,0 ‰ i hele kommunen; ~170 mill/år	Inntekt	i bruk	lav
I2	Skagerak-utbytte — 14,83 % eierandel; fallende ~125→70 mill	Inntekt	i bruk, fallende	middels

VISER Politisk vedtatt prinsipp: ekstraordinært utbytte (utover normalnivå) skal til nedbetaling av langsiktig gjeld eller til disposisjonsfond — ikke til drift. **TOLKNING** Dette er en disiplinert og riktig innretning: den hindrer at en svingende finansinntekt blir en varig driftsforpliktelse. Risikoen er ikke at prinsippet er feil, men at den løpende driften likevel har vokst på de gode årene. Kommunens egen ledelse advarer mot å basere driften på de høye utbyttene — derav behovet for å redusere driftsnivået før utbyttet normaliseres.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (de fleste ligger alt under behov), og barnevern-avviket er behovsdrevet (kap. 3). Inntektsopsjonene er allerede tatt i bruk. Det reelle valget står derfor mellom (a) å redusere driftsnivået i takt med at utbyttet normaliseres, slik kommunen selv varsler, eller (b) å tære på disposisjonsfondet for å holde driften oppe — som handlingsregelen og ledelsen advarer mot. Dette er et **styrings- og prioriteringsvalg**, 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, finansindikatorene, utbytte- og eiendomsskattetallene og sektortallene er VISER. Forklaringen på barnevern-anomalien (levetår), vurderingen av om sosial under behov er villet effektivitet eller streng praksis/underdekning, og lesningen av soliditeten som delvis finansbåret er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «løsning».

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.
- **Handlingsprogram 2024–27 (bystyrets vedtak)** — to inntektsbein, finansbåret resultat, handlingsregel (3 %/9 %/103 %), eiendomsskatt-premiss, driftskostnadsutfordring.
- **Kommunens kunnskapsgrunnlag (samfunnsdel)** — levetårsprofil: lavinntekt, barnefattigdom, uføre, frafall, utenforskap over fylkes- og landssnitt.
- **Helsetilsynet / Statsforvalteren** — NAV-tilsyn 2022 (lovbrudd: lave nødhjelpssatser, kartlegging/vurdering); Saturnvegen avlastningsbolig 2022 (lovbrudd: uforsvarlige tjenester til barn med sammensatte behov).
- **Vestfold og Telemark revisjon (VTR)** — forvaltningsrevisjon sykefravær (jan. 2024): Porsgrunn 9,3 % mot Skien 10,4 % (mars 2023), under sammenlignbare; mindre anbefalinger.
- **pd.no / Skagerak Energi** — utbytte- og resultatnivåer (745 mill samlet NDR 2021–2025; 322 mill ekstraordinært utbytte 2023).

Forbehold

1. **Sektorvise mer-/mindreforbruk 2024/2025** ligger i Framsikt-årsberetningen (JS-rendret, ikke uttrekkbar tekstlig). «Villet effektivisering vs. underdekning» per sektor er derfor TOLKNING basert på handlingsregel, HP-formuleringer og tilsyn — ikke en eksplisitt kommunal selverklæring.
2. **Faktiske utbytte- og eiendomsskattetall 2024/2025** er kun delvis bekreftet: budsjettanslag ~125 mill (utbytte 2024), 322 mill faktisk ekstraordinært (2023), e-skatt ~173 mill budsjettert (2023). Faktiske regnskapstall 2024/2025 ikke verifisert.
3. **Sosial under behov vs. NAV-lovbrudd** er en mulig spenning (kap. 4): VISER sier under behov, tilsynet antyder at lavt nivå delvis kan skyldes for streng/lav tildeling. Lesningen er nyansert, ikke avgjort.
4. **Forvaltningsrevisjoner ut over sykefravær** — VTRs fulle Porsgrunn-rapportliste er ikke uttømmende gjennomført; mulige revisjoner på barnevern/økonomistyring 2023–2025 kan finnes der.
5. **PLO-funksjonssplitten** (institusjon/hjemmebaserte) er føringssensitiv mellom kommuner; sum PLO er robust. Brutto per institusjonsplass ~1,94 mill, andel 80+ langtidsopphold 7,3 %.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostepølse i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke 16,3 %-fondet som ubetinget fritt handlingsrom (delvis finansbåret), og den tolker ikke barnevern-avviket som lokal raushet. Hovedfunnet — barnevern som

levekårsdrevet anomali — og hovednyansen — sosial under behov som mulig streng praksis, ikke bare effektivitet — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Porsgrunn kommunes handlingsprogram 2024–27 og kunnskapsgrunnlag · Helsetilsynet/ Statsforvalteren (NAV-tilsyn 2022; Saturnvegen avlastningsbolig 2022) · VTR forvaltningsrevisjon sykefravær (jan. 2024) · pd.no / Skagerak Energi. Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skiilet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».