

Sandefjord kommune

Økonomisk handlingsrom mot 2030

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en lavinntektskommune som har gjort effektivitet til religion — kåret til Norges best styrte kommune, helt uten eiendomsskatt, og med et ~1,4 mrd kroners kraftfond som ryggrad. Ett funn skiller seg ut: **ingen** sektor ligger over behov — alle syv drives under behovsnivå, begge år. Seriens reneste «alt under behov»-profil.

0 av 7

sektorer over behov — alle syv ligger UNDER behovsnivå, begge år. Villet effektivitet, ikke svikt (kap. 1–2)

20,2 %

disposisjonsfond (KOSTRA) — høyt, men i betydelig grad kraftfonds-/finansbåret (kap. 4)

37,4 %

netto lånegjeld — strategisk lav; bærebjelken i en modell uten eiendomsskatt (kap. 4)

6,1 %

netto driftsresultat 2025 (VISER) — men markant over kommunens eget 3,5 % (2024); behandles med forsiktighet (kap. 4)

Sammendrag for kommunestyret: alt under behov — villet effektivitet, ikke svikt

VISER Sandefjord driver i 2025 **samtligesju tjenester under behovsnivå**: grunnskole –108 mill, kommunehelse –96 mill, barnevern –90 mill, administrasjon –80 mill, sosial –58 mill, pleie og omsorg –34 mill og barnehage –27 mill. **Ingen sektor ligger over behov** — verken i 2025 eller i 2024. Dette er seriens reneste «alt under behov»-profil. Samtidig er balansen sterk: disposisjonsfond 20,2 %, netto lånegjeld bare 37,4 %, og netto driftsresultat 6,1 % (VISER, se forbehold kap. 4).

TOLKNING Sandefjord er en **lavinntektskommune** — frie inntekter bare ~91 % av landssnittet og **ingen eiendomsskatt** — som har gjort effektivitet til en dyd. Kommunen sier selv den «driver 200 millioner billigere enn sammenlignbare kommuner». At alt ligger under behov er derfor *villet effektivitet, ikke underdekning*. Uavhengig bekreftelse: AgendaKaupang kåret i 2025 Sandefjord til **Norges best styrte kommune (nr. 1)** i Kommuneindeksen — lav kostnad, god nok kvalitet, sterk finans. Rygggraden er **Kraftfondet** (~1,38 mrd, fra salg av energiverk-aksjer rundt år 2000): det høye fondet er i betydelig grad finansbåret, og den lave gjelden er et strategisk premiss som erstatter den fraværende eiendomsskatten.

2024 → 2025-utviklingen. Profilen er stabil: alle sju sektorer er under behov begge år. Bildet ble noe *dypere* på de fleste områder — grunnskole gikk fra –81 til –108 mill, kommunehelse fra –82 til –96, sosial fra –38 til –58, barnehage fra –12 til –27. Pleie og omsorg gikk motsatt vei og *nærmet seg* behov (fra –68 til –34 mill) og er nå sektoren minst under behov — konsistent med en aldrende befolkning. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–67,6	–81,3	–11,7	–81,9	–38,0	–88,2	–85,2
2025 (revidert)	–33,8	–108,0	–26,9	–95,9	–58,2	–90,3	–80,2

Hovedbildet i fem punkter

- Ingen sektor over behov** — alle sju drives under, begge år. Seriens reneste «alt under behov»-profil (kap. 1–2).
- Villet effektivitet, ikke svikt** — drevet av lave frie inntekter (~91 %) og null eiendomsskatt; bekreftet av kåringen til Norges best styrte kommune 2025 (kap. 2).
- Kraftfondet er rygggraden** (~1,38 mrd) — det høye fondet (20,2 %) er i betydelig grad finansbåret, lav gjeld (37,4 %) er strategisk (kap. 4).
- Soliditeten er finansavhengig på toppen** — brutto driftsresultat er negativt; NDR blir positivt bl.a. via avdragseffekt og finansinntekter (kap. 4).
- Stram drift knaker på bemanningen** — lovbrudd på legemiddelhåndtering (2024), ansatte med for lite tid i hjemmetjenesten (2025) (kap. 3).

Det viktigste skillet i rapporten. Sandefjord har ikke et utgiftsproblem — alt drives under behov, og en uavhengig indeks kårer kommunen som landets best styrte. Spørsmålet kommunestyret bør stille er

to delt: **hvor robust** er en soliditet der toppen hviler på kraftfondets avkastning og avdragseffekt (brutto driftsresultat er negativt), og **hvor lenge** tåler den stramme driften presset på bemanningssiden før «under behov» tipper fra effektivitet over i underdekning — slik tilsyns- og revisjonsfunnene i hjemmetjenesten antyder.

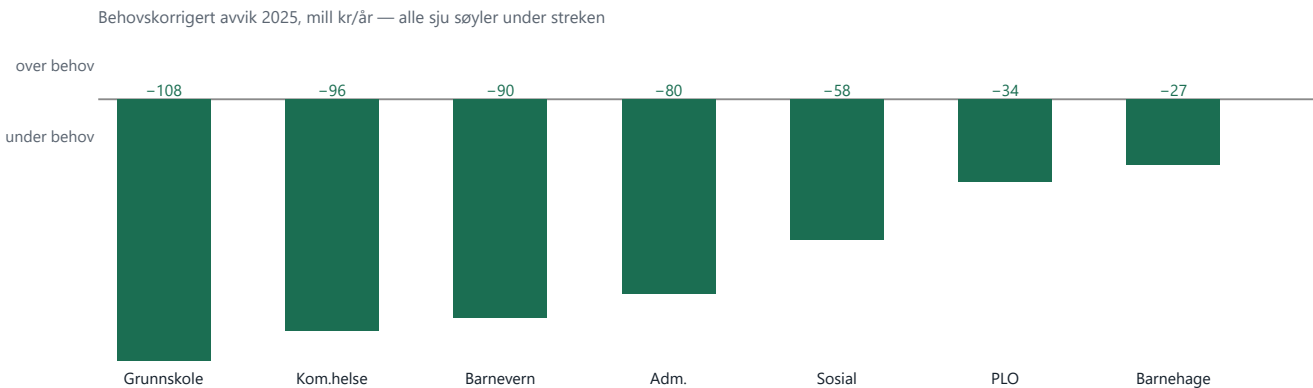
Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 5 dekker handlingsrom; kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder NDR-avstemmingen (VISER 6,1 % vs kommunens 3,5 %).

1 · Det behovskorrigerte bildet: alt under behov, uten unntak

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Sandefjord i 2025 **samtligesju sektorer under behovsnivå**. Det finnes ingen sektor over behov — i hele serien er dette den reneste «alt under»-profilen:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Grunnskole	-108,0	-81,3	dypest under, dypere
Kommunehelse	-95,9	-81,9	langt under, dypere
Barnevern	-90,3	-88,2	langt under
Administrasjon	-80,2	-85,2	under, litt mindre
Sosial	-58,2	-38,0	under, dypere
Pleie og omsorg	-33,8	-67,6	minst under, nærmer seg behov
Barnehage	-26,9	-11,7	under, dypere

2025 hovedår (reviderte tall); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 67 062.



TOLKNING Mønsteret er entydig: ingen søyle krysser over streken. For en lavinntekts- kommune er dette ikke et kriseuttrykk, men en **strukturell lavkostdrift**. De dypeste avvikene ligger på grunnskole, kommunehelse og barnevern; PLO er sektoren *minst* under behov og nærmer seg streken (fra -68 til -34 mill), konsistent med en aldrende befolkning og at omsorg er vanskeligst å effektivisere. «Ostehøvel» er irrelevant her — det finnes ingen sektor over behov å høvle ned mot. Det reelle analyse-spørsmålet er todelt: *tåler* den stramme driften ytterligere press (kap. 3), og hvor finansavhengig er soliditeten (kap. 4).

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift dyp under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. De kvalitative kildene peker entydig mot det første: lave frie inntekter (~91 %) + null eiendomsskatt tvinger fram lavkostdrift, og AgendaKaupang bekrefter at kvaliteten holder mål. Men ingen enkeltkilde forklarer hvorfor akkurat grunnskole/kommunehelse/barnevern ligger så langt under — «villet effektivitet» er en syntese (se kap. 6). Grunnskolen leverer samtidig 40,8 grunnskolepoeng, som trekker i retning av effektiv drift på det området.

2 · Hovedfunnet: villet effektivitet drevet av svakt inntektsgrunnlag

VISER Sandefjord har frie inntekter på **bare ~91 % av landssnittet** og **ingen eiendomsskatt** (verken bolig, fritidsbolig eller næring). Kommunen omtaler selv at den «driver 200 millioner billigere enn sammenlignbare kommuner». I 2025 ligger samtlige sju sektorer under behov (kap. 1).

TOLKNING At alt ligger under behov er **ikke underdekning, men villet effektivitet**, drevet av tre forhold:

1. **Lave frie inntekter tvinger fram lavkostdrift.** Med inntekter på ~91 % av snittet *kan* ikke Sandefjord bruke mer enn behovsnivået tilsier — og har bygget en organisasjonskultur rundt det.
2. **Null eiendomsskatt er et bærende politisk premiss.** Kombinasjonen kraftfond + lav gjeld + svært stram drift erstatter skatteinntekten en lavinntektskommune ellers ville trengt.
3. **Driften gikk i pluss i 2024** uten tegn til sektorkrise — samlet netto mindreforbruk, god økonomistyring nevnt eksplisitt som resultatdriver.

Uavhengig bekreftelse: Norges best styrte kommune (nr. 1), 2025. AgendaKaupangs Kommuneindeks 2025 rangerer Sandefjord som **nummer 1 av norske kommuner**. Indeksen vekter kostnader, kvalitet og finanser likt: Sandefjord kommer høyt på effektivitet (lav kostnad gir godt nok kvalitetsnivå) og på finans (høyt disposisjonsfond, lav gjeld). Dette underbygger at «under behov» = effektivitet, ikke svikt — kvaliteten holder mål samtidig som kostnaden er lav. (Rapportens finanstall for Sandefjord: disposisjonsfond ~21 % av brutto driftsinntekter, NDR 3,61 / 4,81 / 3,63 % for 2022/2023/2024, netto lånegjeld 33,77 / 36,61 / 30,89 %.)

EFFEKTIVITET **Gulvet er forsvarlighetskravet.** «Under behov» kan ikke presses vilkårlig nedover. Den primære forklaringen på de dype avvikene er strukturell — svakt inntektsgrunnlag som er internalisert i driftskulturen — ikke en sektorspesifikk innsparingsbeslutning. Per-sektor-driverne (f.eks. hvorfor barnevern –90 mill) er ikke dokumentert i detalj fra kommunen selv, og behandles som syntese (kap. 6).

Hvorfor dette er rapportens hovedfunn. I en serie der de fleste kommuner har minst én sektor over behov, er Sandefjord den eneste med *ingen*. Tolkningen er at dette er en bevisst, helhetlig lavkostmodell — fremtvunget av lave inntekter, muliggjort av kraftfond og lav gjeld, og uavhengig bekreftet som landets best styrte. Det betyr at en eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial ikke ligger i tjenestenivået (det er allerede stramt), men i robustheten i finansieringsmodellen (kap. 4) og i å unngå at den stramme driften tipper over i underdekning på bemanningssiden (kap. 3).

3 · Pleie og omsorg: minst under behov — men her knaker bemanningen

VISER Sandefjords PLO-brutto er **35 088 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger PLO bare 34 mill under behov — sektoren **minst** under behov (kap. 1). Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	35 088	Lønn, kr/innb	28 397
— Institusjon (253+261)	13 536	Kjøp fra private, kr/innb	2 942
— Hjemmebaserte (254+257+258)	18 808	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	486
herav funksjon 257	10 643	Brutto per institusjonsplass, kr	2 349 327
		Andel 80+ langtidsopphold	5,8 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 67 062.

TOLKNING PLO er tyngdepunktet i driften (lønn 28 397 kr/innb) og samtidig sektoren minst under behov — Sandefjord er altså relativt sett *minst nøktern* nettopp på pleie og omsorg, konsistent med en aldrende befolkning og at omsorg er vanskeligst å effektivisere. Institusjonsdriften er relativt dyr per plass (~2,35 mill/plass) ved lav andel langtidsplasser (5,8 %), forenlig med en struktur vridd mot hjemmebaserte tjenester (funksjon 257 alene 10 643 kr/innb). Lavt privat tjenestekjøp (2 942 kr/innb) og lav ressurskrevende- refusjon (486 kr/innb) bekrefter en egendrevet, stram profil. Et eventuelt effektiviseringspotensial er marginalt: gulvet er forsvarlighetskravet, og kildene viser at det gulvet allerede er under press.

Tilsyn og forvaltningsrevisjon i hjemmetjenesten — der stram drift knaker. Statsforvalterens landsomfattende tilsyn (mars 2024) konstaterte **lovbrudd på legemiddelhåndtering**: ved bruk av elektronisk medisindispenser hos hjemmeboende eldre sikret Sandefjord ikke forsvarlig individuell oppfølging (13 av 15 journaler manglet dokumentert egnethetsvurdering; planlagte rutinebesøk ble ikke gjennomført). Forvaltningsrevisjonen av tjenester til hjemmeboende (sep 2025) fant at tjenestene er «i tråd med regelverket» og at **over 90 % av både ansatte og brukere** mener hjemmetjenesten gjør en god jobb — *men* ansatte opplever at de **ikke har nok tid** hos den enkelte pasient («ansatte strekker seg langt»). Dette er den klareste kvalitative indikasjonen på at den stramme, effektive driften presser bemanningen — punktet der «under behov» grenser mot underdekning. (Motvekt: tilsyn med barne-/avlastningsboliger 2023 fant ingen lovbrudd.)

4 · Finans: kraftfondet som ryggrad — og en NDR som spriker

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	6,1	VISER — men markant over kommunens eget nivå (se avstemming)
Disposisjonsfond	20,2	høyt; matcher kommunen (~21 %) — men i betydelig grad kraftfonds-båret
Netto lånegjeld	37,4	strategisk lav; matcher kommunens nivå (31–37 %)
Sykefravær (legemeldt)	7,8	omtrent på landssnitt (7,7 %)

Reviderte tall (KOSTRA). Kraftfondets markedsverdi ~1,38 mrd (31.12.2024), fra salg av energiverk-aksjer rundt år 2000.

Kraftfondet — Sandefjords finansielle ryggrad. Rundt år 2000 solgte (gamle) Sandefjord sine aksjer i energiverket for om lag 1 mrd; midlene er i dag verdt **~1,38 mrd kr**. Per økonomireglementet skal kraftfondets avkastning finansiere investeringer; i 2024 ga fondet **10,6 % / 134 mill kr** (mot budsjettet 84,4 mill). Det høye disposisjonsfondet (VISER 20,2 %) er i betydelig grad **kraftfonds-båret** — fondets andel ligger i både disposisjons- og kapitalfond, og det finnes et bufferfond på 140 mill som med 95 % sannsynlighet skal dekke et negativt avkastningsår. Den lave lånegjelden (VISER 37,4 %) er et *uttalt strategisk premiss*: «Over tid er vi helt avhengig av at kommunen klarer å bevare en lav gjeldsgrad.»

TOLKNING Soliditeten er **både drifts- og fondsbåret, men toppen er finansavhengig**.

Kommunedirektøren er eksplisitt: **brutto driftsresultat er negativt** (avskrivningene overstiger netto driftsresultat) — NDR blir bare positivt fordi det er *avdragene*, ikke avskrivningene, som gir resultateffekt i kommuneregnskapet, og fordi finansinntekter (kraftfond + likviditetsavkastning) løfter resultatet over streken. Driften alene bevarer altså ikke formuesverdien. KS-modellen tilsier at NDR «bør ligge rundt 4 %» for formuesbevaring; kommunen lå på 3,5 % i 2024.

Avstemming av NDR — det viktigste finansforbeholdet. VISER 2025 = **6,1 %**. Men kommunens eget nivå var **3,5 % (2024)**, og AgendaKaupang oppgir 3,61 / 4,81 / 3,63 % for 2022/2023/2024. VISER-2025 ligger altså **markant over** kommunens historiske nivå (3,5–4,8 %). 2025-regnskapet var ikke publisert da kilden ble skrevet, så spriket er *ikke avstemt* — sannsynlig forklaring er et særlig godt finansår (kraftfond + likviditetsavkastning) eller en periodiseringseffekt. **Behandle 6,1 % med forsiktighet** til kommunens eget 2025-tall foreligger. Til kontrast matcher disposisjonsfond (20,2 % vs ~21 %) og lånegjeld (37,4 % vs 31–37 %) kommunens egne tall godt.

TOLKNING Den ærlige lesningen: Sandefjord har en **sterk, men finansavhengig balanse** — høyt fond, lav gjeld, men et negativt brutto driftsresultat som løftes over streken av kraftfondets avkastning og av avdragseffekten. To svake finansår ville tære på handlingsrommet og avdekke at den løpende driften er strammere enn 20,2 %-fondet antyder. Dette er ikke svakhet, men en betinget risiko: modellen forutsetter at lav gjeld og god fondsavkastning vedvarer.

5 · Handlingsrom: en effektiv kommune uten enkle reserver

VISER Sandefjord deltok i «inntektsopprøret» i 2024, men ble skuffet da det nye inntektssystemet ikke endret kommunens relative inntektsnivå (~91 % av snittet). Kommunen har **ingen eiendomsskatt**, lav gjeld (37,4 %) og et kraftfond (~1,38 mrd) hvis avkastning per reglement skal finansiere investeringer.

TOLKNING Handlingsrommet er paradoksalt. På driftssiden er reservene *allerede brukt* — alle sju sektorer ligger under behov, så det finnes lite å hente uten kapasitetsrisiko (jf. bemanningspresset i hjemmetjenesten, kap. 3). Ytterligere kutt ville flytte kommunen fra effektivitet mot underdekning. De reelle grepene ligger derfor på inntekts- og finanssiden.

Inntekts- og finanssiden

	GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1	Eiendomsskatt — frivillig avstått; utnyttet inntekt for en lavinntektskommune	Inntekt	ikke innført	høy
F1	Kraftfondets avkastning — finansierer investeringer per reglement; men volatil	Finans	i bruk	middels

VISER Sandefjord har **ingen eiendomsskatt** — styrt av et borgerlig flertall under landets lengst sittende ordfører. **TOLKNING** For en *lavinntektskommune* som tvinger fram lavkostdrift på alle sektorer, er den frivillig avståtte eiendomsskatten den mest påfallende ubrukte inntektsopsjonen. Den er politisk betent og holdes bevisst i sjakk, men logisk er den det eneste grepet som ville løsne det inntektsbaserte presset uten å gå dypere i tjenester som allerede ligger under behov. Å avvise grepet er legitimt — men da bør alternativet (fortsatt stram drift + avhengighet av kraftfondets avkastning, som ledelsen advarer mot å lene seg på) anvises eksplisitt.

Handlingsromslogikken. Sandefjord har gjort effektivitet til religion og er belønnet med tittelen Norges best styrte kommune. Men nettopp derfor er de enkle reservene oppbrukt: tjenestene ligger under behov, bemanningen knaker, og soliditetens topp er finansavhengig. Det reelle valget mot 2030 står mellom (a) å fortsette den stramme driften med økende risiko for at «under behov» tipper over i underdekning, (b) å lene seg videre på kraftfondets avkastning (volatil — ledelsen advarer), eller (c) å åpne den frivillig avståtte eiendomsskatten. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem.

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 og finansindikatorene er VISER. Forklaringen «villet effektivitet» på at alle sektorer ligger under behov, vurderingen av om dette er effektivitet eller underdekning, og lesningen av at soliditetens topp er finansavhengig, er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall (publisert 16.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen og det nye inntektssystemet.
- **AgendaKaupang — Kommuneindeksen 2025** — kåringen av Sandefjord til Norges best styrte kommune (nr. 1); finanstall 2022–2024 (NDR, fond, gjeld).
- **Sandefjord kommune — årsregnskap/-beretning 2024** — kraftfond (note 7/9, ~1,38 mrd, 10,6 % avkastning), negativt brutto driftsresultat, NDR 3,5 %, lav gjeld som strategisk premiss.
- **Helsetilsynet / Statsforvalteren** — landsomfattende tilsyn legemiddelhåndtering 2024 (lovbrudd, elektronisk medisindispenser); barne-/avlastningsboliger 2023 (ingen lovbrudd).
- **Vestfold og Telemark revisjon IKS** — forvaltningsrevisjon tjenester til hjemmeboende (sep 2025): i tråd med regelverk, >90 % tilfredshet, men ansatte med for lite tid.

Forbehold (ærlig om hva som ikke er avstemt)

1. **NDR-spriket.** VISER 2025 = 6,1 %, men kommunens eget nivå var 3,5 % (2024) / 3,6–4,8 % (2022–24). 2025-regnskapet var ikke publisert da kilden ble skrevet, så spriket er **uforklart og ikke avstemt**. Behandle 6,1 % med forsiktighet til kommunens eget 2025-tall foreligger. Fond (20,2 %) og gjeld (37,4 %) matcher kommunen godt.
2. **Sektorvise behovsdrivere.** Ingen enkeltkilde fra kommunen forklarer hvorfor akkurat grunnskole/kommunehelse/barnevern/administrasjon ligger så langt under behov. «Villet effektivitet pga. lave frie inntekter» er en **syntese** av kommunens generelle utsagn + AgendaKaupangs effektivitetsindeks, ikke et sektorspesifikt utsagn.
3. **Kraftfondets opprinnelse.** Kildene spriker noe om eksakt salgsår («rundt år 2000») og grunnbeløp (~1 mrd ved salg; ~1,38 mrd i dag). «Gjennvik-fondet» (oppdragets premiss) er trolig en forveksling — kommunen kaller det konsekvent «Kraftfondet».
4. **2025-regnskapet er ikke lokalisert i publisert form.** Kommunens egne 2025-tall (NDR, fond, gjeld) er kun avstemt mot 2024-regnskapet og AgendaKaupang (t.o.m. 2024).
5. **PLO-funksjonssplitten** (institusjon/hjemmebaserte) er føringssensitiv mellom kommuner; sum PLO er robust. Sykefravær er kun oppgitt samlet (7,8 %), ikke per sektor.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke osthøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke 20,2 %-fondet som fullt fritt handlingsrom (det er kraftfonds-båret), og den tar ikke NDR 6,1 % for god fisk. Hovedfunnet — at *ingen* sektor ligger over behov, som villet effektivitet bekreftet av kåringen til Norges best styrte kommune — og hovedforbeholdet — NDR-avstemmingen — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · AgendaKaupang Kommuneindeksen 2025 · Sandefjord kommunes årsregnskap/-beretning 2024 · Helsetilsynet/ Statsforvalteren (legemiddeltilsyn 2024; avlastningsboliger 2023) · Vestfold og Telemark revisjon IKS (hjemmeboende 2025). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skiilet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».