



PORSGRUNN KOMMUNE



Strategidokument 2027-2030

Sammen om Porsgrunn

Kommunedirektørens forord

Hva strategidokumentet er og dets rolle i styringen av kommunen

Strategidokumentet legges fram som kommunedirektørens felles ramme og utgangspunkt for arbeidet med budsjett og handlings- og økonomiplan 2027–2030. Dokumentet skal gi bystyret et tydelig grunnlag for prioriteringer, mål og ressursbruk, og bidra til felles forståelse og tydelig retning for de valgene som tas. Politisk behandling av dokumentet før sommeren gir bedre forutsigbarhet og legge til rette for en mer målrettet høstprosess.

Strategidokumentet erstatter tidligere rammesak og samler kunnskap, mål og prioriteringer i én helhetlig framstilling. Først beskrives sentrale utfordringer og utviklingstrekk for Porsgrunn som samfunn. Så redegjøres det for den økonomiske utviklingen for de neste årene, samt hovedtrekk for kommunen som organisasjon. Deretter vises sammenhengen i kommunens målstruktur, med utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel og de fire satsingsområdene. Til slutt presenteres utfordringsbilde, delmål og prioriteringer for hvert kommunalområde og stabsområde, samt en planoversikt over vedtatte, pågående og planlagte planarbeider i perioden.

Særskilte satsinger i perioden

I den kommende perioden fremheves særlig fire overordnede satsinger.

For det første vil flere eldre, færre barn og unge, og en utflating i veksten av yrkesaktive få konsekvenser for tjenestebehovet, for arbeidskraften og den økonomiske bæreevnen i kommunen. Porsgrunn kommune må i kommende fireårsperiode møte endringer i demografien med tydelige prioriteringer og nødvendig omstilling.

For det andre er utenforskap en betydelig utfordring for Porsgrunn. Høy andel utenfor arbeid og utdanning og mange arbeidssøkere har store konsekvenser både for den enkelte og for fellesskapet. Arbeidet med å forebygge og redusere utenforskap vil derfor være en sentral prioritering på tvers av tjenester og sektorer.

For det tredje har kommunen ert stort vedlikeholdsbehov innen bygg, infrastruktur og kommunal eiendom. Manglende vedlikehold over tid gir økte kostnader og redusert handlingsrom. I årene som kommer må vi prioritere bedre mellom drift, vedlikehold og investeringer for å sikre langsiktig bærekraft og god tjenestekvalitet.

For det fjerde er styring og ledelse viktige forutsetninger for å lykkes med prioriteringene som gjøres. Kommunen har gjennomført endringer i organiseringen og tatt viktige grep i retning av mer helhetlig styring og felles ledelse. I perioden framover skal vi hente ut effektene av dette arbeidet, styrke sammenhengen mellom mål, prioriteringer og

resultater, utarbeide tydelige og omforente økonomiske nøkkeltall, samt bygge tilstrekkelig strategisk kapasitet i organisasjonen.

Veien videre: Prioritering, styring og gjennomføring

Samlet sett gir innholdet som presenteres i dette dokumentet et tydelig budskap: Porsgrunn kommune må prioritere tydeligere, samarbeide bedre og jobbe mer kunnskapsbasert, på tvers av hele organisasjonen. Dette forutsetter at vi fortsetter å styrke den helhetlige styringen og frigjør kapasitet til mer langsiktig og utviklingsorientert arbeid.

Innhold

Kommunedirektørens forord	2
Sammendrag	5
1 utfordringer og utviklingstrekk	10
1.1 Befolkningsutvikling og demografi	10
1.2 Utenforskap	16
1.3 Folkehelse og levekår	18
1.4 Nærings- og arbeidsliv	21
1.5 Klima og miljø	25
1.6 Samfunnssikkerhet og beredskap	28
2 Økonomi og organisasjon – de store linjene fram til 2030	30
2.1 Organisasjon	30
2.2 Porsgrunn kommune sin økonomiske nåsituasjon	30
2.3 Demografi og statens overføringer	31
2.4 Renter - å planlegge i ulendt terreng	31
2.5 Gjeld som ikke kommer frem av regnskapene	32
2.6 Øvrige store tall	33
2.7 Finansielle nøkkeltall	34
3 Kommunens målstruktur og styring	35
4 Kommunalområder og staber	37
4.1 Politikk og administrasjon	37
4.2 Barn, unge og kultur	40
4.3 Helse og omsorg	44
4.4 Miljø og byutvikling	50
5 Planoversikt	56

Sammendrag

Strategidokumentet er omfattende og inneholder mange detaljer. Her følger derfor et sammendrag som gir en overordnet oversikt over hovedtrekkene i hvert kapittel. Sammendraget er laget ved hjelp av kunstig intelligens, men kvalitetssikret av administrasjonen.

Strategidokumentets rolle og formål

Strategidokumentet er kommunedirektørens forslag til et samlet utgangspunkt for arbeidet med budsjett og handlings- og økonomiplan 2027–2030, og utgjør første del i en todelt budsjettprosess. Dokumentet erstatter tidligere rammesak og skal gi bystyret et felles og kunnskapsbasert grunnlag for prioriteringer i perioden.

Strategidokumentet bygger på kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt høsten 2025, og dette er den første handlings- og økonomiplanperioden der samfunnsdelen legges fullt ut til grunn. Dokumentet beskriver sentrale utfordringer og utviklingstrekk, viser sammenhengen i kommunens målstruktur og peker ut prioriterte satsinger og hovedretninger for videre budsjettarbeid.

I perioden løftes særlig fire overordnede satsinger fram: tydelige prioriteringer og nødvendig omstilling i tråd med demografiske endringer, forebygging og reduksjon av utenforskap, håndtering av betydelig vedlikeholdsbehov i bygg og infrastruktur, og styrking av styring og ledelse for å sikre gjennomføringsevne og helhet i kommunens prioriteringer.

Utfordringer og utviklingstrekk

Kapittel 1 beskriver sentrale utfordringer og utviklingstrekk som påvirker Porsgrunn kommune som samfunn, og som organisasjon, i årene framover.

Kapitlet bygger på temaer fra kunnskapsgrunlaget til kommuneplanens samfunnsdel, men er oppdatert med nye tall, statistikk og analyser fra sentrale fagpersoner i organisasjonen. Kapitlet gir dermed et enda mer aktuelt bilde av situasjonen enn det som lå til grunn for planarbeidet med samfunnsdelen.

Befolkningsutvikling og demografi

Befolkningsutvikling og demografi er et grunnleggende premiss for kommunens planlegging, økonomi og tjenestetilbud. Porsgrunn har hatt befolkningsvekst over tid, men veksten har vært svakere enn landsgjennomsnittet. Befolkningsøkningen de siste

årene skyldes særlig netto innflytting, og da først og fremst innvandring, samtidig som kommunen har hatt vedvarende fødselsunderskudd.

Alderssammensetningen i befolkningen er i tydelig endring. Antall eldre øker markant, mens antall barn i barnehage- og grunnskolealder går ned. Antall innbyggere i yrkesaktiv alder forventes å stagnere fremover.

Befolkningsframskrivingene viser at aldringen vil tilta betydelig mot 2040. Dette skaper to hovedutfordringer: økende press på pleie- og omsorgstjenestene, og behov for å tilpasse tjenestestruktur og investeringer til færre barn og flere eldre.

Utenforskap

Utenforskap er en av de mest alvorlige samfunnsutfordringene i Porsgrunn. En større andel av innbyggerne står utenfor arbeid og utdanning enn i landet samlet sett. I dette utenforskapet er det også flere unge voksne og unge med innvandrerbakgrunn som står utenfor enn landssnittet. Kommunen har mange langtidsarbeidssøkere. Samtidig er det et betydelig kompetansegap mellom arbeidssøkere og kravene i arbeidsmarkedet. Uføreandelen er høy, inkludert blant unge, og helseutfordringer bidrar til at utenforskapet for mange blir varig. Utenforskap henger tett sammen med levekår, psykisk helse og sosial deltakelse, og øker risikoen for at utfordringer forsterkes og går i arv. For kommunen innebærer dette behov for helhetlig og koordinert innsats på tvers av tjenester, med vekt på forebygging, tidlig innsats og bedre koblinger mellom arbeid, utdanning og helse- og velferdstjenester.

Folkehelse og levekår

Porsgrunn har gjennomgående høy livskvalitet, trygge nærmiljøer og sterke fellesskap. Samtidig er det tydelige forskjeller i helse, livskvalitet og levekår mellom ulike grupper og geografiske områder. Psykiske plager og ensomhet er utbredt, særlig blant unge voksne og kvinner. Sosiale helseforskjeller følger et tydelig livsløpsmønster, der levekårsutfordringer tidlig i livet øker risikoen for dårligere helse senere. Miljøforhold, spesielt luftforurensning, utgjør en ekstra belastning for deler av befolkningen. For kommunens arbeid betyr dette at folkehelse- og levekårspektivet må integreres i planlegging og tjenesteutvikling på tvers av sektorer, med særlig vekt på forebygging og reduksjon av sosiale helseforskjeller.

Nærings- og arbeidsliv

Porsgrunn har et variert og kompetent næringsliv, med industri som en tydelig kjerne. Kommunen har høy næringslivsvariasjon og relativt god nyetableringsaktivitet, men veksten i antall private arbeidsplasser har over tid vært svakere enn i landet for øvrig.

Tilgang på relevant kompetanse blir en stadig større utfordring. En aldrende arbeidsstyrke, høye kompetansekrav og lavere andel innbyggere med fullført videregående opplæring forsterker utfordringene. For kommunen innebærer dette behov for å se nærings- og arbeidslivspolitikken i sammenheng med utdanning, utenforskap og kompetanseutvikling, og å være en aktiv tilrettelegger for næringslivets omstilling og vekst.

Klima og miljø

Porsgrunn er kommunen i Norge med høyest direkte klimagassutslipp, dominert av industrien. Selv om utslippene er redusert over tid, er videre kutt i stor grad avhengig av elektrifisering, tilstrekkelig krafttilgang og nettkapasitet. Omstillingen til et lavutslippssamfunn skaper målkonflikter mellom klima- og naturhensyn, særlig knyttet til kraftutbygging og arealbruk. Kommunen har også ansvar for å redusere utslipp fra egen virksomhet, der det er oppnådd reduksjoner, men hvor ytterligere tiltak krever langsiktig prioritering og investeringer.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Risikobildet for Porsgrunn blir stadig mer komplekst, preget av klimaendringer, demografiske endringer, teknologisk sårbarhet og en skjerpet sikkerhetspolitisk situasjon. Kommunen har styrket beredskapen betydelig de senere årene, men utviklingen stiller økte krav til forebygging, samvirke og integrering av samfunnssikkerhet i planlegging og tjenesteutvikling.

Økonomi og organisasjon – de store linjene fram til 2030

Organisasjon

Porsgrunn kommune er en stor og kompetanseintensiv organisasjon med relativt høy stabilitet blant ansatte. Medarbeiderundersøkelser viser høy motivasjon og godt arbeidsmiljø, men peker også på behov for styrket ledelse, mer målrettet kompetanseutvikling og bedre støtte til mestring i arbeidshverdagen.

Demografiske endringer og høyere krav til kvalitet og effektivitet forsterker behovet for tydelig rolleforståelse, bedre samhandling og økt strategisk kapasitet i organisasjonen.

Økonomisk situasjon

Porsgrunn kommune har de siste årene hatt gode økonomiske resultater, med økt egenfinansiering av investeringer og styrkede disposisjonsfond, som følge av både målrettede innsparinger og gunstige eksterne forhold. Kommunen har med dette et økonomisk utgangspunkt som gir evne til å håndtere svingninger og uforutsette hendelser. Samtidig står kommunen overfor store investeringsbehov og demografiske endringer som vil øke presset på ressursene.

Demografi er det viktigste langsiktige premisset for kommuneøkonomien, og usikkerhet knyttet til renteutvikling forsterker behovet for god økonomisk styring. I tillegg representerer vedlikeholdsetterslep på bygg og infrastruktur en betydelig «skjult gjeld».

Strammere økonomiske rammer nasjonalt innebærer at økte overføringer ikke kan forventes. Evnen til å prioritere tydelig, omstille tjenester og vurdere investeringer kritisk blir avgjørende for å sikre økonomisk bærekraft.

Kommunalområder og staber

Strategidokumentet gir en samlet omtale av utfordringer, delmål og prioriteringer innen hvert kommunalområde og stabsområde. Områdene står overfor ulike, men også sammenfallende utfordringer knyttet til demografisk utvikling, strammere økonomiske rammer, økt kompleksitet i oppgaver og behov for tydeligere prioritering og bedre samhandling. Felles for kommunalområdene er behovet for styrket ledelse, bedre utnyttelse av kompetanse, tydeligere mål- og resultatstyring og økt evne til omstilling.

Politikk og administrasjon

Området politikk og administrasjon har en sentral rolle i å støtte helhetlig styring, politiske beslutningsprosesser og kommunedirektørens strategiske ledelse. Området preges av generasjonsskifte, rekrutteringsutfordringer innen enkelte fagmiljøer og begrenset kapasitet til analyse- og utviklingsarbeid. En betydelig del av ressursene bindes i dag opp i rapportering, kontroll og løpende oppfølging.

I perioden prioriteres videreutvikling av helhetlig styring, tydeligere rolle- og ansvarsdeling mellom stab og linje, styrket organisasjons- og lederutvikling samt gjennomføring av digitaliseringsstrategien. Målet er å frigjøre kapasitet til mer langsiktig, analytisk og utviklingsrettet arbeid, og å sikre sammenheng mellom mål, prioriteringer og resultater på tvers av organisasjonen. Å være en attraktiv arbeidsgiver i et stramt arbeidsmarked er også et sentralt hensyn.

Barn, unge og kultur

Området barn, unge og kultur står overfor store strukturelle og økonomiske utfordringer som følge av betydelig nedgang i barnetall. Dette har ført til overkapasitet i både skoler og barnehager og nødvendiggjort strukturendringer. Samtidig øker omfanget av kostnadskrevenne enkelttiltak rettet mot barn og unge med sammensatte behov, noe som legger press på budsjettet og begrenser handlingsrommet.

Prioriteringene i perioden retter seg mot å tilpasse tjenestestrukturen til demografisk utvikling, styrke tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid, og redusere utenforskap blant barn og unge.

Kultur- og fritidsområdet har en viktig rolle i å bidra til inkludering, tilhørighet og livsmestring, og det legges vekt på å opprettholde tilgjengelige, mangfoldige og lavterskel tilbud innenfor stramme økonomiske rammer.

Helse og omsorg

Helse- og omsorgsområdet påvirkes i særlig grad av aldrende befolkning, økende behov for tjenester og knapphet på arbeidskraft. Samtidig ser kommunen en økning i antall yngre tjenestemottakere med sammensatte behov innen psykisk helse, rus og funksjonsvariasjoner. Disse utviklingstrekkene stiller store krav til kapasitet, kompetanse og organisering av tjenestene.

I perioden prioriteres et tydelig skifte mot forebygging, tidlig innsats og styrking av innbyggernes egenmestring. Utvikling av en tydelig innsatstrapp og boligtrapp skal sikre at innbyggerne får rett hjelp til rett tid, på lavest effektive nivå. Riktig bruk av helsepersonell, tydeligere prioritering av tjenestenivå og nye arbeidsformer er nødvendig for å sikre bærekraftige tjenester innenfor tilgjengelige rammer.

Miljø og byutvikling

Området miljø og byutvikling preges av høyt kostnadsnivå, betydelig vedlikeholdsetterslep og store investerings- og driftsutfordringer innen bygg, vei, vann og avløp. Samtidig stilles det økte krav knyttet til klima- og miljøhensyn, flomsikring, naturmangfold og bærekraftig arealbruk.

I perioden prioriteres klimatilpasning og utslippsreduksjon, bedre prioritering mellom drift, vedlikehold og investeringer, samt mer helhetlig og langsiktig planlegging av infrastruktur og byutvikling. Digitalisering og bruk av data som støtte for prioritering og styring er viktige virkemidler. Området har også en sentral rolle i regionalt samarbeid, blant annet innen brann- og beredskap, vann- og avløp og areal- og transportutvikling.

1 utfordringer og utviklingstrekk

Dette kapitlet beskriver sentrale utfordringer og utviklingstrekk som påvirker Porsgrunn kommune som samfunn, og som organisasjon, i årene framover. Formålet er å gi et felles kunnskapsgrunnlag for politiske prioriteringer og videre strategiske valg.

Kapitlet bygger på temaer fra kunnskapsgrunnlaget til kommuneplanens samfunnsdel, men er oppdatert med nye tall, statistikk og analyser fra sentrale fagpersoner i organisasjonen. Kapitlet gir dermed et enda mer aktuelt bilde av situasjonen enn det som lå til grunn for planarbeidet med samfunnsdelen.

Kildegrunnlaget omfatter data og statistikk fra Statistisk sentralbyrå, Telemarksforskning, NAV, Folkehelsedirektoratet, Telemark fylkeskommune og folkehelseundersøkelsen for Telemark 2025.

1.1 Befolkningsutvikling og demografi

1.1.1 Befolkningsutviklingen og kommunale tjenester

Befolkningsutvikling og demografiske endringer påvirker en kommune på flere vis, og er et helt grunnleggende premis for hvordan vi planlegger og prioriterer kommunens aktivitet.

For det første styrer demografi og befolkningsutvikling behovet for kommunale tjenester. Alderssammensetning og befolkningsutvikling avgjør hvilke tjenester det er behov for – barnehager og skoler på den ene siden, helse- og omsorgstjenester på den andre. Når befolkningen og alderssammensetningen endrer seg, må også tjenestestrukturen endres.

For det andre påvirker demografi kommuneøkonomien direkte. Kommunens inntekter, spesielt fra staten, følger delvis innbyggertall og alderssammensetning. De aldersgruppene som vokser mest, er de som koster mest i form av tjenestebehov, mens de gruppene som finansierer tjenestene vokser minst. Dette skaper et langsiktig press på driftsøkonomien.

For det tredje påvirker demografi og befolkningsutvikling hva kommunen må investere i. Skoler, barnehager, omsorgsboliger, sykehjem, infrastruktur og boliger. Feil dimensjonering kan gi både overkapasitet og høye driftskostnader. Investeringene må planlegges ut fra langsiktige befolkningsprognoser, fordi bygg og anlegg har lang levetid.

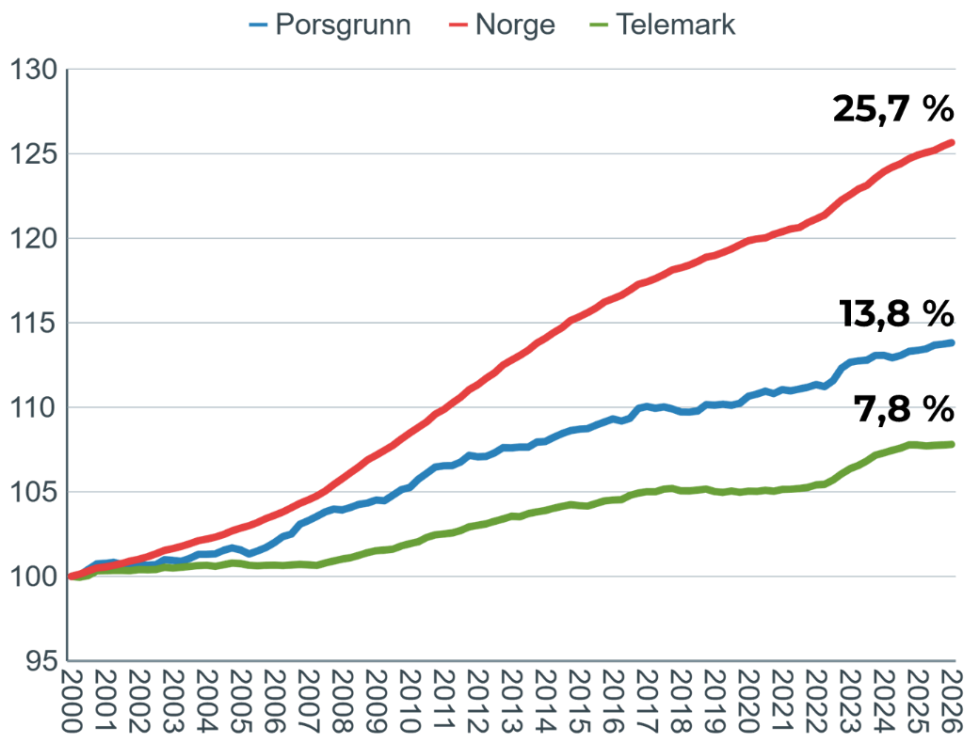
For det fjerde påvirker demografi tilgang på arbeidskraft. En aldrende befolkning betyr færre i yrkesaktiv alder og større konkurranse om arbeidskraften. Dette må tas hensyn til i både tjenesteutvikling og organisering.

Og for det femte setter demografi rammer for areal- og samfunnsutviklingen. Hvor folk bor, hvor mange de er og hvordan de lever, har stor betydning for arealbruk, transport, boligpolitikk og byutvikling. Planlegging for vekst der det ikke blir vekst, gir ineffektiv ressursbruk.

Befolkningsendring stiller med andre ord store krav til langsiktig planlegging, god ressursstyring og evne til omstilling i kommuneorganisasjonen. En kommune som lykkes med å tilpasse seg endringer i befolkning og demografi, kan gi bedre tjenester og opprettholde økonomisk bærekraft.

1.1.2 Befolkningsutvikling og demografi i Porsgrunn

Figuren under viser den historiske befolkningsutviklingen i Porsgrunn fra 2000 til 2026.



Figur 1 Befolkningsutvikling i Porsgrunn, Telemark og Norge siden 2000. Kilde: SSB/Telemarksforskning

Folketallet i Porsgrunn har økt med 13,8 prosent siden 2000. Det er en høyere befolkningsvekst enn Telemark som helhet (7,8 prosent), men en langt lavere befolkningsvekst enn landet som helhet (25,7 prosent). Porsgrunn har altså hatt befolkningsvekst, men har ikke hengt med på det nasjonale vekstsporet.

Tabellen under viser befolkningsendringer i Porsgrunn de fem siste årene samt befolkningen per 1. januar 2026, fordelt på årsak.

Tabell 1 Befolkningsutvikling dekomponert etter årsak. Porsgrunn kommune 2021-2025 samt 1. kvartal 2026. Kilde: SSB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Befolkning per 1. januar	36 526	36 624	37 056	37 193	37 289	37 435
Fødte	309	309	297	286	317	
Døde	314	367	362	355	345	
Fødselsoverskudd	-5	-58	-65	-69	-28	
Innvandring	315	1003	1188	400	261	
Utvandring	119	134	134	97	156	
Innflytting, innenlands	1896	1762	1834	1853	1873	
Utflytting, innenlands	1998	2144	2692	1992	1800	
Nettoinnflytting, inkl. inn- og utvandring	94	487	196	164	178	
Befolkningsvekst	98	432	137	96	146	

Befolkningen har økt i Porsgrunn i alle årene i perioden 2021-2026. I løpet av 2022 passerte kommunen 37 000 innbyggere. Innbyggertallet i Porsgrunn var 37 435 ved inngangen til 2026. Det har vært fødselsunderskudd hvert år i hele perioden (færre fødsler enn dødsfall). Fødselsunderskuddet sank noe i 2025 sammenliknet med årene 2022-2024.

Tross fødselsunderskudd har kommunen hatt en svakt positiv befolkningsvekst hvert år i perioden. Det skyldes netto innflytting til kommunen, hvorav netto innvandring utgjør den største delen. 2025 var det første året i perioden hvor flere flyttet til Porsgrunn fra andre kommuner, enn motsatt.

Tabellen under viser utviklingen i befolkningen fordelt på aldersgrupper hvert år fra 2021 og frem til 2026, og endring i de enkelte aldersgruppene fra 2021-2026.

Tabell 2 Befolkningsutvikling Porsgrunn kommune 2021-2026. Ulike aldersgrupper. Kilde: SSB.

Folketall per 1. januar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Endring 2021-2026
0-åring	295	319	318	303	294	320	25
Barnehage (1-5 år)	1 774	1 722	1 729	1 733	1 716	1 672	-102
Grunnskole (6-15 år)	4 138	4 123	4 199	4 132	4 082	4 045	-93
Videregående (16-19 år)	1 762	1 717	1 749	1 760	1 804	1 804	42
Voksne (20-66 år)	22 067	22 067	22 270	22 313	22 290	22 358	291
Eldre (67-79 år)	4 717	4 868	4 933	5 009	5 030	5 045	328
Eldre (80-89 år)	1 431	1 477	1 542	1 633	1 767	1 859	428
Eldre (90 år og eldre)	342	331	316	310	306	332	-10
Totalt	36 526	36 624	37 056	37 193	37 289	37 435	909

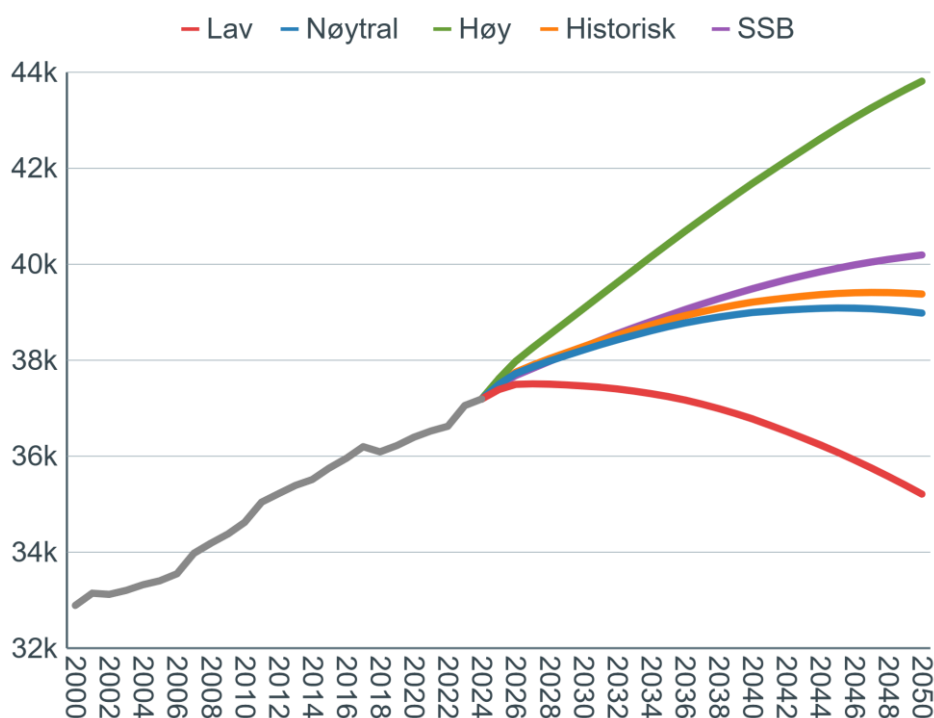
Som tabellen viser, har det først og fremst vært en økning i den eldre delen av befolkningen. Det har i samme periode vært en nedgang i barn i barnehage- og

grunnskolealder. Det har vært en svak økning i antall voksne personer i yrkesaktiv alder (20-66 år).

1.1.3 Befolkningsutvikling fremover i tid

Statistisk sentralbyrå og Telemarksforskning utarbeider annethvert år befolkningsframskrivninger, sist i 2024. Befolkningsframskrivninger er beregninger av hvordan befolkningen utvikler seg framover, gitt ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, innvandring og utvandring, og innenlands flytting mellom kommuner. Framskrivningene er ingen fasit, men er samtidig de beste tallene vi har å planlegge kommuneøkonomien og innretningen på tjenestene ut ifra.

Figuren under viser ulike scenarier for befolkningsutvikling for Porsgrunn frem mot 2050.



Figur 2 Scenarier for befolkningsutvikling i Porsgrunn frem mot 2050. Kilde: SSB/Telemarksforskning

Høy-scenariet (grønn linje) viser at Porsgrunn har potensial for en vekst opp mot 44 000 innbyggere i 2050. Da må Porsgrunn være mer attraktiv for bosetting og næringsliv enn 80 prosent av kommunene i Norge.

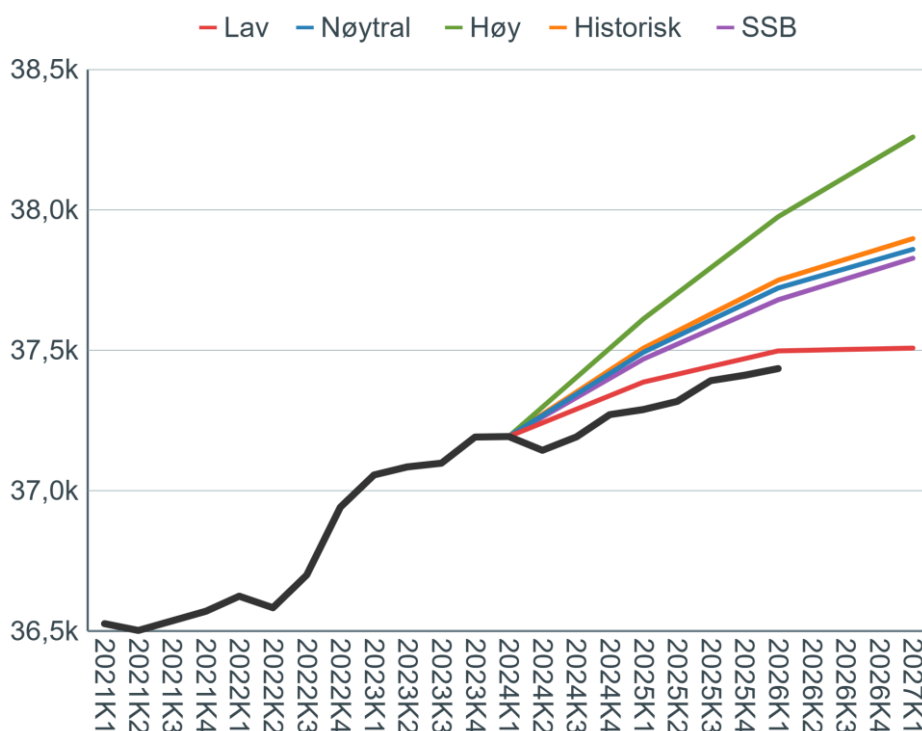
Motsatt har vi lav-scenariet (rød linje), som viser utviklingen dersom Porsgrunn er mindre attraktiv for bosetting og næringsliv enn 80 prosent av kommunene i Norge. I et slikt scenario vil innbyggertallet kunne synke ned mot 35 000 innbyggere.

SSBs hovedalternativ (lilla linje) predikerer enn befolkningsvekst til snaut 42 000 innbyggere i Porsgrunn i 2050.

Nøytralscenariet (blå linje), som Telemarksforskning anser for å være det mest realistiske, innebærer en befolkningsutvikling der Porsgrunn har om lag 39 000 innbyggere i 2050.

Historisk-scenariet (oransje linje) gir en befolkningsvekst opp til snaut 39 400 innbyggere i 2050. Historisk-scenariet har som forutsetning at Porsgrunn fortsetter å være like attraktiv for bosetting og næringsliv som kommunen har vært de siste årene.

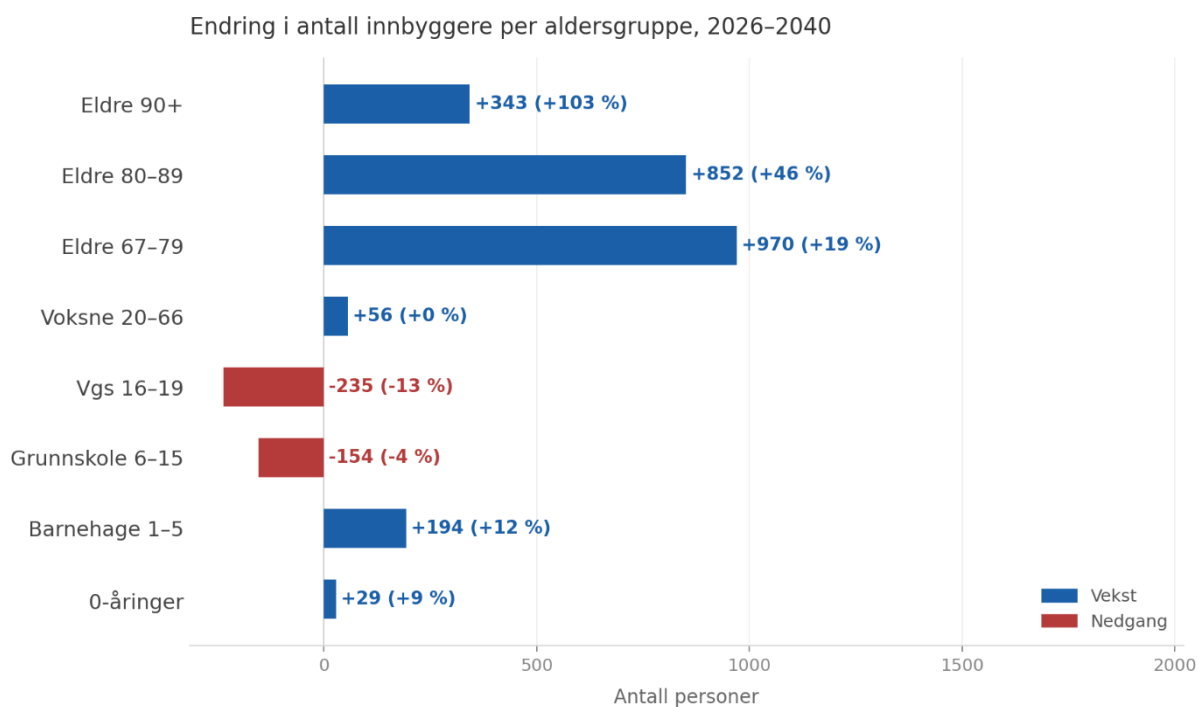
Som nevnt er framskrivinger ingen eksakt vitenskap. Ettersom gjeldende framskrivingene vi presenterer i dette dokumentet ble utarbeidet i 2024, kan vi nå måle den faktiske befolkningsutviklingen siden den gang opp mot framskrivingene. Den faktiske befolkningsutviklingen i Porsgrunn siden 2024 utgjør den sorte linjen i figuren under.



Figur 3 Faktisk befolkningsutvikling i Porsgrunn frem til og med 1. kvartal 2026 sett opp mot scenariene til SSB og Telemarksforskning. Kilde: Telemarksforskning

Som figuren viser, har befolkningsveksten i Porsgrunn siden 2024 og frem til og med første kvartal i 2026 vært lavere enn hva alle scenariene predikerte, også det mest pessimistiske lav-scenariet.

Det er videre interessant å se på utvikling og endring i ulike aldersgrupper i Porsgrunn framover i tid. Figuren under viser framskrevne endringer i ulike aldersgrupper i Porsgrunn fra 2026 og frem til 2040, basert på SSBs hovedalternativ.



Figur 4 Befolkningsframskriving for Porsgrunn. Ulike aldersgrupper. Endring fra 2026-2040. Absolutte tall og prosent. Kilde: SSB. Grafisk fremstilling ved bruk av Claude.

Kort oppsummert viser figuren en aldring i befolkningen i Porsgrunn frem mot 2040, en utvikling som tiltar allerede i inneværende handlings- og økonomiplanperiode.

Økningen vil være størst i aldersgruppene 67-79 år og 80-89 år, men antall innbyggere i gruppen 90+ år øker også betydelig – og prosentvis mest.

Dette skjer parallelt med en nedgang i antall barn og unge i grunnskole- og videregående skolealder. Antall innbyggere i aldersgruppen 20-66 år forventes å holde seg tilnærmet uendret frem mot 2040.

Befolkningsframskrivingene tegner et tydelig bilde: Antall innbyggere i de eldre aldersgruppene vil øke markant frem mot 2040, mens antall barn og unge faller og veksten blant yrkesaktive stagnerer. Det betyr i praksis at det blir færre i arbeidsfør alder per pensjonist, og dermed færre som skal finansiere og bemanne tjenester for flere.

1.1.4 Oppsummering: Befolkningsutvikling og demografi

Analysen av befolkningsutvikling og demografi for Porsgrunn kommune, reiser kort oppsummert to hovedutfordringer:

- **Pleie og omsorg:** De store etterkrigskullene nærmer seg 80-årene – en aldersgruppe som historisk har høyere behov for kommunale tjenester. Selv om bedre folkehelse kan dempe noe av veksten, vil økt antall eldre uansett gi større etterspørsel etter bemanning, omsorgsboliger og institusjonsplasser.

Utfordringen er å utvikle tjenestene slik at de kan møte flere innbyggers behov uten at ressursbruken overstiger det som er bærekraftig.

- **Barn og unge:** Færre barn gir lavere statlige overføringer og krav om tilpassede kostnader. Kommunen har i år gjort strukturelle grep for å tilpasse skole- og barnehagestrukturen til endret demografi. Det videre arbeidet handler om å sikre at strukturen tåler fortsatte svingninger i barnetallet, og at Porsgrunn forblir attraktivt for barnefamilier.

Demografiske endringer innebærer også at investeringene vi gjør, må rettes dit behovene er størst fremover i tid. Det forutsetter at investeringer prioriteres helhetlig og i tråd med både kommunens samlede bæreevne forventet demografisk utvikling, fordi beslutninger som tas i dag binder ressurser i mange år framover.

1.2 Utenforskap

1.2.1 Omfang og årsaker til utenforskap

Utenforskap handler om manglende tilknytning til arbeid og utdanning, og er en sentral utfordring både for den enkelte og for kommunens samlede bærekraft. På landsbasis står rundt 700 000 personer i yrkesaktiv alder utenfor arbeid eller utdanning. Av disse mottar om lag 466 000 en form for ytelse eller trygd fra NAV, mens rundt 230 000 ikke mottar ytelse eller trygd, ofte omtalt som skjult utenforskap. Årsakene til langvarig utenforskap er sammensatte, og omfatter blant annet helseutfordringer, mangelfull eller ikke fullført kompetanse, arbeidslivets krav samt språk- og kulturutfordringer.

1.2.2 Arbeid, utdanning og tilknytning til arbeidslivet

Arbeid og utdanning er for de fleste den viktigste inngangen til økonomisk selvstendighet, mestring og deltakelse i samfunnet. KS viser i sitt fremtidsverktøy Norge 2040 at Porsgrunn har et større utenforskap enn landet ellers, med lavere andel sysselsatte og en høyere andel innbyggere som står helt uten arbeid og utdanning.

I 2024 var antallet innbyggere mellom 20 og 66 år som stod utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsmarkedstiltak i Porsgrunn 4709. Dette tilsvarer en andel på 21 prosent, mot 18,5 prosent for landet som helhet. Det er flere grunner til at personer ikke arbeider. Noen velger selv å stå utenfor arbeidslivet, for eksempel som hjemmeværende, mens andre står utenfor av helsemessige årsaker. Mange ønsker å arbeide, men klarer ikke å skaffe seg varig jobb.

Per april 2026 var det registrert om lag 2 500 arbeidssøkere i Porsgrunn, hvorav rundt 1 500 langtidsarbeidssøkere. Det var også registrert 653 unge arbeidssøkere under 30 år. Om lag halvparten av arbeidssøkerne har enten ingen utdanning, kun grunnskole eller

ikke registrert utdanning. Samtidig krever rundt 65 prosent av utlyste stillinger fullført videregående opplæring eller høyere utdanning, noe som gjør veien tilbake til arbeidslivet krevende for mange.

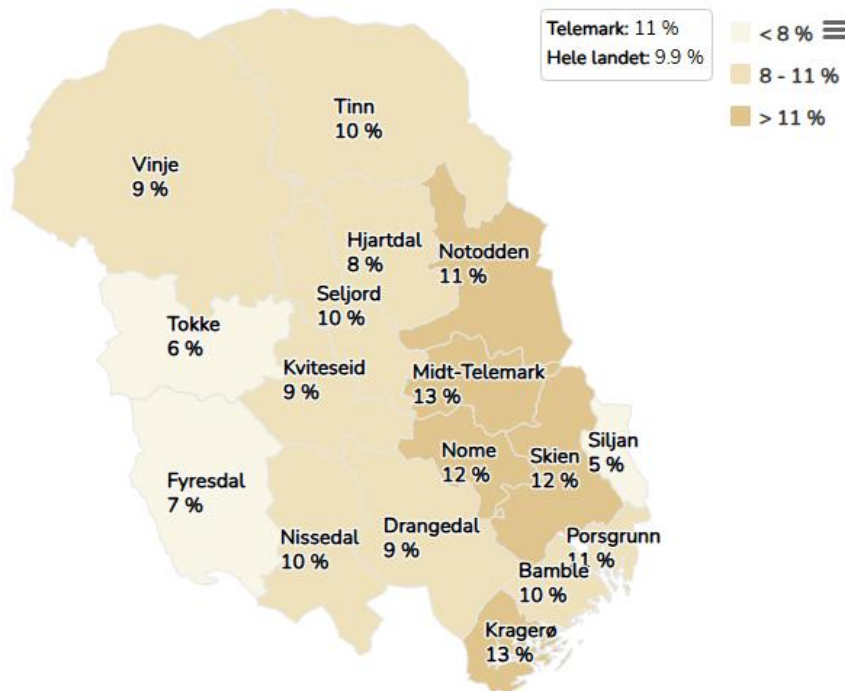
1.2.3 Varig utenforskap, helse og arbeidsevne

Uføreandelen i Porsgrunn var per februar 2026 13,9 prosent. I Porsgrunn er det i tillegg mange arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne eller som er langtidssyke. Om lag 10 prosent av mottakerne av uføretrygd i Porsgrunn er under 30 år. Uføreandelen er generelt høy i Telemark sammenliknet med nasjonale tall, og andelen som mottar sykepenges og uføretrygd er høyere i Norge enn i mange andre OECD-land.

Dette bidrar til at en del av utenforskapet blir langvarig, og reduserer samtidig tilgangen på arbeidskraft.

1.2.4 Unge og innvandrere i utenforskap

Å stå helt utenfor arbeid, utdanning eller opplæring betegnes internasjonalt som NEET (Not in Education, Employment or Training). Figuren under viser andelen unge utenfor arbeid og utdanning i Porsgrunn, Telemark og i landet som helhet.



Figur 5 Andel unge (15-29 år) som står utenfor arbeid og utdanning i Telemark i 2024. Kilde: SSB/Telemark fylkeskommune (Kunnskap om Telemark)

Som figuren viser, er NEET-andelen blant unge i Porsgrunn 11 prosent, hvilket utgjør 692 personer. Dette er på nivå med fylket, men høyere enn landsgjennomsnittet.

Unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant dem som står utenfor arbeid og utdanning. I Telemark står mer enn hver fjerde innvandrer i alderen 15–29 år utenfor arbeid og utdanning. I Porsgrunn er andelen 18 prosent. Kommunen har per 2025 bosatt 5 289 innvandrere, tilsvarende 14,2 prosent av befolkningen, med bakgrunn fra mer enn 90 land. Kommunen har bosatt over 500 flyktninger siden 2022. For mange tar det tid å komme i arbeid eller utdanning på grunn av språk, ulik kompetanse og kulturelle forskjeller. Samtidig representerer disse gruppene en viktig ressurs, og økt deltakelse i arbeidslivet og selvforsørgelse er et sentralt mål.

Levekår har betydning for risikoen for utenforskap, særlig for barn og unge. Porsgrunn har en høyere andel barn som lever i lavinntektshusholdninger enn landssnittet. Når foresatte står utenfor arbeidslivet, har husholdningen ofte begrensede økonomiske og sosiale ressurser til å støtte deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter. Dette kan svekke barns muligheter for tilhørighet og senere deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

1.2.5 Oppsummering: Utenforskap

Selv om utenforskap kommer i mange former og på ulike arenaer, peker kunnskapsgrunnlaget på særlig to hovedutfordringer knyttet til utenforskap i Porsgrunn:

- **Arbeid og utdanning:** En betydelig andel av innbyggerne står utenfor arbeid og utdanning.
- **Helse, levekår og sosial deltakelse:** Utenforskap henger tett sammen med helseutfordringer, svake levekår og begrenset sosial deltakelse. Dette øker risikoen for at utfordringer forsterkes over tid og i noen tilfeller går i arv, særlig for barn og unge.

For kommunens arbeid innebærer dette at innsatsen må innrettes helhetlig og målrettet mot grupper med størst behov. Det betyr å prioritere forebygging og tidlig innsats, styrke sammenhengen mellom arbeid, utdanning, helse- og velferdstjenester, og legge til rette for økt deltakelse i arbeid, utdanning og samfunnsniv. Innsatsen må koordineres på tvers av sektorer og bygge på kunnskap om hvor behovene er størst, slik at utenforskap forebygges og reduseres over tid.

1.3 Folkehelse og levekår

1.3.1 Livskvalitet, nærmiljø og fellesskap

Innbyggerne i Porsgrunn har gjennomgående høy livskvalitet, og kommunen har gode nærmiljøkvaliteter. Over 90 prosent av innbyggerne oppgir at de føler seg trygge i nærmiljøet, og om lag 85 prosent er tilfredse med livet. Kommunen har sterke lokalsamfunn, høy deltakelse i frivillighet, gode kultur- og fritidstilbud samt godt utbygd

infrastruktur. Dette gir et solid grunnlag for trivsel, tilhørighet og god helse i befolkningen.

Samtidig er det tydelige interne forskjeller i levekår, helse og livskvalitet. Disse forskjellene berører ikke hele befolkningen likt, og bidrar til at enkelte grupper og områder har større utfordringer enn andre. Dette omtales nærmere i delkapitlene under.

1.3.2 Psykisk helse og ensomhet

Psykiske plager utgjør en betydelig del av sykdomsbyrden i Porsgrunn. Kommunen har flere brukere av primærhelsetjenester for psykiske problemer enn landet ellers, og egenrapporterte data bekrefter utfordringsbildet. Om lag 15 prosent av voksne i Porsgrunn rapporterer betydelige psykiske plager, som depresjons- eller angstsymptomer. Dette er en svak økning siden 2021, men andelen er noe lavere enn i Telemark som helhet.

Psykiske plager er demografisk skjevt fordelt. Kvinner rapporterer i større grad enn menn om psykiske helseutfordringer, og andelen er høyest blant unge voksne. Særlig unge kvinner rapporterer høyt nivå av stress, søvnproblemer og psykiske belastninger knyttet til utdanning, arbeid, økonomi og livsfase. Menn rapporterer i mindre grad psykiske plager, men benytter også helsetjenester sjeldnere.

Ensomhet er et sentralt aspekt ved livskvalitet og psykisk helse. I Porsgrunn oppgir 11 prosent av innbyggerne at de ofte savner noen å være sammen med, føler seg utenfor eller isolert fra andre. Andelen er noe lavere enn i Telemark samlet sett. Ensomhet forekommer oftere blant kvinner enn menn, og er mest utbredt blant yngre voksne før den avtar med økende alder.

Egenrapportert ensomhet er mer utbredt i levekårsutsatte områder og blant personer med svake sosiale nettverk. Selv om kommunen har mange møteplasser og aktiviteter, varierer deltakelsen betydelig mellom ulike grupper. Belastninger knyttet til psykisk helse og ensomhet kan akkumuleres over tid og forsterkes dersom utfordringer ikke fanges opp tidlig.

1.3.3 Sosiale helseforskjeller og livsløp

Det er klare sosiale helseforskjeller i Porsgrunn kommune. Personer med lavere utdanning og inntekt har gjennomgående dårligere selvopplevd helse, høyere forekomst av psykiske plager og mindre gunstige levevaner enn personer med høyere socioøkonomisk status.

Disse forskjellene gjenspeiles geografisk. I de mest levekårsutsatte områdene oppgir rundt 63 prosent av innbyggerne at de har god eller svært god helse, mot om lag 71

prosent i områder der inntekt og utdanningsnivå er gjennomgående høyere. Tilsvarende forskjeller finnes for trivsel i nærmiljøet, deltakelse i sosiale aktiviteter og opplevelse av livskvalitet.

Sosiale helseforskjeller følger i stor grad et livsløpsperspektiv. Levekårsutfordringer i barndom og ungdom øker risikoen for dårligere helse og lavere livskvalitet senere i livet. Uten målrettet innsats kan slike forskjeller forsterkes og videreføres mellom generasjoner.

1.3.4 Miljø, luftkvalitet og helse

Miljøforhold har stor betydning for folkehelsen i Porsgrunn. Nesten hele befolkningen er eksponert for nivåer av finpartikulært svevestøv over nasjonale helseanbefalinger, mens dette gjelder for under halvparten av befolkningen på landsbasis. Luftforurensningen skyldes en kombinasjon av industrielle utslipp, trafikk, vedfyring og lokale topografiske forhold som bidrar til at forurensning blir liggende over byområdet.

Langvarig eksponering for svevestøv øker risikoen for luftveissykdommer, hjerte- og karsykdommer og andre helseplager. Belastningen rammer særlig eldre, barn og personer med kroniske sykdommer, og kan bidra til å forsterke eksisterende sosiale helseforskjeller.

1.3.5 Kvinnehelse og kjønnsperspektiv

Selv om forventet levealder i Porsgrunn ligger på nasjonalt nivå, lever kvinner i større grad enn menn med perioder med nedsatt helse. Kvinner har høyere sykefravær og uføreandel, særlig i aldersgruppen 30–60 år. Dette henger sammen med kombinasjonen av arbeidsbelastning, omsorgsansvar og livsfaseutfordringer.

Mange kvinner er sysselsatt i helse-, omsorgs- og undervisningsyrker med høye fysiske og psykiske belastninger, ofte i kombinasjon med deltidsarbeid og turnus. Kvinner rapporterer oftere enn menn om muskel- og skjelettplager, stress og søvnproblemer. Samtidig har menn høyere risiko for å falle helt utenfor arbeid og sosiale fellesskap, noe som også har betydning for helse og livskvalitet.

1.3.6 Oppsummering: Folkehelse og levekår

Selv om Porsgrunn kommune gjennomgående har høy livskvalitet, trygge nærmiljøer og sterke fellesskap, viser kunnskapsgrunnlaget noen hovedutfordringer knyttet til folkehelse og levekår:

- **Psykisk helse og ensomhet:** En betydelig andel av befolkningen, særlig unge voksne, opplever psykiske plager og ensomhet. Utfordringene varierer mellom grupper og livsfaser og påvirker både livskvalitet og deltakelse i samfunnslivet.
- **Sosiale, demografiske og geografiske helseforskjeller:** Det er tydelige sosiale, demografiske og geografiske forskjeller i helse og livskvalitet. Forskjellene følger et livsløpsperspektiv og kan forsterkes over tid dersom de ikke møtes med målrettet innsats.

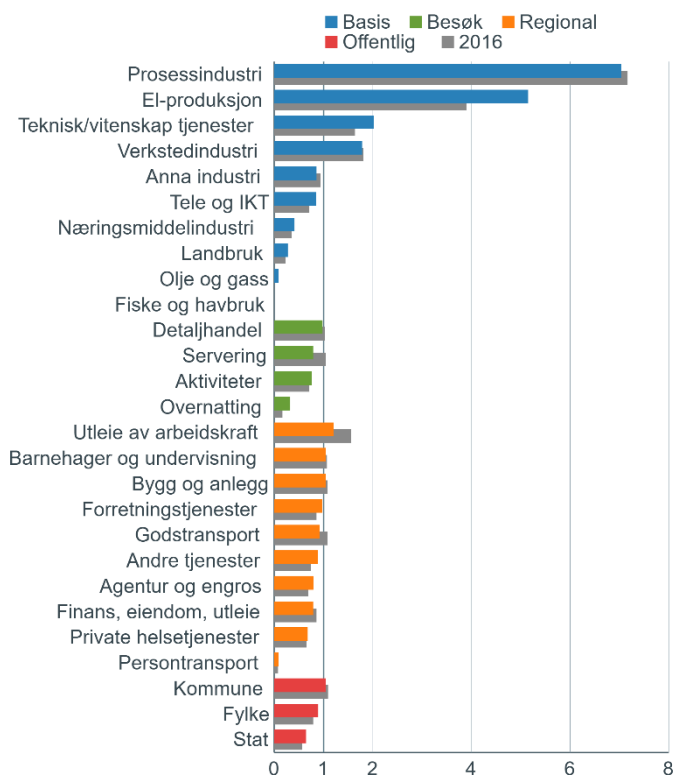
For kommunens arbeid innebærer dette at folkehelse- og levekårsperspektivet må ligge til grunn for planlegging og tjenesteutvikling på tvers av sektorer. Forebygging, tidlig innsats og arbeid for å redusere sosiale helseforskjeller er avgjørende for å styrke helse, livskvalitet og deltakelse i befolkningen, og for å motvirke at helseutfordringer forsterkes og bidrar til varig utenforskap over tid.

1.4 Nærings- og arbeidsliv

1.4.1 Næringsstruktur, nyetableringer og produktivitet

Porsgrunn har et variert og kompetent næringsliv, og ble i 2025 for andre år på rad kåret til den mest næringsvennlige kommunen i Telemark og Vestfold i NHOs kommune-NM. Kommunen skårer særlig høyt på næringslivsvariasjon, noe som gir et godt utgangspunkt for verdiskaping, omstilling og sysselsetting.

Figuren nedenfor viser næringsstrukturen i Porsgrunn i 2025, målt ved såkalte lokaliseringkvotienter. En verdi over 1 indikerer at kommunen har en høyere andel sysselsetting i den enkelte bransje enn landet som helhet. Figuren viser også utvikling siden 2016 (grå søyler).



Figur 6 Lokaliseringskvotienter for ulike bransjer i Porsgrunn i fjerde kvartal 2025 sammenliknet med valgt år. Kilde: Telemarksforskning / Regionalanalyse.no

Selv om Porsgrunn har et variert næringsliv, viser figuren at kommunen først og fremst er en industrikommune. Prosessindustri, kraftproduksjon, teknisk-/vitenskapelige tjenester og verkstedindustri utgjør kjernen i næringslivet, med mye av aktiviteten konsentrert i Herøya industripark. Samtidig viser utviklingen over tid at næringsstrukturen har vært relativt stabil, med begrensede forskyvninger mellom bransjer.

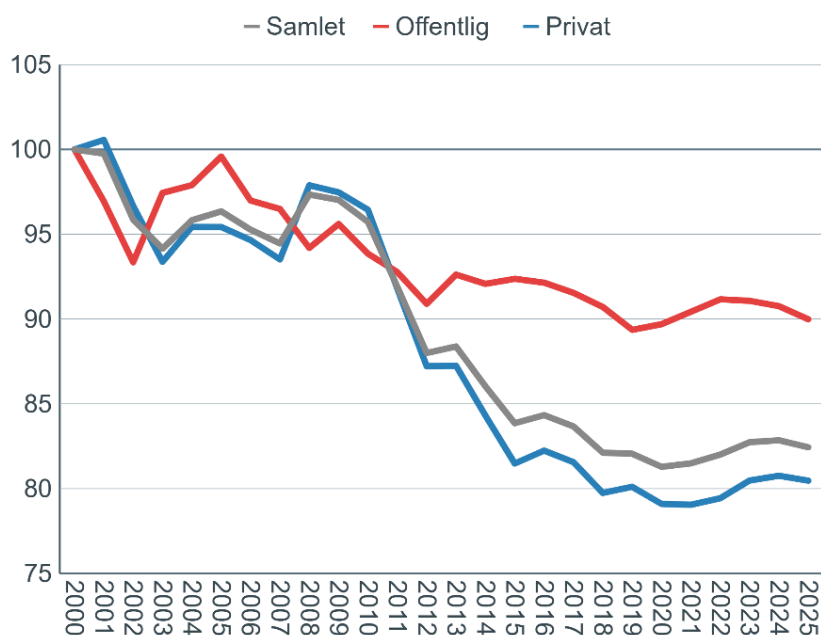
Antall nyetableringer av bedrifter er en viktig indikator for fornyelse og langsiktig styrke i næringslivet. De siste drøyt 15 årene har Porsgrunn over tid hatt en noe høyere etablererfrekvens enn landsgjennomsnittet. Dette tyder på et relativt dynamisk næringsliv, der nye virksomheter bidrar til omstilling, økt konkurransekraft og framtidige arbeidsplasser.

Produktivitet gir et bilde av hvor effektivt næringslivet i et område utnytter ressursene sine og omdanner disse til økonomiske verdier. Høy produktivitet indikerer en konkurransedyktig og lønnsom næringsstruktur, mens lav produktivitet kan tyde på behov for omstilling. Produktiviteten i næringslivet i Porsgrunn, målt som verdiskaping per årsverk, har de siste årene ligget noe under landsgjennomsnittet, særlig etter 2022. Dette må sees i sammenheng med ekstraordinært høy produktivitetsvekst nasjonalt, drevet av høye priser på olje, gass, kraft og råvarer.

1.4.2 Arbeidsplassutvikling, sysselsetting og pendling

For den enkelte innbygger, er arbeid en kilde til økonomisk trygghet, livskvalitet og sosial deltakelse. Med en aldrende befolkning og færre i yrkesaktiv alder blir utviklingen i antall arbeidsplasser og sysselsetting stadig viktigere.

Figuren nedenfor viser utviklingen i antall arbeidsplasser i Porsgrunn sammenliknet med landet siden 2000, fordelt på privat og offentlig sektor. En indeksverdi på 100 betyr at utviklingen i Porsgrunn er den samme som i landet.



Figur 7 Utvikling i antall arbeidsplasser i Porsgrunn indeksert slik at nivået i 2000=100, relativt til indeksen for Norge. Kilde: Telemarksforskning/Regionalanalyse.no

Figuren viser at utviklingen i antall arbeidsplasser i privat næringsliv i Porsgrunn over tid har vært svakere enn landsgjennomsnittet, særlig fra 2010 og fram til 2020. Etter 2020 har veksten vært noe bedre, men samlet sett har Porsgrunn hatt rundt 20 prosentpoeng lavere vekst i private arbeidsplasser enn landet som helhet siden 2000.

NAV peker samtidig på at en betydelig andel ledige stillinger rekrutteres gjennom nettverk og uformelle kanaler. Dette kan gjøre det vanskeligere for personer som står utenfor arbeidslivet å få tilgang til jobber, selv i perioder med økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Når det gjelder pendling, er det omtrent like mange som pendler inn til Porsgrunn som pendler ut. Arbeidsmarkedet er tett integrert i Grenlandsregionen, og utviklingen i arbeidsmarkedet i nabokommuner har derfor stor betydning for sysselsettingen blant Porsgrunns innbyggere.

1.4.3 Tilgang på kompetanse og arbeidskraft

Tilgang på relevant kompetanse er avgjørende for videre utvikling i næringslivet. NAVs bedriftsundersøkelse viser at rekrutteringsproblemene i Vestfold og Telemark samlet sett har avtatt, men enkelte bransjer melder fortsatt om betydelige utfordringer – særlig innen industri, helse- og sosialtjenester og undervisning.

Porsgrunn skårer høyt på enkelte kompetanseindikatorer, blant annet gjennom en høy andel sysselsatte med teknisk og naturvitenskapelig utdanning. Samtidig har kommunen en lavere andel innbyggere med fullført videregående opplæring enn landsgjennomsnittet. Et flertall av ledige stillinger stiller krav om videregående opplæring eller høyere utdanning, noe som bidrar til et vedvarende kompetansegap.

Den demografiske utviklingen tilsier at tilgangen på arbeidskraft vil bli mer krevende framover. En høy andel av dagens sysselsatte nærmer seg pensjonsalder, og avgangen fra arbeidslivet vil øke i årene som kommer. Dette forsterker behovet for livslang læring, etter- og videreutdanning og bedre koblinger mellom utdanning, NAV og næringsliv.

1.4.4 Næringslivets utvikling fremover

Porsgrunn har et næringsliv med høy attraktivitet og god omstillingsevne, og bedriftene i regionen er gjennomgående optimistiske når det gjelder framtidig sysselsetting. Samtidig står kommunen overfor flere strukturelle utfordringer.

Herøya industripark har veletablert infrastruktur og er attraktiv for videre utvikling. Samtidig er industrien i Porsgrunn, og Grenland for øvrig, avhengig av stabil tilgang på tilstrekkelig og rimelig kraft. Kapasitet i kraftnettet kan bli en begrensende faktor for vekst, grønn omstilling og nyetableringer.

Som ellers i landet, møter næringslivet i Porsgrunn også økt kostnadspress. Økte renter, energi- og transportkostnader, husleie og priser på innsatsfaktorer påvirker lønnsomhet og investeringsmuligheter, særlig i konkurranseutsatt næringsliv. Samtidig vil teknologisk utvikling, digitalisering og økt bruk av kunstig intelligens endre arbeidsoppgaver og kompetansebehov i mange yrker.

1.4.5 Oppsummering: Nærings- og arbeidsliv

Kunnskapsgrunnlaget peker på to hovedutfordringer for nærings- og arbeidslivet i Porsgrunn:

- **Arbeidsplassutvikling og sysselsetting:** Over tid har veksten i antall arbeidsplasser vært svakere enn i landet for øvrig, samtidig som høy arbeidsdeltakelse er avgjørende i møte med demografiske endringer.

- **Tilgang på kompetanse og arbeidskraft:** Næringslivet står overfor økende utfordringer knyttet til rekruttering av relevant kompetanse, forsterket av høy avgang fra arbeidslivet og endrede kompetansekrav.

For kommunens arbeid innebærer dette at nærings- og arbeidslivspolitikken må ses i sammenheng med utdanning, kompetanseutvikling og utenforskap. Kommunen skal være en aktiv tilrettelegger for et omstillingsdyktig og bærekraftig næringsliv gjennom samarbeid med næringsliv, NAV, utdanningsinstitusjoner og nabokommuner, med mål om høy sysselsetting, god verdiskaping og tilgang på relevant kompetanse i et regionalt arbeidsmarked.

1.5 Klima og miljø

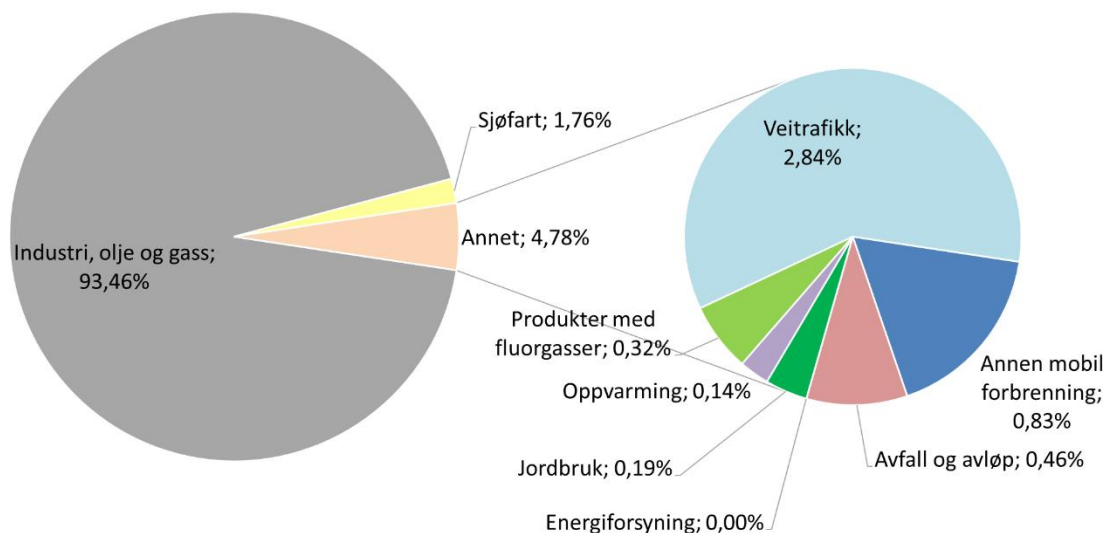
Klimaendringer er en av de mest grunnleggende samfunnsutfordringene globalt og lokalt. Norge har gjennom Kyotoprotokollen og Parisavtalen forpliktet seg til betydelige utslippskutt. I Parisavtalen er målet minst 55 prosent reduksjon i klimagassutslipp innen 2030 sammenliknet med 1990-nivå. I 2025 ble målet skjerpet til 70–75 prosent reduksjon innen 2035, og klimaloven fastslår at Norge skal være et lavutslippssamfunn innen 2050.

De samlede nasjonale klimagassutslippene er redusert med om lag 13 prosent siden 1990 (2024-tall). De største utslippskildene i Norge er industri, olje- og gassutvinning og transport. Skog og arealbruk spiller samtidig en viktig rolle gjennom betydelig opptak av klimagasser.

1.5.1 Klimagassutslipp i Porsgrunn

Porsgrunn er kommunen i Norge med høyest direkte klimagassutslipp. Samlede utslipp i Porsgrunn er redusert med om lag 13 prosent fra 2009 til 2024. Ser man bort fra industri og sjøfart, har utslippene i Porsgrunn blitt redusert med om lag 25 prosent.

Figuren under viser klimagassutslipp per sektor i Porsgrunn i 2024.



Figur 8 Klimagassutslipp i Porsgrunn. Prosentvis fordeling per sektor. 2024.

Figuren viser for det første at kommunens samlede utslippsnivå i hovedsak styres av industrien, som i 2024 stod for nesten 94 prosent av utslippene. De største utslippskildene sett bort fra industri og sjøfart, er veitrafikk, annen mobil forbrenning og avløp og avfall.

1.5.2 Energi, industri og krafttilgang

Industrien i Porsgrunn er i stor grad basert på bruk av kull og oljeprodukter. Elektrifisering av industrien er derfor et sentralt virkemiddel for å redusere klimagassutslippene. Samtidig er framtidig krafttilgang og nettkapasitet en kritisk rammebetingelse.

Statnett planlegger ny 420 kV kraftledning mellom Bamble, Porsgrunn og Tønsberg for å erstatte eksisterende 300 kV-ledning. Økt spenningsnivå er nødvendig for å sikre forsyningsikkerhet og kapasitet til nytt forbruk. I april 2026 fastsatte NVE utredningsprogram for ny kraftledning gjennom flere kommuner i regionen.

Tilstrekkelig tilgang på utslippsfri kraft er avgjørende både for industriens konkurransevne og for å nå kort- og langsiktige klimamål i Grenlandsregionen.

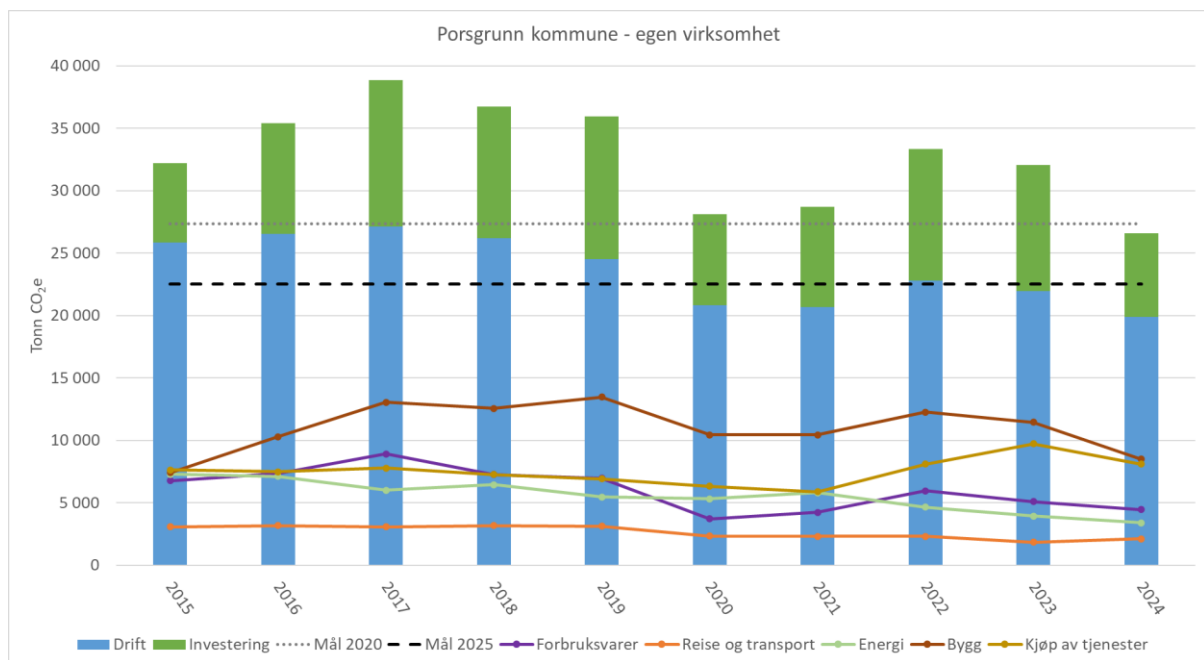
1.5.3 Klima, natur og arealbruk

Utbygging av kraftproduksjon og nettinfrastruktur innebærer målkonflikter mellom klimahensyn og naturverdier. I Porsgrunn finnes områder med utvalgte naturtyper og rødlistede arter, og alle inngrep vil ha konsekvenser for naturmiljøet.

Klima- og energiltak må derfor planlegges slik at naturmangfold ivaretas best mulig, og avveiningen mellom utslippskutt, kraftbehov og naturhensyn er en sentral del av kommunens klima- og miljøarbeid.

1.5.4 Utslipp fra kommunens egen virksomhet

Porsgrunn kommune hadde som mål å redusere egne klimagassutslipp fra drift og investeringer med 30 prosent innen 2025, sammenliknet med 2015. Figuren under viser utvikling i utslipp fra Porsgrunn kommunes egen virksomhet fra 2015-2024.



Figur 9 Utvikling i utslipp fra Porsgrunn kommunes egen virksomhet fra 2015-2024.

I perioden 2015–2024 er utslippene redusert med om lag 17 prosent. Figuren viser at reduksjonen i hovedsak skyldes lavere utslipp fra kommunens drift, med om lag 23 prosent reduksjon siden 2015. Nedgangen er særlig knyttet til energibruk. Utslipp fra investeringer varierer mellom år, men var i 2024 på det laveste nivået siden referanseåret.

1.5.5 Oppsummering: Klima og miljø

Kunnskapsgrunnlaget peker på to hovedutfordringer knyttet til klima og miljø i Porsgrunn:

- **Store industrirelaterte utslipp:** Kommunens klimagassutslipp domineres av industrien. Videre utslippskutt er i stor grad avhengig av elektrifisering, tilgang på utslippsfri energi og tilstrekkelig kraft- og nettinfrastruktur.

- **Målkonflikter mellom klima og natur:** Omstillingen til et lavutslippssamfunn krever økt kraftproduksjon og ny infrastruktur, samtidig som viktige naturverdier må ivaretas. Dette stiller krav til helhetlige vurderinger i areal- og energiplanleggingen.

For kommunens arbeid innebærer dette at klima- og miljøhensyn må integreres i planlegging, næringsutvikling og kommunens egen virksomhet. Kommunen må være en aktiv tilrettelegger for utslippskutt i samarbeid med industrien og regionale aktører, samtidig som naturhensyn ivaretas. Reduksjon av egne utslipp, langsiktig energiplanlegging og helhetlig arealforvaltning er sentrale virkemidler for å bidra til nasjonale og internasjonale klimamål.

1.6 Samfunnssikkerhet og beredskap

1.6.1 Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å forebygge og håndtere hendelser som truer liv, helse og grunnleggende samfunnsfunksjoner. Slike hendelser kan skyldes naturgitte forhold, tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. For kommunene er samfunnssikkerhet et grunnleggende ansvar, både i det forebyggende arbeidet og i krisehåndtering.

Porsgrunn kommune har vedtatt fem strategiske mål for arbeidet med samfunnssikkerhet. Målene vektlegger beskyttelse av befolkning og samfunnsverdier, integrering av samfunnssikkerhet i all kommunal virksomhet og arealplanlegging, forebygging gjennom risikoreduksjon, forankring i FNs bærekraftsmål og tett samvirke med interne og eksterne aktører, herunder storulykkebedrifter og frivillige organisasjoner.

1.6.2 Utviklingstrekk og risikobilde

Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) viser et mer komplekst risikobilde enn tidligere. Klimaendringer gir økt risiko for ekstremvær, skogbrann, flom og strømbrudd, noe som påvirker både framkommelighet og tilgang på kritiske tjenester. Manglende alternative oppvarmingsløsninger i mange husholdninger øker sårbarheten ved langvarige kraftbrudd.

Demografiske endringer med flere eldre gir økt press på helse- og omsorgstjenestene, samtidig som tilgangen på arbeidskraft blir mer begrenset. Erfaringene fra koronapandemien viste hvor sårbar kommunal tjenesteyting er ved langvarige kriser, og global mangel på livsviktige medisiner forsterker dette risikobildet.

Økt bruk av teknologi i velferd og kommunikasjon gir nye muligheter, men også større avhengighet av strøm og digitale systemer. Samtidig har den sikkerhetspolitiske situasjonen blitt mer alvorlig, med krig i Europa, økt usikkerhet knyttet til internasjonale sikkerhetsgarantier og omfattende påvirkningsoperasjoner i digitale medier. Utviklingen stiller større krav til beredskap, informasjonsberedskap og befolkningens kildekritikk.

Kommunene er i økende grad forberedt på å måtte løse oppgaver som tidligere lå til spesialisthelsetjenesten ved alvorlige kriser og krig. Dette er fulgt opp gjennom analyser og samvirke med relevante aktører. Innbyggerne oppfordres samtidig til å styrke egenberedskapen.

1.6.3 Status i beredskapsarbeidet

Porsgrunn kommune har de senere årene styrket beredskapen betydelig. Kommunen har robuste reserveløsninger for vann- og kraftforsyning, og beredskapsplanverket er revidert på både strategisk og operativt nivå. Det gjennomføres jevnlig opplæring og øvelser i kommunens virksomheter.

Kommunen disponerer gode verktøy for krisehåndtering og kommunikasjon med befolkningen, og samarbeidet med nabokommuner, storulykkebedrifter, frivillige organisasjoner og andre beredskapsaktører er styrket. Etableringen av Grenland Brann og Redning IKS har bidratt til en mer robust og samordnet regional beredskap.

Tilsyn fra Statsforvalteren i 2025 viste ingen avvik og ga svært gode tilbakemeldinger på kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og helseberedskap.

1.6.4 Oppsummering: Samfunnssikkerhet og beredskap

Kunnskapsgrunnlaget peker på to hovedutfordringer for samfunnssikkerhet og beredskap i Porsgrunn:

- **Et mer komplekst og sammensatt risikobilde:** Klimaendringer, demografisk utvikling, teknologisk sårbarhet og en skjerpet sikkerhetspolitisk situasjon øker kravene til kommunal beredskap.
- **Behov for helhetlig og samordnet innsats:** Effektiv forebygging og krisehåndtering forutsetter godt samvirke mellom kommunen, statlige myndigheter, næringsliv, frivillige aktører og innbyggerne selv.

For kommunens arbeid innebærer dette at samfunnssikkerhet integreres i planlegging, arealbruk og tjenesteutvikling. Forebygging, øving og samarbeid må videreutvikles i takt med risikobildet, samtidig som egenberedskap og tillit i befolkningen styrkes for å sikre robuste samfunnsfunksjoner over tid.

2 Økonomi og organisasjon

2.1 Organisasjon

Porsgrunn kommune er en stor og kompetanseintensiv organisasjon med 2 717 faste ansatte fordelt på 2 239,7 årsverk i 2025. Turnover i 2025, det vil si andelen som sluttet i løpet av året, var 6,9 prosent. Det indikerer relativt høy stabilitet, samtidig som kommunen over tid står overfor økende utfordringer knyttet til alderssammensetning og framtidig kompetansebehov.

Medarbeiderundersøkelsene i 2022 og 2024 viser et gjennomgående godt og stabilt arbeidsmiljø, preget av høy motivasjon for å hjelpe andre og bidra til fellesskapet (prososial motivasjon), indre motivasjon og fleksibilitetsvilje. Dette gir et solid grunnlag for omstilling og utvikling, og understreker medarbeidernes sterke tilknytning til samfunnsoppgavet.

Undersøkelsene peker på behov for styrket ledelse, mer treffsikker kompetanseutvikling og sterkere støtte til mestring i arbeidshverdagen. Dette er viktig for å bruke kompetansen vi allerede har bedre, sikre læring i det daglige arbeidet og møte økte krav til kvalitet, effektivitet og endring. Resultatene understøtter behovet for å koble ledelses- og kompetanseutvikling tettere til kommunens mål, framtidige tjenestebehov og oppgaver. Kommunen vil videreføre og styrke det arbeidet som allerede er i gang for å møte de behovene undersøkelsene peker på.

2.2 Porsgrunn kommune sin økonomiske nåsituasjon

De siste årene har Porsgrunn kommune hatt positive økonomiske resultater. Egenandelen på investeringer er økt, og det er satt av midler til disposisjonsfond. Dette er resultat av både målrettet egeninnsats gjennom innsparingsprogrammer og gunstige eksterne forhold, som gode finansår og høye utbytteinntekter.

Kommunen har med dette et økonomisk utgangspunkt som gir evne til å håndtere svingninger og uforutsette hendelser. Samtidig står vi overfor en periode med store investeringsbehov, og demografiske endringer vil i økende grad påvirke hvordan ressursene må disponeres. Dette vil kreve tydelig prioritering og god disiplin for å opprettholde god økonomisk kontroll også i fremtiden.

Den viktigste oppgaven i årene som kommer blir derfor å prioritere tydeligere. Ressursene må brukes der behovene er størst og effekten er best. Samtidig må kommunen være villig til å omstille tjenester, dempe kostnadsvekst og vurdere investeringer strengere enn tidligere. Dersom vi lykkes med dette, kan Porsgrunn kommune styrke forutsetningene for en langsiktig og robust kommuneøkonomi, samtidig som vi videreutvikler gode tjenester.

Utsetter vi nødvendige prioriteringer, øker risikoen for at framtidige renteutgifter, avdrag og økende tjenestebehov gradvis reduserer handlingsrommet og gjør valgene mer krevende over tid.

2.3 Demografi og statens overføringer

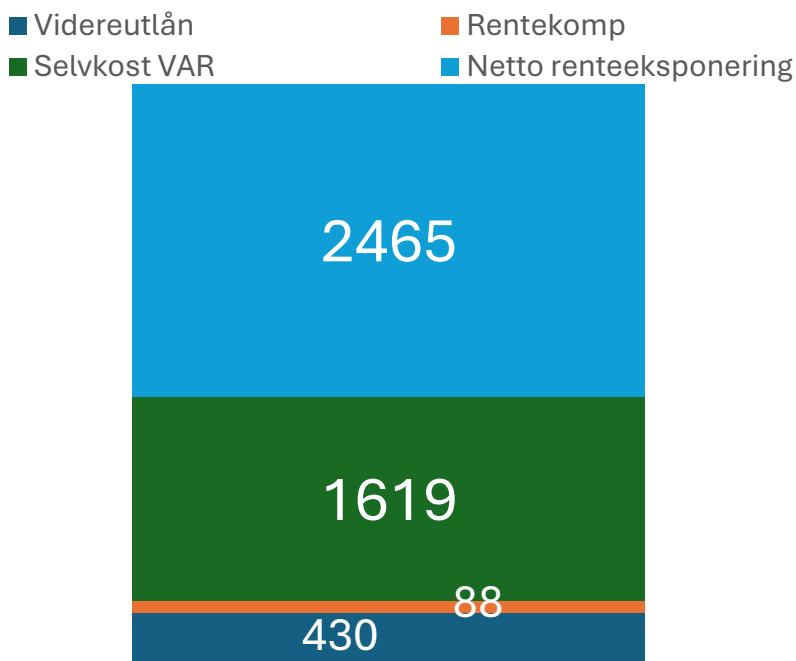
Som de fleste andre kommuner i Norge, er Porsgrunn kommune inne i en krevende omstillingsfase, som særlig er knyttet til demografi (jf. kapittel 1.1). Det er tydelig at de strukturelle endringene som er i gang allerede nå påvirker det finansielle handlingsrommet. Demografien og befolknings sammensetningen står for 40 prosent av kommunens inntekter gjennom statens overføringer i form av rammetilskudd, og er således det viktigste premisset for langsiktig økonomiplanlegging.

2.4 Renter - å planlegge i ulendt terreng

Hvordan demografien ser ut om fire år, vet vi med ganske stor nøyaktighet. Rentenivåene er vanskeligere å ha kontroll på, slik verdensbildet er for tiden. Som del av en åpen norsk økonomi, er også kommunesektoren sårbar for internasjonale markedsbevegelser.

I skrivende stund har Porsgrunn kommune en gjeld på 4,6 milliarder kroner som er eksponert mot markedssvingninger. Renteøkningene de siste årene har medført økte rentekostnader, som må betales gjennom ordinære driftsmidler, men også gjennom økte kommunale avgifter knyttet til vann, avløp og renovasjon (VAR). Kommunens gjeld fordeler seg i hovedsak slik:

FORDELING 4,6 MRD GJELD



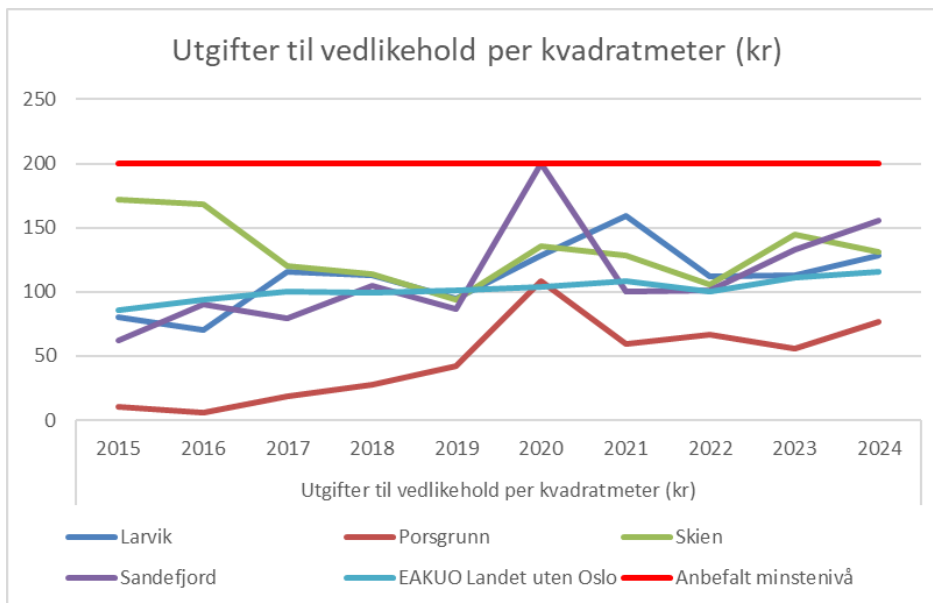
Figur 10 Fordeling av gjeld. Porsgrunn kommune.

I tiden framover skal kommunen gjøre flere større investeringer i nybygg, vedlikehold og oppgraderinger, slik som nytt sykehjem, omsorgsboliger, skoler, barnehager og ny brygge. I tillegg kommer behov for rehabilitering eller nybygg på bygg som har nådd sin levetid. Dette vil øke behovet for avsetninger til investeringer, avdrag og renteutgifter. I planleggingen av investeringer framover må man se hvor mye egenkapital som kan avsettes årlig, og ha et strategisk blikk på hvordan vi forholder oss til disposisjonsfond. God styring og prioritering av investeringer framover, vil ha betydning langt utover økonomiplanperioden.

2.5 Gjeld som ikke kommer frem av regnskapene

Selv om renten ikke er lett å spå, vet vi hva gjelden utgjør i kroner og øre. I tillegg kommer den skjulte «gjelden» knyttet til vedvarende nedprioritering av vedlikehold av kommunale bygg. Slik nedprioritering medfører noen år med bedre økonomi. Samtidig skjer forfallet i det skjulte, og investeringsbehovet øker senere. En slik forvaltning av kommunens bygg og anlegg gir ujevne og lite forutsigbare kostnadstopper, fremfor god og langsiktig ivaretagelse av byggene hvor kommunens tjenester leveres.

Figuren under viser utgifter til vedlikehold per kvadratmeter fra 2015 til 2024, i Porsgrunn, utvalgte sammenlikningskommuner, og landet som helhet uten Oslo. Den røde linjen viser et nivå som ofte omtales som et minstenivå for vedlikehold.



Figur 11 Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter 2015-2024. Porsgrunn, utvalgte sammenlikningskommuner, landet som helhet uten Oslo og anbefalt minstenivå.

Som figuren viser (i nominelle tall): Sett opp mot det som gjerne omtales som et anbefalt minstenivå, bruker kommunesektoren generelt lite penger på vedlikehold (lyseblå linje). Porsgrunn (rød linje) ligger imidlertid gjennomgående langt lavere enn både kommunesektoren som helhet og våre nabokommuner når det gjelder vedlikehold.

Det finnes i realiteten to strategier for å komme opp mot anbefalt vedlikeholds nivå: Øke vedlikeholdsbudsjettet, og/eller redusere totalt areal. Med totalarealet kommunen nå eier, må det årlig settes av 20-30 mill. kroner mer enn hva man gjør med dagens strategi.

2.6 Øvrige store tall

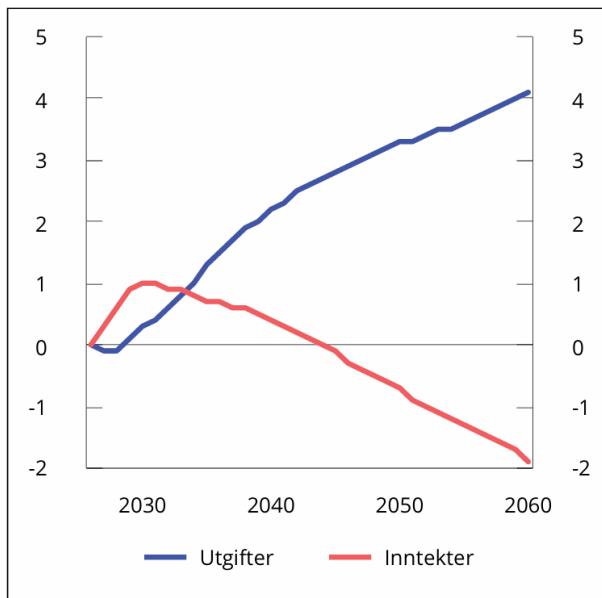
Det er en del prinsipper som legges til grunn for budsjettplanleggingen for de neste årene. Eiendomsskatt har blitt justert de siste årene, og nå er det kun fem kommuner i hele Norge som har høyere bunnfradrag enn Porsgrunn (1,3 mill. kroner). Det legges opp til å holde denne satsen fast framover.

Finansielle plasseringer er en god inntektskilde for kommunen. Ved å ha en del av kommunens midler eksponert mot finansmarkedene gjennom aksjer og obligasjoner, oppnår vi bedre avkastning over tid sammenliknet med å ha penger i banken, eller betale ytterligere ned på lån. Utbytte fra Skagerak Energi har vi normalt god kontroll på inn i neste år, mens det er vanskeligere å spå utbyttet nivå lenger fremover i tid. Her vil vi derfor være konservative i vår planlegging av langsiktig bruk av utbyttmidler.

Behovet for bedre økonomiske rammevilkår gjør at kommunen fortsatt må prioritere og forbedre måten vi jobber på. Det er viktig å styrke planleggingen mot slutten av økonomiplanperioden, slik at økonomiplanen i større grad får et helhetlig og langsiktig

perspektiv, og ikke primært konsentreres om tiltak i første år. Det arbeides derfor med å utvikle en mer gjennomarbeidet metodikk som gir både administrasjonen og politikerne bedre støtte i prioriteringsarbeidet.

Grafen under viser forventet utvikling i offentlige utgifter og inntekter i Norge frem mot 2060, målt som andeler av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge i prosent. Kort forklart: Positive tall betyr økte utgifter eller inntekter sammenliknet med 2026. Negative tall betyr reduserte utgifter eller inntekter sammenliknet med 2026.



Figur 12 Utviklingen i offentlige utgifter og inntekter i Norge frem mot 2060. Andeler av BNP for Fastlands-Norge. Prosent. Positive tall betyr økte utgifter eller inntekter sammenliknet med 2026. Kilde: Finansdepartementet.

Grafen viser at de offentlige utgiftene i Norge forventes å bli større enn de offentlige inntektene i løpet av 2030-tallet. For Porsgrunn kommune, og resten av kommune-Norge, betyr dette at økte bevilgninger utover demografi og prisvekst ikke kan forventes. Det betyr igjen at evnen til å prioritere vil bli utfordret i årene som kommer. Å innføre nye tiltak, uten å samtidig prioritere ned eller bort eksisterende tiltak, vil bli stadig vanskeligere i årene som kommer.

2.7 Finansielle nøkkeltall

De finansielle nøkkeltallene administrasjonen har styrt etter siden 2020, skal revideres. Porsgrunn kommune har vedtatt konkrete måltall for:

- a) Netto driftsresultat
- b) Disposisjonsfond
- c) Gjeldsnivå

Dette er gode og enkle tall å forholde seg til, og samtlige måltall ble nådd i forrige avlagte regnskapsår (2025). I revideringsarbeidet, vil vi forsøke å luke ut kommunale avgifter og

effekter fra vann, avløp og renovasjon fra hovedtallene. Dette for å isolere og synliggjøre hva som handler om kommuneorganisasjonen, samtidig som vi synliggjør VAR-gjeld og kommunale avgifter på annet vis. Det må og diskuteres prinsipper for fordeling av positive resultater, for eksempel ulike kombinasjoner av gjeldsnedbetaling, avsetning til fond mv. Det vil derfor jobbes med regler knyttet til hva som skal prioriteres, avhengig av kommunens finansielle situasjon. Bystyret vil få en egen sak knyttet til nytt økonomi- og finansreglement høsten 2026, og handlings- og økonomiplan for 2027-30 vil basere seg på reviderte finansielle måltall.

3 Kommunens målstruktur og styring

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument og består av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Samfunnsdelen viser ønsket utvikling for Porsgrunnssamfunnet og kommunen som organisasjon, mens arealdelen viser sammenhengen mellom samfunnsutvikling og framtidig arealbruk.

Samfunnsdelen legger de langsiktige føringene for kommunens prioriteringer, planer og økonomiske disposisjoner. Visjonen «Sammen om Porsgrunn» ligger til grunn for arbeidet og understreker at utviklingen av Porsgrunn skjer i samarbeid mellom kommunen, innbyggere, næringsliv, frivillighet og andre aktører.

Samfunnsdelen bygger på fire satsingsområder, med tilhørende mål:



Satsingsområdene, målene og strategiene i samfunnsdelen har et langsiktig perspektiv og er utformet på et overordnet, strategisk nivå. Strategidokumentet viser hvordan

kommunen skal arbeide for å nå målene i kommende fireårsperiode. Dette konkretiseres gjennom delmål for perioden, som knyttes til de overordnede målene i samfunnsdelen. Delmålene presenteres under hvert kommunal- og stabsområde i dette dokumentet.

Strategidokumentet behandles politisk før sommeren og skal gi et felles kunnskapsgrunnlag, beskrive utfordringsbildet og peke ut prioriterte satsinger og mål for perioden. Dokumentet legger føringer for arbeidet med handlings- og økonomiplan.

Handlings- og økonomiplan behandles på høsten og følger opp strategidokumentet med konkrete tiltak, prioriteringer og økonomiske rammer for de kommende fire årene. Her synliggjøres hvordan kommunens mål skal realiseres gjennom drift, investeringer og prioriteringer innenfor de ulike kommunalområdene.

4 Kommunalområder og staber

4.1 Politikk og administrasjon

4.1.1 Utfordringer og budsjettforutsetninger

Rekruttering og attraktivitet

For flere fagområder i sentraladministrasjonen nærmer kommunen seg et generasjonsskifte. Flere medarbeidere med lang erfaring slutter, noe som gjør overføring av kompetanse og dokumentasjon av rutiner krevende. Samtidig er det innen enkelte fagfelt utfordrende å rekruttere ny kompetanse.

Generasjonsskiftet gir også muligheter for å utvikle nye og mer effektive arbeidsformer, men samlet sett innebærer situasjonen at kommunen må få til mer med begrensede ressurser. Sentraladministrasjonen opererer i et arbeidsmarked der demografiske utfordringer også vil merkes, og kommunen må derfor være en attraktiv arbeidsgiver for å håndtere naturlig turnover og framtidig kompetansebehov.

Stabsrollen og kapasitet

Mandatet for sentrale stab- og støttefunksjoner er under utvikling for å tydeliggjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom stab og linje. For at stabene skal fungere best mulig, må prioriteringer og oppdrag være tydelig forankret, ettersom de utfører oppgaver på vegne av kommunedirektøren.

Samtidig oppleves det krevende å ha tilstrekkelig kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag og sikre god interninformasjon og kommunikasjon. En stor del av kapasiteten bindes i dag opp i løpende oppfølging, rapportering og kontroll. Dette begrenser handlingsrommet for mer strategisk, analytisk og langsiktig arbeid, og utgjør en viktig budsjettforutsetning i perioden.

Ledelse i en mer kompleks organisasjon

Kommunen preges av økt kompleksitet, strammere økonomiske rammer, kompetanseutfordringer og behov for styrket samhandling.

Disse forholdene stiller økte krav til ledelse på alle nivåer, og gjør det nødvendig å prioritere lederutvikling og tydelig rolleforståelse for å sikre gjennomføringsevne og kvalitet i tjenestene. Lederne har selv pekt på behov for tydeligere roller, felles språk, bedre informasjonsflyt og mer kapasitet til utviklingsarbeid.

4.1.2 Måltabell

Satsingsområde	Hovedmål	Delmål
Innovativ og inkluderende tjenesteutvikling	Porsgrunn kommune er en attraktiv arbeidsplass, med ansatte som har rett kompetanse for å møte fremtidens samfunnsutfordringer	Porsgrunn kommune har en lederplattform som legger til rette for en helhetlig lederkultur og verdibasert ledelse i styringen. Porsgrunn kommune tiltrekker, beholder og utvikler medarbeidere, og sikrer et godt arbeidsmiljø med myndiggjorte ansatte og systematisk arbeid med nærvær og HMS.
	Porsgrunn kommune har en kultur for innovasjon, kontinuerlig forbedring og samarbeid	Porsgrunn kommune har en digital praksis som bidrar til gode tjenester, effektiv samhandling, lav teknologisk gjeld og sterk digital kompetanse. Porsgrunn kommune har etablert en egen strukturert modell for kontinuerlig forbedring med hensyn til både kvalitet og økonomi Prioriteringer i Porsgrunn kommune bygger på analyser av behov, konsekvenser og økonomisk handlingsrom, med tydelig sammenheng mellom samfunns mål, økonomiplan og budsjett.
	Porsgrunn kommune leverer tjenester som er tilpasset innbyggernes behov og tilgjengelige ressurser i form av ansatte og økonomi.	Porsgrunn kommune bruker teknologi for å sikre effektive og fremtidsrettede løsninger Porsgrunn kommune når vedtatte økonomiske måltall gjennom helhetlig økonomistyring, god budsjettkontroll og tydelige økonomiske vurderinger.

4.1.3 Satsinger og prioriteringer

Helhetlig styring

Porsgrunn kommune har det siste året gjort betydelige fremskritt i arbeidet med å styrke helhetlig og systematisk styring. Det er etablert tydeligere strukturer for mål- og resultatoppfølging, arbeidet med oppdragsbrev er videreutviklet, og det er lagt større vekt på faste lederarenaer og mer systematisk rapportering. Samlet sett gir dette et bedre grunnlag for styring og prioritering enn tidligere.

Samtidig stilles det økende krav til måloppnåelse, effektiv ressursbruk, åpenhet og dokumentasjon. Dette gjør det nødvendig å videreutvikle og konsolidere styringsarbeidet, slik at det i større grad oppleves som helhetlig og sammenhengende på tvers av organisasjonen.

PwCs evaluering av kommunens organisering fra 2024 pekte på behovet for en tydeligere samlet retning og mer systematisk oppfølging av måloppnåelse. Flere anbefalinger er fulgt opp eller er godt i gang, blant annet gjennom tydeligere rolleavklaringer, økt fokus på tverrgående samhandling og en mer strukturert tilnærming til lederutvikling. Samtidig gjenstår det arbeid for å sikre felles praksis og forankring i hele organisasjonen.

Videre utvikling av helhetlig styring skal styrke sammenhengen mellom mål, prioriteringer og resultater, og gi et mer robust grunnlag for både effektiv drift og langsiktig utvikling.

Digitaliseringsstrategi

Digitalisering er en sentral drivkraft for modernisering og effektivisering av offentlig sektor. Kommunen møter økende forventninger fra innbyggere, næringsliv og ansatte om tilgjengelige, brukervennlige og effektive digitale tjenester.

Samtidig er det behov for bedre samordning, prioritering og styring av digitaliseringsarbeidet på tvers av kommunalområder og fagområder.

Digitaliseringsstrategien skal bidra til økt tjenestekvalitet, bedre samhandling, redusert teknologisk gjeld og styrket digital kompetanse, og legge til rette for ansvarlig og effektiv bruk av teknologi i kommunens arbeid.

Organisasjons- og lederutvikling

Porsgrunn kommune satser målrettet på organisasjons- og lederutvikling for å utvikle innovative og inkluderende tjenester. Gjennom systematisk arbeid skal kommunen styrke felles forståelse, samarbeid, oppgavedeling, kompetanse og bruk av gode verktøy på tvers av enheter.

Satsingen muliggjøres av en nylig omorganisering som har etablert et nytt ledernivå – områdeledere – med ansvar for strategisk overblikk både over egen tjeneste og helheten i kommunen. Lederne får tydelig ansvar, realistiske ansvarsområder og økt kapasitet til nærværende ledelse. Organisasjons- og lederutviklingen skal bidra til tydelig struktur, bedre samhandling og kontinuerlig læring, og støtte en verdibasert og læringsorientert lederkultur.

I lys av økt kompleksitet og framtidig knappere tilgang på kvalifisert arbeidskraft vil kommunen også undersøke hvorvidt samarbeid på tvers av kommunegrenser om oppgaver og tjenester kan sikre tilstrekkelig kapasitet, kvalitet, utviklingskraft og effektiv drift.

Vri administrasjonens arbeid mot analyse og utvikling

Administrasjonen har det siste året tatt steg i retning av mer analyse- og utviklingsarbeid. Likevel bindes fortsatt en stor andel av kapasiteten opp i rapportering, kontroll og løpende oppfølging. Dette begrenser evnen til å arbeide tilstrekkelig langsiktig, analytisk og utviklingsorientert.

For å møte dette må dreiningen forsterkes. Det innebærer å redusere ressursbruken på rutinepreget rapportering og kontroll, og i større grad prioritere analyse, innsikt og utviklingsarbeid. Slik kan kommunen styrke kvaliteten i beslutninger og legge bedre til rette for bærekraftige tjenester over tid.

Attraktiv arbeidsplass

For å møte økt konkurranse om arbeidskraft vil kommunen gjøre flere grep i planperioden. Dette handler både om å rekruttere nye medarbeidere, beholde og utvikle eksisterende ansatte, og legge til rette for et godt arbeidsmiljø med utviklingsmuligheter og tydelig ansvar.

4.2 Barn, unge og kultur

4.2.1 Utfordringer og budsjettforutsetninger

Barnehage, skole og støttetjenester

Porsgrunn kommune står overfor omfattende demografiske og økonomiske endringer som krever strategiske grep for å sikre bærekraftig drift og kvalitet i oppvekstsektoren. En vedvarende nedgang i antall barn har ført til betydelig overkapasitet i både skoler og barnehager. Per i dag er over 30 prosent av elevplassene i skolene tomme, og det finnes rundt 100 ledige barnehageplasser.

Kommunens målsetting er å redusere de årlige driftsutgiftene med 55-60 mill. kroner. Av dette skal 40 mill. kroner hentes gjennom bemanningsjusteringer, og 15-20 mill. kroner gjennom strukturendringer. Samtidig må kommunen ivareta nasjonale krav til bemanningsnormer og kompetanse, følge nullvekstmål, prioritere rehabilitering fremfor nybygg, og støtte opp under arealstrategiens senterstruktur.

Etter vedtak i Bystyret er det besluttet grep i strukturen for barnehager og skoler. Det skal de neste årene gjøres endringer og antall enheter reduseres for å skape større og mer bærekraftige enheter. Dette vil bli gjort i tett samarbeid med oppvekst og eiendom.

Det er et økende omfang av kostnadskrevenne tiltak rettet mot enkeltindivider innen oppvekst. Disse tiltakene er ofte knyttet til sammensatte behov hos barn og unge, og

utløses av individuelle rettigheter i lovverket. Selv om tiltakene er nødvendige for å sikre forsvarlige tjenester, bidrar de samlet sett til betydelig budsjettpress og reduserer handlingsrommet for helhetlige, forebyggende og strukturbyggende tiltak.

Private barnehager

Porsgrunn kommune har en høyere andel private enn kommunale barnehager. Dette innebærer at en betydelig del av kommunens styring skjer gjennom økonomiske virkemidler. Tilskudd til private barnehager fastsettes årlig innen 31. oktober, i tråd med barnehageloven § 9, og baseres på kommunens regnskapsnivå for ordinær barnehagedrift samt statlig fastsatt kapitaltilskudd.

Forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter innebærer omlegging av både tilskuddsgrunnlag og pensjonstilskudd. Selv om endringene ennå ikke er vedtatt, skaper de betydelig usikkerhet for kommunens budsjettarbeid og økonomiske handlingsrom innen barnehageområdet.

Samfunn (Kultur og idrett)

De økonomiske rammene for Område Samfunn omfatter i hovedsak bemanning, innholdsproduksjon og drift av kommunale idretts- og kulturarenaer, samt ulike tilskudd til kulturaktører og frivilligheten, som til sammen utgjør tilbudet til innbyggerne. Rammene for kommunens for innbyggerdialog gjennom Servicesentret/Innbyggertorget og kommunens kommunikasjonsarbeid ligger også i dette området.

Avdelingene i området har de senere årene hatt relativt mindre handlingsrom til å skape innhold og aktivitet for. Dette utfordrer særlig bredden og mangfoldet i tilbudet. Økte priser kan også redusere tilgjengelighet og deltakelse, samt gjøre det krevende å styrke innenforskapet i ulike grupper.

Det er krevende å balansere bærekraftige idretts- og kulturaktører (frivillige og profesjonelle) og at hele befolkningen har mulighet til å ta del i kultur- og idrettslivet. Dette påvirker spesielt virksomhet for kultur og idrett sine muligheter til å bidra til opplevelser og deltakelse, stedsutvikling, folkehelse, bolyst, forebygge utenforskap og å styrke innbyggernes identitet som innbyggere i Porsgrunn. Det påvirker også kommunens innbyggerdialog og servicenivå.

Det vil være viktig å opprettholde mangfoldige, lavterskel og inkluderende tilbud for våre innbyggere. Herunder tilstrebe å holde prisene for det kommunale tilbudet innenfor idrett, kultur og fritid på et nøkternt nivå, slik at flest mulig kan delta og oppleve.

Sosiale tjenester (NAV)

Porsgrunn har et høyt utenforskap av unge, og NAV Porsgrunn har registrert mange unge arbeidssøkere (dvs. alder 16-29 år). I tillegg kommer noen unge sosialmottakere som ikke er registrert som arbeidssøkere, samt unge bosatte flyktninger den første perioden etter bosetting.

Mulighetene ligger i å utnytte statlige og kommunale virkemidler for å få flere av de unge i jobb, evt. fullføre utdanning, også gjennom bedre kommunalt samarbeid.

Utenforskapet skyldes ofte helse, men også ofte Kompetansegapet.

Mange unge mangler kompetanse, har ikke fullført utdanning, eller trives ikke på skolen, eller kommer fra andre land og andre skolesystemer, språk.

Bosetting av enslige mindreårige (EM) har medført et betydelig antall familiegjenforeninger (30 i både 2024 og 2025) som medfører høye merkostnader. Disse bosettingene skjer ofte uten forutgående varsling, ettersom foresatte overføres til NAV ved gjenforening, tiltaket er ikke budsjettert for, og statlige tilskudd dekker i liten grad de reelle utgiftene.

4.2.2 Måltabell

Satsingsområde	Hovedmål	Delmål
Innovativ og inkluderende tjenesteutvikling	Porsgrunn kommune er en attraktiv arbeidsplass, med ansatte som har rett kompetanse for å møte fremtidens samfunnsutfordringer	Alle enheter og tjenester i oppvekst har god kvalitet gjennom ledelse for læring og utvikling
	Porsgrunn kommune har en kultur for innovasjon, kontinuerlig forbedring og samarbeid	Profesjonelle læringsfellesskap preger alle virksomheter i Oppvekst
Livsmestring og fellesskap	Barn og unge i Porsgrunn har trygge oppvekstmiljøer, med tilbud som legger grunnlaget for utvikling, læring og livsmestring	Barn og unge opplever trygghet, inkludering og mestring i hverdagen
	Kultur-, idretts- og fritidsarenaer er lett tilgjengelige og bidrar til innbyggernes trivsel og fellesskap.	Barn og unge har tilgang på meningsfulle fritidsaktiviteter og arenaer for fellesskap
	Porsgrunn er et trygt og inkluderende samfunn med stort mangfold, der færre faller utenfor arbeid, utdanning, eller aktivitet.	Arbeidet med innenforskap bidrar til at færre faller utenfor arbeid, utdanning eller aktivitet
	Porsgrunns innbyggere har tilgang på nødvendige tjenester og gode folkehelseiltak, som fører til livsmestring	Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid sikrer helhetlig støtte for barn og unge Oppveksttjenestene er tilgjengelige, samordnet og helsefremmende

4.2.3 Satsinger og prioriteringer

Arbeidet med struktur og bærekraft i oppvekst videreføres i 2027. Flere satsinger fra 2026 er ikke fullført og må videreutvikles. Samtidig prioriteres reduksjon av utenforskap og områdesatsing som tverrkommunale innsatsområder på tvers av alle kommunalområder.

Av prioriteringer for 2027 skal det arbeides videre med følgende:

- Videreutvikle oppvekstområdet med fire områdeledere, med klarere ansvar, bedre samhandling og felles målstyring for mer helhetlige tjenester til barn, unge og familier.
- Forsterke implementeringen av modellen «Fra bekymring til handling», slik at tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid blir en varig og systematisk arbeidsform.
- Videreføre og konsolidere samorganiseringen av NAV i oppvekst, med særlig vekt på forebygging, overgang mellom tjenester og reduksjon av utenforskap blant unge.
- Videreutvikle Skrukkerød kompetansesenter (Veiviseren) som felles arena for tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid og kompetansedeling.
- Følge opp omorganiseringen av barnehagene som selvstendige enheter, med fokus på styring, kvalitet, likeverdighet og bærekraftig drift.

- Videreutvikle rutiner for § 37-tilsyn, for å sikre forsvarlighet samtidig som ressursbruken balanseres bedre innenfor tilgjengelige rammer.
- Videreføre og styrke funksjonen som frivillighetskoordinator, med mål om økt deltakelse, sterkere samskaping og bedre utnyttelse av møteplasser og arenaer.
- Videreføre satsingen «Aktiv hele livet», med målrettede tiltak som øker tilgjengelighet og inkludering i idretts-, kultur- og fritidstilbud, særlig for barn og unge og grupper i risiko for utenforskap.
- Reduksjon av utenforskap etableres som et overordnet mål for kommunen i 2027, og skal følges opp gjennom samordnet innsats på tvers av oppvekst, helse, NAV, samfunnsutvikling og øvrige kommunalområder.
- Områdesatsing videreutvikles som tverrsektoriell arbeidsform i utvalgte lokalsamfunn, med mål om bedre levekår, økt deltakelse og sterkere lokal inkludering.

4.3 Helse og omsorg

4.3.1 Utfordringer og budsjettforutsetninger

Helse- og mestringstjenestene i Porsgrunn kommune skal bidra til gode og likeverdige tilbud for alle innbyggere. Kommunen har et ansvar for å fremme god helse samt forebygge og behandle sykdom.

Samtidig står kommunen overfor flere store samfunnsutfordringer som gjør det nødvendig å utvikle og levere helse- og omsorgstjenester på nye og mer tilpassede måter:

- En aldrende befolkning gir økt behov for helse- og omsorgstjenester og krever at tjenestene tilpasses flere eldre med ulike behov.
- Mangel på arbeidskraft utfordrer bemanningen og krever nye løsninger.
- Økende utenforskap, særlig blant unge, men også i andre livsfaser, utfordrer fellesskapet og krever målrettede tiltak for inkludering og deltakelse.
- Flere med sammensatte behov, både barn, unge og voksne, har behov for helhetlig og koordinert støtte – ofte på tvers av sektorer.
- Stramme økonomiske rammer gjør det nødvendig å bruke ressursene mer effektivt og treffsikkert.
- Klimaendringer og global uro påvirker både helse, trygghet og kommunens evne til å planlegge og levere stabile tjenester.

Budsjettforutsetningene bygger på nasjonale og lokale prioriteringer, med mål om å sikre bærekraftige tjenester og god ressursutnyttelse.

Porsgrunn kommune må i større grad prioritere tidlig innsats og forebygging for å utsette eller redusere behovet for omfattende tjenester. Dette handler om å styrke innbyggernes

mulighet til å mestre egen hverdag og leve gode liv så lenge som mulig – med minst mulig behov for hjelp.

Samtidig skal kommunen sikre at de som har størst behov for hjelp og støtte, får nødvendige og tilpassede tjenester – til rett tid og med riktig kvalitet. Det handler om å bruke ressursene klokt, og sørge for at hjelpen når fram til dem som trenger det mest.

Demografi

Porsgrunn kommune står overfor en situasjon der andelen eldre øker betydelig. Samtidig går fødselstallene ned, noe som fører til færre unge og en gradvis reduksjon i antallet yrkesaktive. I tillegg ser vi en økning i antall yngre tjenestemottakere med sammensatte behov. Som mange andre kommuner opplever også Porsgrunn en økning i antallet eldre. I Porsgrunn er andel over 80 år 5,2 prosent, mot 4,6 prosent i landet. Vi har også høyere andel over 75 år som bor alene. Antall personer over 80 år forventes å øke fra ca. 1 980 i dag til over 3 500 innen 2040.

Den demografiske utviklingen og økende behov vil føre til større etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, og stille høye krav til kapasitet, kompetanse og nytenkning i organiseringen av tjenestene. For å møte fremtidens behov ble det i 2024 igangsatt en gjennomgang av både tjenestenivå og organisering av tjenestene. Dette arbeidet videreføres i 2026, med mål om å sikre bærekraftige og fremtidsrettede tjenester.

Endringer i behov og sykdomsbildet

Utviklingstrekk i befolkningens helse viser at flere innbyggere har komplekse og sammensatte behov for helse- og omsorgstjenester. Denne utviklingen gjelder ikke bare eldre, men også flere yngre personer som vil være avhengige av tjenester gjennom store deler av livet. Selv om levealderen øker og mange eldre opplever bedre helse enn tidligere, vil en betydelig andel fortsatt ha behov for omfattende helsehjelp.

Demens, psykisk helse og rusproblematikk vil i årene fremover stille økte krav til både kapasitet og innhold i tjenestene. Behovet er særlig tydelig innen demensomsorgen. I Porsgrunn er andelen personer med demens allerede høyere enn landsgjennomsnittet. I 2025 anslås det at 2,38 prosent av innbyggerne har en demenssykdom, og andelen forventes å stige til 3,61 prosent innen 2040. Dette tilsvarer en økning på over 500 personer. For å møte dette blir det avgjørende å satse på kompetanseutvikling, tilrettelagte tilbud og gode ordninger for avlastning og støtte til pårørende.

Innen psykisk helse og rus ser vi en økning i yngre tjenestemottakere. Her kan tidlig innsats være avgjørende for å forebygge mer alvorlige forløp. Samtidig viser tjenester til personer med funksjonsvariasjoner økt vekst, både i antall brukere og i omfanget av

tjenestene. For å møte dette behovet mer effektivt bør man vurdere ambulante tjenester som alternativ til egen bolig, samt satse på samlokaliserte botilbud med høy grad av forutsigbarhet, der felles kompetanse og ressurser utnyttes bedre.

Rekruttering og kapasitetsutfordringer

Rekruttering av kvalifisert helsepersonell er en økende utfordring for Porsgrunn kommune. Flere tjenester opplever utfordringer med å tiltrekke seg nok fagkompetanse, særlig innen yrkesgrupper som leger, sykepleiere, vernepleiere, miljøterapeuter og helsefagarbeidere. Utviklingen understreker behovet for å tenke langsiktig og helhetlig om rekruttering, kompetansebygging og bemanning i hele helse- og omsorgssektoren.

Bolig og tjenestekapasitet

Hjemmetjenestene i Porsgrunn er under høyt press, med stor gjennomstrømming av brukere og en økende andel som ønsker å bo hjemme selv med omfattende behov. Dette stiller høye krav til organisering, kompetanse og effektiv ressursbruk.

Kommunen står samtidig overfor en ubalanse i tilbudet om heldøgns omsorg. En større andel eldre over 80 år får i dag sine behov dekket i institusjon enn noen av kommunene vi sammenligner oss med, mens andelen boliger med heldøgns bemanning er vesentlig lavere. Denne skjevfordelingen gjør det utfordrende å tilby fleksible og tilpassede tjenester, og gir økt press på institusjonsplassene. I tillegg viser sammenligninger med andre kommuner at lavt inntektsnivå blant innbyggerne bidrar til høyere netto kostnad per institusjonsplass.

4.3.2 Måltabell

Satsingsområde	Hovedmål	Delmål
Innovativ og inkluderende tjenesteutvikling	Porsgrunn kommune er en attraktiv arbeidsplass, med ansatte som har rett kompetanse for å møte fremtidens samfunnsutfordringer	Vi utvikler tjenestene våre gjennom forskning, kunnskap, oppgavedeling og evaluering
	Porsgrunn kommune har en kultur for innovasjon, kontinuerlig forbedring og samarbeid	Vi bruker digitale løsninger der vi kan og mennesker der vi må
	Porsgrunn kommune leverer tjenester som er tilpasset innbyggernes behov og tilgjengelige ressurser i form av ansatte og økonomi.	Vi gir rett hjelp, på rett nivå og til de som trenger det mest
Livsmestring og fellesskap	Porsgrunn er et trygt og inkluderende samfunn med stort mangfold, der færre faller utenfor arbeid, utdanning, eller aktivitet.	Vi utvikler lokalsamfunnet og tjenestene gjennom innbyggerdialog og samarbeid
	Porsgrunns innbyggere har tilgang på nødvendige tjenester og gode folkehelseiltak, som fører til livsmestring	Vi har god folkehelse ved aktiv bruk av kunnskap, opplysning, fellesskap og møteplasser
		Vi forebygger og styrker den fysiske og psykisk helsen ved å arbeide tidlig og sammen
Robust samfunnsutvikling	I Porsgrunn er det attraktive kompetansemiljøer for utvikling, forskning og karriere.	Vi etablerer Telemark studiesenter og er motorkommune for KSF (kommunenes samarbeidsarena for forskning) for kommuneklynge Grenland

4.3.3 Satsinger og prioriteringer

Flere eldre, flere med sammensatte behov og knappere tilgang på arbeidskraft gjør det nødvendig å prioritere tydeligere og arbeide på nye måter. For å sikre bærekraftige tjenester må kommunen dreie innsatsen mot det som gir størst effekt for innbyggernes livsmestring og for fellesskapet. Dette innebærer å styrke forebygging og egenmestring, bruke kompetansen mer målrettet og prioritere strammere mellom ulike tjenester. Retningen understøtter kommunens overordnede mål om livsmestring og fellesskap, innovativ og inkluderende tjenesteutvikling og en robust samfunnsutvikling.

Etablere innsatstrapp og boligtrapp

Porsgrunn kommune skal utvikle en tydelig innsatstrapp som sikrer at innbyggere får rett hjelp til rett tid, og på lavest effektive nivå. Innsatsen skal dreies fra sent og omfattende tjenester til tidlig innsats, forebygging og støtte til egenmestring.

Dette innebærer at kommunen skal:

- utvikle en helhetlig sammenheng fra universelle tiltak og forebygging til mer spesialiserte og heldøgns tjenester

- styrke innsatsen i de tidlige delene av trappen, slik at flere kan mestre eget liv lengre
- bruke innsatsnivå aktivt som styringsverktøy i prioriteringer og ressursfordeling

Boligpolitikk og tjenesteutvikling skal sees i sammenheng. Kommunen skal i større grad planlegge for riktige boformer som understøtter funksjon og mestring, og samtidig reduserer behovet for omfattende tjenester.

Dette innebærer at kommunen skal:

- utvikle en helhetlig boligtrapp, fra ordinær bolig til ulike former for samlokaliserte boliger og institusjon
- prioritere boformer som gir fellesskap, trygghet og mulighet for mer effektiv tjenesteyting
- bruke lokalisering og utforming av boliger som virkemiddel for å redusere presset på heldøgns tjenester

En tydelig innsatstrapp og boligtrapp skal bidra til økt livsmestring for innbyggerne, bedre ressursutnyttelse og mer bærekraftige tjenester over tid.

Riktig bruk av helsepersonell

Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft vil være en av de største begrensningene i årene fremover. Kommunen må derfor bruke kompetansen mer målrettet og organisere arbeidet på nye måter.

Dette innebærer at kommunen skal:

- utvikle tydeligere oppgavedeling mellom profesjoner og bruke kompetansen der den gir størst effekt
- etablere mer fleksible og tverrfaglige arbeidsformer og team
- styrke samhandling på tvers av tjenester, nivåer og sektorer, inkludert samarbeid med pårørende og frivillighet
- kombinere teknologi og menneskelig innsats for å frigjøre tid til oppgaver som krever faglig kompetanse

Kommunen skal samtidig være en attraktiv arbeidsgiver i en tid med økende konkurranse om arbeidskraft. Det forutsetter gode fagmiljøer, utviklingsmuligheter og arbeidsformer som gir mestring og kvalitet i arbeidet.

Riktig bruk av helsepersonell er et strategisk valg som skal bidra til:

- bedre kvalitet og kontinuitet i tjenestene
- mer bærekraftig ressursbruk
- et godt og utviklende arbeidsmiljø

Redusert tjenestenivå der det er nødvendig

For å sikre bærekraft må kommunen også redusere eller endre tjenester som ikke gir tilstrekkelig effekt i forhold til ressursbruken. Dette er en nødvendig del av en ansvarlig prioritering.

Dette innebærer at kommunen skal:

- praktisere tydeligere prioritering gjennom felles kriterier og veiledere for tildeling av tjenester
- dreie innsatsen mot tiltak som har dokumentert effekt på mestring og livskvalitet
- redusere eller avvikle tjenester som ikke er bærekraftige eller treffsikre
- flytte innsatsen tidligere i forløp for å forebygge behov for omfattende tjenester

Prioriteringene skal være åpne, kunnskapsbaserte og like for alle. Det er avgjørende for å sikre tillit, forutsigbarhet og faglig legitimitet.

Kommunen skal tydelig kommunisere at:

- ikke alle behov kan møtes med tjenester
- innbyggere i større grad må ta i bruk egne ressurser, nettverk og fellesskap
- fellesskapets ressurser må brukes der behovet og effekten er størst

Samlet betydning

Denne retningen innebærer et tydelig skifte i hvordan Porsgrunn kommune utvikler og leverer helse- og omsorgstjenester.

For innbyggerne betyr det:

- større forventning om egenmestring og deltakelse
- tidligere og mer forebyggende innsats
- mer tilpassede boformer og tjenester

For ansatte betyr det:

- nye arbeidsformer, mer tverrfaglig samarbeid og tydeligere prioriteringer
- større ansvar for å bruke kompetanse riktig
- økt fokus på kvalitet, utvikling og innovasjon

For kommunen betyr det:

- bedre utnyttelse av begrensede ressurser
- redusert press på de mest ressurskrevende tjenestene
- en mer bærekraftig og robust helse- og omsorgstjeneste

Samlet skal dette bidra til at Porsgrunn kommune også i fremtiden kan gi trygge, forsvarlige og relevante tjenester – innenfor tilgjengelige rammer og med tillit i befolkningen.

4.4 Miljø og byutvikling

4.4.1 Utfordringer og budsjettforutsetninger

Økonomiplanperioden 2027–2030 preges av stramme økonomiske rammer og et vedvarende høyt kostnadsnivå. Dette gir kommunen begrenset handlingsrom og gjør det krevende å opprettholde og videreutvikle nivå og kvalitet i tjenestene. Utfordringene vurderes som strukturelle og langsiktige, og ikke som midlertidige svingninger.

Kommunen får i dag færre varer og tjenester for samme økonomiske innsats enn for få år siden. Dette har over tid bidratt til økt vedlikeholdsetterslep, særlig innen vei, men også innen bygg, parker og grøntanlegg. I perioden har Porsgrunn kommune overtatt betydelige veistrekninger i forbindelse med utbyggingen av ny E18. Samlet sett har kommunen nå et omfattende veinett, vesentlig større enn i mange sammenlignbare kommuner. Dette forsterker behovet for tydelige prioriteringer knyttet til hvilken standard og hvilke veityper kommunen skal drifte og vedlikeholde innenfor realistiske økonomiske rammer.

Økonomiplanen legger til grunn at tjenestenivået må tilpasses tilgjengelige ressurser, og at prioriteringer mellom drift, vedlikehold og investeringer blir stadig viktigere gjennom planperioden.

Vedlikeholdsetterslep – formålsbygg

Porsgrunn kommune har over tid opparbeidet et betydelig vedlikeholdsetterslep på sine formålsbygg. Dette er et resultat av flere år med lave og ustabile vedlikeholdsrammer, kombinert med sterk prisvekst innen bygg- og anleggsdrift. Konsekvensen er at kommunen i dag ikke i tilstrekkelig grad klarer å gjennomføre planmessig og forebyggende vedlikehold, men i økende grad må prioritere akutte og pålagte tiltak.

Vedlikeholdsetterslepet gjelder særlig eldre bygg innen skole, barnehage, helse- og omsorgssektoren, samt idretts- og kulturbygg. Manglende vedlikehold medfører gradvis teknisk forringelse, økt risiko for driftsavbrudd og svakere funksjonalitet. Dette påvirker brukerne direkte gjennom dårligere inneklima, redusert sikkerhet og lavere kvalitet på kommunale tjenester.

Eksterne vurderinger av kommunens bygningsmasse viser at det samlede behovet for vedlikehold og oppgradering over en tiårsperiode er betydelig. Dersom vedlikehold

fortsatt utsettes, vil kostnadene øke ytterligere, og tiltak som i dag kan gjennomføres som driftstiltak vil i større grad måtte håndteres som kostnadskrevenne investeringsprosjekter. Dette svekker kommunens økonomiske handlingsrom i økonomiplanperioden 2027–2030.

Høyt generelt kostnadsnivå, kombinert med økte krav til teknisk standard, energieffektivitet, brann- og sikkerhetstiltak samt universell utforming, gjør vedlikehold av formålsbygg stadig mer ressurskrevenne. Samtidig er flere av byggene i kontinuerlig bruk og gir begrensede muligheter for midlertidig stenging eller omfattende rehabilitering uten betydelige konsekvenser for tjenestetilbudet.

Økonomiplanen forutsetter at kommunen i perioden 2027–2030 i hovedsak viderefører dagens vedlikeholdsnivå. Dette innebærer at vedlikeholdsetterslepet ikke reduseres, men i realiteten vil øke over tid. Kommunen må derfor være forberedt på at risikoen for uforutsette kostnader, driftsavbrudd og pålegg fra tilsynsmyndigheter vil øke gjennom planperioden.

Vedlikehold av formålsbygg er ikke kun en teknisk oppgave, men et strategisk virkemiddel for å sikre tjenestekvalitet, økonomisk bærekraft og gode arbeids- og brukerforhold. Valg av vedlikeholdsnivå er derfor et politisk prioriteringsspørsmål, der manglende investering i dag gir økte kostnader og redusert handlingsrom i fremtiden.

Vann og avløp

Innenfor vann- og avløpsområdet står kommunen foran betydelige investerings- og driftsutfordringer i økonomiplanperioden. Skjerpede krav fra Statsforvalteren, kombinert med nye krav fra EU, medfører økte kostnader til oppgradering og drift av avløpsanlegg. Ressursbehovet innen Kommunalteknikk vil øke både på kort og lang sikt.

Det pågår et samarbeid med Skien og Bamble om felles avløpsstrategi, som vil danne grunnlag for prioriteringer framover. Samlet sett må det i økonomiplanperioden forventes betydelige kostnadsøkninger innen avløpsområdet. Dersom statlige myndigheter ikke bidrar med økonomiske virkemidler eller samordnede løsninger, vil økte kostnader i stor grad måtte dekkes gjennom gebyrøkninger for innbyggerne.

Redusert merverdiavgift på vann- og avløpstjenester og økte avskrivningstider har gitt et visst økonomisk handlingsrom, men disse tiltakene endrer ikke hovedbildet av økende kostnadspress i planperioden.

Klima og energi

Porsgrunn kommune har en sentral rolle i klima- og energiarbeidet gjennom sin funksjon som planmyndighet, eier av bygg og anlegg, grunneier, innkjøper, tjenesteleverandør og

samfunnsutvikler. Kommunen har over tid arbeidet systematisk med energioppfølging, energieffektivisering og energiomlegging.

I økonomiplanperioden 2027–2030 forutsettes det at klimaarbeidet videreføres innenfor stramme økonomiske rammer. Selv om mange tiltak med god klimaeffekt allerede er gjennomført, vil måloppnåelse kreve fortsatt prioritering og langsiktige investeringer. Det er fortsatt behov for tiltak som reduserer kommunens samlede energiforbruk og behovet for tilført energi, målt i kWh.

Tiltak som solceller, bergvarme og annen lokal energiproduksjon bidrar til økt selvforsyning i kommunale bygg og er viktige bidrag i kommunens arbeid med det grønne skiftet. Økonomiplanen legger til grunn at arbeidet videreføres uten økte rammer.

Plan og byggesak

Plan- og byggesaksområdet vil i hele økonomiplanperioden være preget av høy kompleksitet og et omfattende oppgaveomfang. FNs bærekraftsmål er integrert i planarbeidet, og gjeldende planstrategi og politiske vedtak gir føringer for blant annet rullering av kommuneplanens arealdel, opprydding i eldre reguleringsplaner, samt arbeid med kommunedelplaner for kulturminner og naturmangfold. Oppfølging av Bypakke Grenland fase 2 vil også kreve betydelige ressurser over tid.

Tjenester innen plan, byggesak og geodata er gebyrfinansiert etter selvkostforskriften. De siste årene har svak utvikling i byggebransjen og redusert saksmengde påvirket økonomien innen selvkostområdet. Samtidig medfører varierende kvalitet på innsendte plan- og byggesaker økt ressursbruk. Mangelfulle eller ufullstendige søknader gir merarbeid og svekker økonomien innen selvkostområdene.

I økonomiplanperioden legges det til grunn økt innsats innen tilsyn og ulovlighetsoppfølging, herunder videreutvikling av det interkommunale samarbeidet med Skien. Disse oppgavene er viktige for å sikre regelverksetterlevelse, men er ressurskrevende og gir begrenset kostnadsdekning gjennom gebyrer.

Digitale kart og stedfestet informasjon får stadig større betydning. Samarbeidet i Grenland om GIS videreføres og videreutvikles gjennom planperioden, både innen kartforvaltning og bruk av analyseverktøy.

Grenland Brann og Redning IKS

Porsgrunn kommune er sammen med Skien, Bamble, Siljan, Kragerø og Drangedal eier av Grenland Brann og Redning IKS. I økonomiplanperioden vil resultatene fra beredskapsanalysen være et viktig grunnlag for videre utvikling av tjenesten, herunder organisering, bemanning og utstyrsbehov.

Samtidig er det en klar forventning om at selskapet arbeider målrettet med effektivisering. Kostnadsnivået for brann- og redningstjenesten i regionen ligger i dag høyere enn i mange sammenlignbare områder. Økonomiplanen forutsetter derfor at stordriftsfordeler og strukturelle grep over tid bidrar til mer kostnadseffektiv drift, innenfor rammen av forsvarlig beredskap.

4.4.2 Måltabell

Satsingsområde	Hovedmål	Delmål
En grønnere fremtid	Porsgrunnsamfunnet er forberedt på konsekvensene av endringer i klimaet	Kommunen har gode kunnskapsgrunnlag for flom og rasfare og gjør systematisk klimatilpasning i planlegging og drift av kommunen
	Porsgrunnsamfunnet skal redusere sine klimagassutslipp for å bidra til å nå nasjonale mål	Kommunen har mer sirkulær drift som bidrar til redusert miljøbelastning. Porsgrunn kommune skal redusere lekkasjetap i vannledningsnettet
	Porsgrunnsamfunnet ivaretar luft, vann og natur	Vekst i persontransport tas med kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet) Porsgrunn kommune skal øke andelen produksjonen av fornybar energi
Innovativ og inkluderende tjenesteutvikling	Porsgrunn kommune er en attraktiv arbeidsplass, med ansatte som har rett kompetanse for å møte fremtidens samfunnsutfordringer	Porsgrunn kommune skal redusere overløpsutslipp og fremmedvann i avløpssystemet Porsgrunn kommune har god kunnskap om Naturmangfold
	Porsgrunn kommune har en kultur for innovasjon, kontinuerlig forbedring og samarbeid	Miljø og byutvikling er en attraktiv og lærende arbeidsplass som beholder og utvikler nødvendig fagkompetanse Miljø og byutvikling tar aktivt i bruk digitale verktøy og styringsystemer
	Porsgrunn kommune leverer tjenester som er tilpasset innbyggernes behov og tilgjengelige ressurser i form av ansatte og økonomi.	Kommunalteknikk arbeider etter anerkjente kvalitetsstandarder som sikrer systematikk og kontinuerlig forbedring. Få og tydelige mål og datadrevet oppfølging bidrar til gode prioriteringer og effektiv ressursutnyttelse. Kommunens bygg og boliger skal være godt vedlikeholdt og driftet, med en boligportefølje som er tilpasset faktiske behov.
Robust samfunnsutvikling	I Porsgrunn er det attraktive kompetansemiljøer for utvikling, forskning og karriere.	Styrket rekruttering og kompetanse gjennom lærlingeordning og samarbeid med utdanningsinstitusjoner.
	Porsgrunn er en attraktiv kommune, med fremtidsrettet byutvikling	Kommunens prosjekter inkluderer blågrønne og driftsvennlige løsninger der dette er hensiktsmessig. Sentrum er et levende byområde med flere boliger, arbeidsplasser, handel og opplevelser. Knutepunkt Porsgrunn er utviklet i tråd med områdereguleringsplan Kommunen har fortetting med høy kvalitet i by- og tettstedsutviklingen.

4.4.3 Satsinger og prioriteringer

For å møte dagens og framtidens krav til tjenesteleveranser, infrastruktur og samfunnsutvikling, prioriteres følgende satsingsområder særlig innen miljø og byutvikling i planperioden.

Sørge for kompetanse og organisering som sikrer fleksibilitet og evne til å møte nye utfordringer.

Klimatiltak

- Redusere utslipp: Kommunen har et ansvar for å bidra til nasjonale og globale klimamål ved å redusere klimagassutslipp fra bygg, transport og energibruk.
- Tilpasning til klimaendringer: Økt nedbør, høyere temperaturer og mer ekstremvær krever at kommunen tilpasser infrastruktur og tjenester.
- Grønn omstilling: Klimatiltak bidrar til innovasjon og utvikling av nye løsninger, som kan skape arbeidsplasser og styrke lokal næringsutvikling.

Flomsikring

- Beskyttelse av liv og eiendom: Flom kan føre til store skader på boliger, veier og annen infrastruktur. Forebyggende tiltak reduserer risikoen.
- Robust infrastruktur: God flomsikring sikrer at viktige samfunnsfunksjoner – som vannforsyning, avløp og transport – fungerer også under ekstremvær.
- Planlegging og beredskap: Flomsikring krever god kartlegging, risikovurdering og samspill mellom tekniske tjenester og beredskapaktører.

Vedlikehold

- Langsiktig verdibevaring: Regelmessig vedlikehold av bygg og infrastruktur forlenger levetiden og reduserer behovet for kostbare reparasjoner.
- Trygghet og kvalitet: Vedlikehold sikrer at kommunale bygg og anlegg er trygge og funksjonelle for brukerne.
- Effektiv ressursbruk: God vedlikeholdplanlegging gir bedre økonomisk styring og reduserer uforutsette utgifter

Digitalisering og smart-teknologi, som verktøy for effektivisering og innovasjon.

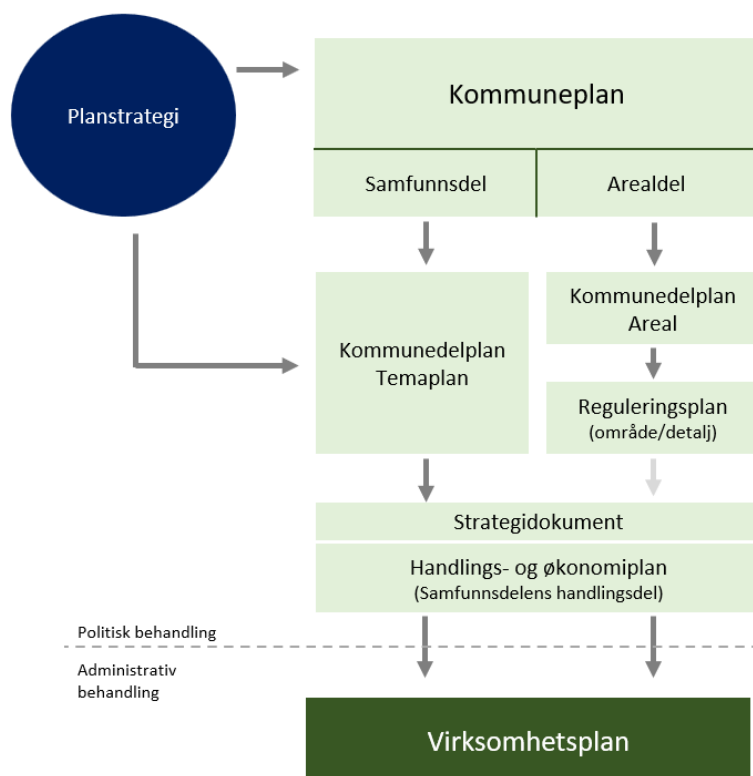
Boligutvikling og eiendomstrategi, for å møte befolkningsvekst og endrede boformer.

Felles indikatorer for mål- og virksomhetsstyring, som grunnlag for helhetlig og transparent styring.

Disse områdene henger tett sammen og er avgjørende for å skape en motstandsdyktig, trygg og bærekraftig kommune. De er også viktige for å møte fremtidens krav og forventninger fra innbyggere, næringsliv og myndigheter.

5 Planoversikt

Kommunen har mange ulike ansvarsområder og det produseres planer på flere nivåer. Omfanget av ulike typer kommunale planer er svært omfattende og spenner fra samfunnsutvikling og overordnede arealføringer på den ene siden, til kommunens drift og tjenesteområder på den andre. Planarbeidet er et viktig redskap for å styre kommunens samfunnsutvikling og det er bystyret som er planmyndighet og har ledelsen i den kommunale planleggingen.



Figur 13 Sammenhengen i det kommunale plansystemet

Bystyret vedtok i sak 101/24 Planstrategi for perioden 2024 til 2027. Planstrategien er ikke en plan i seg selv, men en arena for å synliggjøre og avklare kommunens planbehov for kommende fireårsperiode. Porsgrunn kommune har en rekke vedtatte planer som gjelder for hele, eller deler av valgperioden. I tillegg ble det i planstrategien vedtatt flere planoppgaver som skal prioriteres i perioden 2024-2027.

Under følger en oversikt over status for planoppgaver vedtatt i planstrategien, for rullinger av gjeldende planer i perioden, og for evt. andre planer som har blitt utarbeidet i perioden.

Oppstarten av en del planoppgaver har vært utsatt i påvente av overordnede føringer i kommuneplanens samfunnsdel, som ble vedtatt i november 2025, eller av andre organisatoriske og ressursmessige grunner. Planene legger grunnlag for prioriteringer og

utvikling av tjenestene vi skal yte til innbyggere og næringsliv fremover, i tillegg til å være premissgivende for fremtidig arbeid med budsjett, handlings- og økonomiplan.

Porsgrunn har derfor fortsatt store ambisjoner for planer som skal vedtas i løpet av siste år i planstrategiperioden, og det kommer til å bli lagt ned mye innsats og store ressurser for å få dette til.

Etter valget neste år starter arbeidet med en komplett gjennomgang av planstrategien, med tilhørende planoversikt for neste periode. Det betyr at vi vil få et nytt kunnskapsgrunnlag å forholde oss til, samtidig som det kan bli endringer i prioriteringer og planbehov for Porsgrunns utvikling fremover.

Bakgrunn for plan	Plan	Oppstart	Planlagt ferdigstilt	Status / kommentar
Nye planer i planstrategien	Kommuneplanens samfunnsdel	2023	2025	Vedtatt i bystyret 06.11.2025
	Kommuneplanens arealdel	2023	2027	Planprogram vedtatt juni 2024, Konsekvensutredning av høringsinnspill mm. pågår. 1. gangbehandling av planforslag høsten 2026. Vedtatt i løpet av 2027.
	Helse- og omsorgsplan	2024	2026	Planen kommer til politisk behandling i møterekke mai/juni
	Oppvekstplan	2026	2026	Oppstart av planarbeidet har vært utsatt i påvente av føringer i samfunnsdelen, men er nå godt i gang. Målsetting om behandling i Bystyret 22. oktober.
	Kommunedelplan for kulturminner	2025	2027	Oppstart avklart politisk høsten 2025. Høring planprogram medio 2026. Planlagt ferdigstillelse i 2027.

	Organisasjonsstrategi	2025	-	Planlagt oppstart er utsatt da det foregår mye annet relatert arbeid knyttet til lederutvikling, mandat for stabene, reglementer, mm.
	Digitaliseringsplan	2024	2026	Arbeidet har fulgt vedtatt plan, med oppstart 2025 og planen vil bli ferdigstilt mai 2026 med behandling i Bystyret 11.juni.
	Kommunedelplan for naturmangfold	2025	2027	Planprogram på høring vinter/vår 2026, med fastsetting medio 2026. Planlagt ferdigstillelse i 2027.
	Byromstrategi	2024		Satt på vent.
	Studentmelding	2024	2025	Vedtatt i bystyret 15.05.25
Revidering / rullering av gjeldende planer	Alkoholpolitisk handlingsplan	2023	2024	Vedtatt i bystyret 25.04.25
	Kommunikasjonsstrategi	2025	2026	Vedtatt i Administrasjonsutvalget 19.03.26
	Klima- og energiplan	2026	2027	Oppstart av planarbeidet har vært utsatt i påvente av føringer i samfunnsdel, og bevilgninger til å finansiere planarbeidet i HP/Budsjett. Samfunnsdelen ble vedtatt i november 2025 og det ble bevilget midler i handlingsprogram og budsjett for 2026-2029. Oppstart i løpet av 2026.
	Hovedplan vei	2025	2026	Hovedplan vei er litt forsinket fordi pga. bytte av system for forvaltning drift og vedlikehold (FDV-system), som måtte prioriteres. Målsetning om behandling høsten 2026.
	Hovedplan vann	2025	2026	Arbeidet er godt i gang.

				Målsetting om behandling mai 2026.
	Hovedplan avløp	2025	2026	Arbeidet er godt i gang. Målsetting om behandling mai 2026.
Nye planer ut over vedtak i planstrategien	Frivillighetsstrategi	2025	2026	Revidering av frivillighetsstrategi. Workshop med repr. for frivilligheten november 2025. Intern arbeidsgruppe og prosjektleder etablert. Arbeidet med kunnskapsgrunnlaget startet opp vinter 2026. Frivillighetskveld med frivilligheten vinter 26 og april 26 Orientering om status i BUK i mai, også om at det er ansatt frivillighetskoordinator. Målsetting om behandling våren 2026.