

Bergen kommune

Fra driftskrise til balanse — en levekårsdelt storby

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av Vestlandets storby, som på ett år snudde et korrigert driftsresultat på -715 mill til +163 mill — drevet av rundt 800 mill i kutt, ikke av inntektsvekst. Ett funn dominerer: sosialhjelp ligger +424 mill over behov, en blanding av ekte, bydelskonsentrert fattigdom og politisk valgte satser over statlig norm. En by som har snudd tallene, men der levekårsforskjellene og konstaterte lovbrudd består.

+424 mill sosialhjelp over behovsnivå (2025) — Bergens klart største avvik; ekte storbyfattigdom OG politisk valgte satser (kap. 2)	-715 → +163 mill korrigert driftsresultat fra bunnåret til 2025 — snuoperasjon via ~800 mill kutt, ikke inntektsvekst (kap. 3)	+105 mill pleie og omsorg over behov (2025) — eldreprioritering forsterket av rekord-sykefravær (kap. 4)	9,1 % disposisjonsfond — tappet for å dekke 2024-underskuddet; byrådet kaller det selv «for lavt» (kap. 3)
---	--	--	--

Sammendrag for bystyret: en snudd driftskrise og en bydelsdelt levekårsbyrde

VISER Bergen ligger i 2025 **over behovsnivå på de tre tunge levekårstjenestene**: sosial +424 mill, barnevern +143 mill og pleie og omsorg +105 mill. Motsatt vei drives kommunehelse –222 mill, grunnskole –25 mill og administrasjon –22 mill under behov, mens barnehage er nær null (+6 mill). På finanssiden er netto driftsresultat **1,0 %**, disposisjonsfond **9,1 %** og netto lånegjeld **78,0 %**. Det avgjørende bakteppet er at korrigert driftsresultat falt til **–715 mill** i bunnåret og snudde til **+163 mill** i 2025 — via rundt **800 mill i varige kutt**, ikke inntektsvekst.

TOLKNING Bergen er en stor, levekårsdelt by som nettopp har snudd en akutt driftskrise. Snuoperasjonen er reell, men **marginene er gjenvunnet gjennom kutt, ikke gjennom oppbygd reserve**: fondet er tappet og NDR ligger i grenseland mot anbefalt nivå. Sosial-merforbruket på +424 mill er rapportens hovedfunn og må leses todelt — dels **ekte, bydelskonsentrert fattigdom** (Årstad 24,3 % barnefattigdom), dels et **politisk valg** om kommunale satser over statlig veiledende norm. Behovsindeksen (Lag 1) fanger ikke det politiske påslaget; merforbruket er en villet prioritering, ikke en indikasjon på sløsing. PLO over behov er konsistent med eldreprioritering forsterket av rekord-sykefravær, og barnevernet er under aktiv omstilling etter Deloitte-revisjon 2025. Konstaterte lovbrudd på nettopp sosial/NAV viser at høyt forbruk ikke automatisk gir lovlydig kvalitet.

2024 → 2025-utviklingen. Behovsbildet er stabilt på hovedtrekkene, men med bevegelse: pleie og omsorg gikk fra nær balanse (+5) til klart over behov (+105 mill), mens grunnskole snudde fra over (+27) til under (–25). Sosial økte videre (fra +386 til +424 mill) og forsterker dermed hovedanomalien, mens barnevern falt svakt (fra +151 til +143). Kommunehelse er dypere under behov (fra –152 til –222). 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	+5,0	+27,1	+77,6	–152,5	+385,7	+151,4	–5,9
2025 (revidert)	+104,8	–25,0	+5,7	–222,2	+423,9	+143,4	–21,7

Hovedbildet i fem punkter

- Snuoperasjon i drift** — korrigert driftsresultat fra –715 mill til +163 mill på ett år, via ~800 mill kutt, ikke inntektsvekst (kap. 3).
- Sosial er hovedfunnet** (+424 mill over behov) — ekte bydelskonsentrert fattigdom OG politisk valgte satser over statlig norm; ikke sløsing (kap. 2).
- PLO over behov** (+105 mill) — eldreprioritering forsterket av rekord-sykefravær opp mot 11,4 % i deler av sektoren (kap. 4).
- Barnevern under lupen** (+143 mill) — Deloitte-revisjon 2025 med 14 forbedringstiltak; tjenesten i aktiv omstilling.
- Tynn buffer og lovbrudd** — fond 9,1 % (fallende), NDR 1,0 %, og konstaterte statlige lovbrudd på sosial/NAV (kap. 3, 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Bergen har ikke primært et utgiftsproblem som kan hølles bort — de tre over-behov-sektorene er levekårstunge tjenester med rettighets- og forsvarlighetsgulv. Spørsmålet bystyret bør stille er todelt: **hvor mye** av sosial-merforbruket er politisk valgt påslag som faktisk kan justeres med budsjettvedtak (mot hvor mye som er reell, bydelskonsentrert etterspørsel), og **hvor robust** er en driftsbalanse som er gjenvunnet gjennom kutt fra et tappet fond. Byrådet advarer selv mot å lene seg på den tynne bufferen.

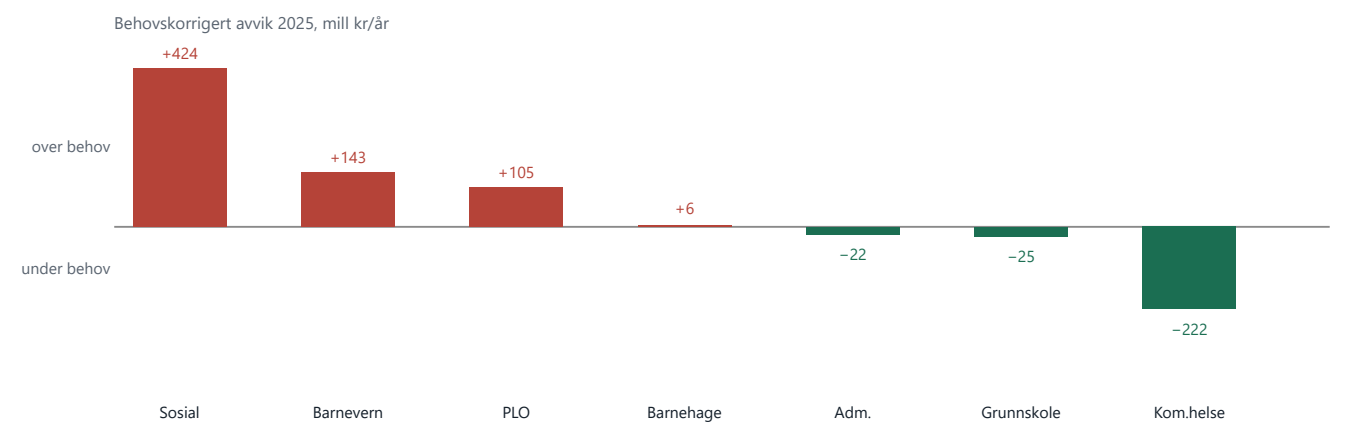
Sammenligningsgrunnlag for PLO-netto: landssnitt Landet uten Oslo (2024 27 195 → 2025 28 582). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Siste kapittel dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder hullene i sektorvise avviksforklaringer og sykefraværstall.

1 · Det behovskorrigerte bildet: tre tunge tjenester over behov

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) ligger Bergen i 2025 over behovsnivå på de tre levkårstunge tjenestene — sosial, barnevern og pleie og omsorg — og under behov på kommunehelse, grunnskole og administrasjon. Det dominerende avviket er sosial:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Sosial	+423,9	+385,7	klart over behov, økende — hovedfunn
Barnevern	+143,4	+151,4	langt over behov, svakt ned
Pleie og omsorg	+104,8	+5,0	over behov, kraftig opp
Barnehage	+5,7	+77,6	nær balanse nå
Administrasjon	-21,7	-5,9	under behov, dypere
Grunnskole	-25,0	+27,1	var over, nå under
Kommunehelse	-222,2	-152,5	dypt under behov, dypere

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; positivt avvik = over behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 294 860.



TOLKNING Mønsteret er et klassisk storbymønster: merforbruk konsentrert på de levkårsavhengige tjenestene (sosial, barnevern, PLO) som inntektssystemets behovsnøkler ikke alltid fanger fullt ut når lavinntekt, arbeidsledighet og barnevernsbelastning hoper seg opp i enkelte bydeler. Sosial alene er nesten like stort som de øvrige over-behov-avvikene til sammen, og er rapportens analytiske tyngdepunkt (kap. 2). At kommunehelse drives dypt under behov (−222 mill) er motvekten i bildet, og grunnskole har snudd til under behov etter kuttårene. Ingen av avvikene under behov bør tolkes som rom for ostehøvel uten å vurdere forsvarlighet — men hovedspørsmålet ligger i over-behov-sektorene, der gulvet er rettigheter og politiske vedtak, ikke effektivitet alene.

To kvalitative forbehold til behovsbildet. For det første er de eksakte avviksforklaringene per sektor (merforbruk i kroner per tjenesteområde) ikke hentet fra selve årsmeldings-PDF-ene, kun fra pressesammendrag — selve kroneavvikene over er VISER fra KOSTRA, men den interne fordelingen bør verifiseres mot årsmeldingen. For det andre er PLO-merforbruket (+105 mill) forenlig både med villet

eldreprioritering og med sykefraværdsdrevet vikarkostnad; de to lar seg ikke skille i de aggregerte tallene (se kap. 4 og siste kapittel).

2 · Sosial: +424 mill over behov — ekte fattigdom OG politisk valgte satser

VISER Sosial er Bergens **klart største avvik mot behov**: +423,9 mill i 2025 (1 438 kr/innb), opp fra +385,7 mill i 2024. Dette er nær like stort som barnevern og PLO over behov til sammen, og er det som mest av alt skiller Bergen fra behovsnivået inntektssystemet legger til grunn.

TOLKNING Avviket må leses todelt — det er **verken ren ineffektivitet eller ren raushet**, men en kombinasjon av to drivere:

1. **Ekte, bydelskonsentrert fattigdom.** Bergen er en bydelsdelt by med markante levekårsforskjeller. Barnefattigdommen er svært ujevnt fordelt: **Årstad 24,3 %** (~1 650 barn, nær doblet siden 2005), Bergenhus 16,3 % og Laksevåg 15 % — mot 11,9 % for byen samlet. Loddefjord er dårligst stilt på levekår. Slik opphopning driver sosialhjelps- og barnevernsbehovet lokalt, og behovsindeksen (Lag 1) fanger ikke storbykonsentrasjonen fullt ut.
2. **Politisk valgte satser over statlig norm.** Bergen har ligget **høyere enn de veiledende statlige sosialhjelpssatsene** og har bevisst økt satsene — blant annet økt sosialhjelp til store barnefamilier som tiltak mot barnefattigdom. Dette er et villet politisk påslag, ikke sløsing. Budsjett 2025 reverserer deler av det (voksensatser ned).

Konstaterte statlige lovbrudd på sosial/NAV. Statsforvalteren i Vestland konstaterte i 2023 **lovbrudd**: Bergen klarte ikke å sikre midlertidig botilbud til bostedsløse (brudd på sosialtjenesteloven § 27 og kommuneloven § 25-1). Helsetilsynet konstaterte i 2024 et nytt **lovbrudd**: NAV-kontorets ansvar for å tilby økonomisk rådgivning var ikke oppfylt. De konstaterte lovbruddene klynger seg på *samme felt* der Bergen ligger +424 mill over behov. Det betyr at høyt volum **ikke** automatisk oversettes til full lovoppfyllelse — kapasitet og kvalitet på de tyngste brukerne har sviktet.

LAG 1 Gulvet er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er en rettighetsbasert ytelser; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. Lag 1-gulvet fanger forsvarlig saksbehandling og minstenivå, men ikke det politiske påslaget over statlig norm — som er den delen byrådet faktisk kan justere med vedtak. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial ligger derfor *ikke* i å presse ytelsen under loven, men i (a) å vurdere størrelsen på det politiske satspåslaget eksplisitt, og (b) å redusere de bakenforliggende driverne (kvalifisering, arbeidsretting, bosettingsoppfølging) der kommunen har handlingsrom.

Hvorfor dette er rapportens hovedfunn. Sosial er ikke bare det største avviket — det er det eneste der årsaken er *delt* mellom forhold kommunen styrer (satser) og forhold den i liten grad styrer (bydelsdelt fattigdom, flyktningbosetting, statlige regler). Det betyr at deler av avviket faktisk er et lokalt prioriteringsvalg som kan justeres med budsjettvedtak, mens resten er en indikator på reelle levekårslommer i storbyen. Bystyret bør be om en eksplisitt oppdeling av de +424 millionene i «politisk satspåslag» og «strukturelt storbybehov» — det er forutsetningen for å vurdere handlingsrommet uten å treffe lovgulvet.

3 · Snuoperasjonen: fra –715 mill til +163 mill via kutt, ikke inntekt

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	1,0	i grenseland mot TBU-anbefaling 1,75 — ferskt, snudd nivå
Disposisjonsfond	9,1	tappet for å dekke 2024-underskuddet; byrådet kaller det «for lavt»
Netto lånegjeld	78,0	moderat-høyt; demper handlingsrommet
Sykefravær (legemeldt, kommunens ansatte)	8,0	landssnitt 7,7 % — KS-aggregat (sektorvis høyere, kap. 4)

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). Eiendomsskatt videreført: 2,6 ‰ bolig/fritid, 5 ‰ næring.

Snuoperasjonen — det viktigste finansbildet. Korrigert driftsresultat falt til **–715 mill** i bunnåret (en forverring på rundt 886 mill på ett år; prognosene pekte mot –900 mill), og snudde til **+163 mill** i 2025 (korrigert for bundne fondsavsetninger). Budsjett 2026 er det første i balanse. Drivkraften var **rundt 800 mill i varige kutt** — 532 mill i tiltak lagt fram i B2025, 340 mill gjennomført i 2025, ~75 mill fra organisasjonsendring (ca. 60 administrative stillinger) — **ikke inntektsvekst**. VISER-NDR på 1,0 % er det ferske, snudde nivået, ikke et stabilt utgangspunkt.

VISER Disposisjonsfondet er 9,1 % og ble tappet for å dekke inn 2024-underskuddet. Finansbyråden uttaler om 2025-resultatet at «fondet er nå lavere enn det bør være». NDR er 1,0 % — like i grenseland mot anbefalt 1,75 % — og netto lånegjeld 78,0 %. Eiendomsskatten (2,6 ‰ bolig) ble holdt uendret gjennom krisen, og er en reell inntektskilde som demper kuttbehovet sammenlignet med kommuner uten.

TOLKNING Snuoperasjonen er reell og rask, men **marginene er gjenvunnet gjennom kutt, ikke gjennom oppbygd reserve**. Den tomme bufferen er den egentlige sårbarheten: et fond på vei nedover, kombinert med NDR akkurat i grenseland og 78 % gjeld, gir et stramt handlingsrom. To svake år ville tære raskt. Eiendomsskatten er en reell, men politisk presset inntektskilde — det borgerlige byrådet har signalisert reduksjon, men holdt satsene i krisen. Den ærlige lesningen er en by som har snudd tallene disiplinert, men som står på en tynn buffer mens de underliggende levekårsbyrdene består.

Skolenedleggelser trukket (juni 2025). Byrådet varslet at det *ikke* ville fremme foreslåtte skolenedleggelser fordi det manglet flertall i bystyret. Innsparingen på grunnskole ble dermed **mindre enn planlagt**; besparelsene tas i stedet på arealnorm og investering (skoleprosjekter slankes ~800 mill gjennom arealreduksjon). Dette forskyver presset mot andre poster og er en del av forklaringen på at grunnskole nå ligger under behov (–25 mill) heller enn dypere kuttet.

4 · Pleie og omsorg: +105 mill over behov — eldreprioritering og rekord-sykefravær

VISER Bergens PLO-brutto er **32 802 kr/innb** i 2025, og sektoren ligger 105 mill over behov (kap. 1) — en kraftig økning fra nær balanse i 2024 (+5 mill). Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	32 802	Lønn, kr/innb	21 886
— Institusjon (253+261)	14 373	Kjøp fra private, kr/innb	7 014
— Hjemmebaserte (254+257+258)	16 130	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 578
herav aktivisering/støtte (257)	8 514	Brutto per institusjonsplass, kr	1 750 747
		Andel 80+ langtidsopphold	10,3 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 294 860.

TOLKNING To trekk forklarer over-behov-avviket. For det første er det en **politisk prioritert eldreomsorg** — det Høyre-ledede byrådet har eldreomsorg som uttalt fanesak og tilførte hjemmeboende eldre 100 mill ekstra i 2025; +105 mill over behov er konsistent med en bevisst prioritering. For det andre er **kjøp fra private svært høyt** (7 014 kr/innb) — betydelig privat tjenestekjøp som løfter brutto. Andelen 80+ i langtidsopphold (10,3 %) og enhetskostnaden per institusjonsplass (~1,75 mill) peker mot en kostnadsstruktur byrådet i 2026 nettopp angriper (større omsorgsbygg med lavere enhetskostnad, –30 mill innleie).

Rekord-sykefravær som strukturell kostnadsdriver. Bergen har vedvarende høyt sykefravær — opp mot **11,4 %** i deler av pleie og omsorg — klart over kommunesektorens snitt. KS-aggregatet i finanstabellen (8,0 %) skjuler dette sektornivået. Høyt sykefravær presser vikar- og overtidsutgifter i den personalintensive PLO-sektoren, og er en plausibel medforklaring på merforbruket. Lag 1-gulvet er forsvarlighetskravet under bemanningspress: en indikasjon på effektiviseringspotensial ligger i nærværarbeid og kjøps-/bemanningsmiks, ikke i å presse bemanningen mot forsvarlighetsgulvet. (Forbehold: det eksakte sektorvise sykefraværet på 11,4 % er fra kommunens egne dokumenter, ikke KS-aggregatet — se siste kapittel.)

5 · Handlingsrom: snudd drift, tynn buffer og et delt sosialavvik

VISER Bergens omstilling er **rundt 800 mill i varige kutt** innen 2026 — restriktiv ansettelsespolitikk, organisasjonsendring (~75 mill, ca. 60 stillinger), –30 mill på innleie i eldre/helse/omsorg, lavere byggekostnader og økt bruk av private/frivillige. Resultatet er et snudd driftsresultat (+163 mill) og balansert budsjett 2026 — men fra et **tappet disposisjonsfond (9,1 %)** og med NDR på 1,0 %.

TOLKNING Innstrammingen er bred og organisasjonsovergripende snarere enn ren ostehøvel i tjenestene, og den virker på tallene. Men handlingsrommet fremover er smalt: bufferen er tynn og byrådet advarer selv mot at fondet er «for lavt». De tre over-behov-sektorene gir lite ytterligere potensial uten å treffe rettighets- og forsvarlighetsgulv — bortsett fra den ene styrbare komponenten: det politiske satspåslaget på sosial.

Inntekts- og prioriteringssiden

	GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1	Eiendomsskatt — 2,6 ‰ bolig / 5 ‰ næring; reell inntekt, men politisk press nedover	Inntekt	videreført	middels
I2	Sosialhjelpssatser over statlig norm — politisk valgt påslag; delvis reversert i B2025	LAG 1	delvis reversert	høy
I3	PLO kostnadsstruktur — privat kjøp 7 014 kr/innb, sykefravær, enhetskostnad	LAG 3	under arbeid	middels

VISER Bergen *har* eiendomsskatt (2,6 ‰ bolig), holdt uendret gjennom krisen. **TOLKNING** I motsetning til kommuner uten er dette en reell inntektskilde som demper kuttbehovet — men det borgerlige byrådet har signalisert reduksjon, så opsjonen presses nedover, ikke oppover. Det mest styrbare grepet er derfor ikke inntektssiden, men den politisk valgte komponenten av sosial-merforbruket (I2): den delen av +424 mill som er satspåslag over statlig norm kan justeres med vedtak, mens den reelle storbyetterspørselen ikke kan. Å reversere satser er legitimt, men da bør vedtaket veie det opp mot barnefattigdomsmålet (Årstad 24,3 %) og mot at sosialtjenesten allerede har konstaterte lovbrudd (kap. 2).

Handlingsromslogikken. Bergen har gjenvunnet balansen, men på en tynn buffer. Det reelle valget står mellom (a) å konsolidere snuoperasjonen og bygge opp fondet igjen, (b) å justere det politisk valgte satspåslaget på sosial — det eneste store, styrbare avviket — mot levekårs mål og lovkrav, og (c) å angripe PLOs kostnadsstruktur (privat kjøp, sykefravær) der byrådet alt har startet. De øvrige over-behov-tjenestene har rettighets- og forsvarlighetsgulv som gjør flate kutt til kapasitetsrisiko, ikke potensial. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerte avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene, snuoperasjonstallene (–715 → +163 mill) og kuttvolumet (~800 mill) er VISER. Todelingen av sosial-avviket (ekte fattigdom vs. politisk satspåslag), forklaringen på PLO-merforbruket og vurderingen av robustheten i den snudde balansen er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigeret avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Bergen kommunes årsmeldinger og budsjetter** — snuoperasjon (–715 → +163 mill), kuttvolum (532 mill B2025, 340 mill gjennomført, ~75 mill organisasjon), eldresatsing, eiendomsskatt 2,6 ‰, skolebehovsplan 2025–2045.
- **Deloitte forvaltningsrevisjon** — barneverntjenesten 2025 (14 forbedringstiltak: dokumentasjon, tiltaksplaner, fosterhjemsoppfølging, medvirkning).
- **Statsforvalteren i Vestland / Helsetilsynet** — konstaterte lovbrudd: midlertidig bolig/bostedsløse 2023 (sotjl. § 27, koml. § 25-1) og NAV økonomisk rådgivning 2024.
- **Levekårskartlegging / mediekilder (BT/BA, Kommunal Rapport)** — bydelsvis barnefattigdom (Årstad 24,3 ‰), sykefravær (~11,4–11,5 ‰).

Forbehold

1. **Sektorvisse avviksforklaringer.** De eksakte kroneavvikene per sektor er VISER fra KOSTRA, men den interne fordelingen/forklaringen er ikke hentet fra årsmeldings-PDF-ene (kun pressesammendrag) og bør verifiseres mot primærdokument.
2. **Sektorvis sykefravær (11,4 ‰)** er fra kommunens egne dokumenter, ikke KS-aggregatet (8,0 ‰ brukt i finanstabellen). Tallene måler ulike ting; sektornivået i PLO er derfor indikativt.
3. **Sosial-todelingen** (politisk satspåslag vs. strukturelt storbybehov) er en TOLKNING — den eksakte kronefordelingen mellom de to driverne er ikke kvantifisert i grunnlaget og bør etterspørres fra byrådet.
4. **Vedtaks-saksnumre** for tildelingskriterier, sykehjemsstruktur og eiendomsskatt er ikke fullt verifisert mot møtebøker; eiendomsskattevedtaket ligger som fil (V33111252), budsjettvedtak i bystyret 17.12.
5. **2025-finanstill** (NDR 1,0 ‰, fond 9,1 ‰, gjeld 78 ‰) er VISER-gitt; retningen (fallende fond, marginalt NDR) er bekreftet, men de eksakte prosentene er ikke avstemt mot årsregnskapet.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den tolker ikke sosial-merforbruket som sløsing — det er dels reell, bydelskonsentrert fattigdom, dels et villet politisk satspåslag. Den anbefaler ikke flate kutt i sektorer med rettighets- og forsvarlighetsgulv (kapasitetsrisiko, ikke potensial), og den leser ikke den snudde balansen som et stabilt utgangspunkt — fondet er tappet og NDR ligger i grenseland. Hovedfunnet — det delte sosial-avviket på +424 mill — og hovedbakteppet — snuoperasjonen fra et tappet fond — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Bergen kommunes årsmeldinger, budsjetter og skolebehovsplan · Deloitte forvaltningsrevisjon (barnevern 2025) · Statsforvalteren i Vestland / Helsetilsynet (sosial/bolig 2023; NAV økonomisk rådgivning 2024) · BT/BA/Kommunal Rapport (levekår, sykefravær). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING- skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».