

Sandnes kommune

Den flinke vekstbyen med én sosialhjelpsfloke

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en nøktern, effektivt drevet storkommune som driver nesten alle store velferdstjenester under behovsnivå — billigere enn snittet i kommunegruppe 12 — og som har lav gjeld, positivt driftsresultat og solid fond. Ett funn skiller seg skarpt ut: sosialhjelp er den eneste store tjenesten markant dyrere enn sammenlignbare byer, drevet av lange stønadsløp, ikke av nyankomne flyktninger.

-167 mill billigere drift enn snittet i kommunegruppe 12 (behovskorrigert, 2024) — en gjennomgående nøktern storkommune (kap. 2)	+2,9 % netto driftsresultat 2025 — positivt; fond 10,5 %, lav netto lånegjeld 69,3 %. Ikke en krise-/ROBEK-økonomi (kap. 4)	+123 mill sosialhjelp over behovsnivå (2025, VISER) — Sandnes' ENESTE store sektor klart over behov, og økende (kap. 3)	77,5 % gjeldsmåltallet (lån betjent av frie inntekter) brytes i 2029 (>75 %) — vekstpresset er nå gjeld + demografi (kap. 4)
--	---	---	--

Sammendrag for kommunestyret: effektiv drift, ett vedvarende avvik

VISER Sandnes driver i 2025 **nesten alle store tjenester under behovsnivå**: pleie og omsorg –235 mill, grunnskole –133 mill, barnevern –59 mill, administrasjon –32 mill, barnehage –20 mill. Det **eneste klare unntaket er sosialhjelp: +123 mill over behov, og økende** (fra +67 mill i 2024). Behovskorrigert drev Sandnes i 2024 hele **~167 mill billigere** enn snittet i kommunegruppe 12. Økonomien er solid og ikke i krise: positivt netto driftsresultat +2,9 %, disposisjonsfond 10,5 %, og lav netto lånegjeld (69,3 %).

TOLKNING Sandnes er en nøktern, selvbevisst og analysedrevet vekstkommune som driver **billigere enn andre storbyer på nesten alt** — kvaliteten er ifølge kommunens egen Agenda Kaupang-analyse «bedre og kostnadene lavere». Dette er **ikke** en ROBEK-/krisekommune. Det reelle avviket er konsentrert til ett sted: sosialhjelp. Og det er *ikke* nyankomne flyktninger som driver det — flyktninger forklarer bare 27 %, mens 51 % av sosialhjelpen går til mottakere registrert for mer enn seks år siden. Bildet er **lange stønadsløp** i en ung, fastlåst gruppe, forsterket av høy lokal ledighet (oljekrise-arv fra 2014), stor KVP-bruk og lav bemanning på sosialkontoret. Kommunen analyserer og strammer seg ut av det.

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er den nøkterne profilen blitt *dypere* på flere tjenester: pleie og omsorg gikk fra –167,5 til –235,3 mill under behov, barnevern fra –55,6 til –59,3. Grunnskole, barnehage og administrasjon ligger fortsatt klart under behov, men noe mindre dypt. Kommunehelse snudde fra under (–10,8) til så vidt over (+10,9) behov. **Sosialhjelp gikk samme vei som anomalien tilsier** — fra +67,2 til +122,6 mill over behov. Sandnes driver altså fortsatt disiplinert på de store tjenestene, mens den ene floken forsterkes. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–167,5	–160,2	–34,5	–10,8	+67,2	–55,6	–42,9
2025 (revidert)	–235,3	–132,8	–20,1	+10,9	+122,6	–59,3	–31,8

Hovedbildet i fem punkter

- Effektiv, ikke kriseramt** — ~167 mill billigere enn kommunegruppe 12 (2024); PLO, grunnskole, barnehage, barnevern og administrasjon alle under behov.
- Sosialhjelp er floken** (+123 mill over behov / +85 mill over gruppesnittet) — eneste store tjeneste markant dyrere enn sammenlignbare byer; Drammen driver samme tjeneste 127 mill lavere (kap. 3).
- Lange stønadsløp, ikke flyktninger** — flyktninger forklarer 27 %; 51 % går til mottakere registrert >6 år siden, uten flyktninger blant disse (kap. 3).
- Solid finans, men vekstpress på gjeld** — NDR +2,9 %, fond 10,5 %, lav gjeld 69,3 %, men gjeldsmåltallet brytes (77,5 % > 75 %) i 2029 (kap. 4).
- Uutnyttet inntektshandlingsrom** — ingen boligeiendomsskatt (kun kraftanlegg 7 ‰), en bevisst bortvalgt inntektskilde (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Sandnes har ikke et bredt utgiftsproblem — nesten alt drives under behov, og kommunen er målbart billigere enn sammenlignbare storbyer. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvorfor** ligger sosialhjelp så høyt (er det styrbart, eller en strukturarv?), og **hvordan** møtes vekstpresset som nå har flyttet seg fra tjenestedrift til gjeld og demografi-skifte — barnetall som faller mens 80+ fordobles, med skolestruktur-gjennomgang og store sykehjemsinvesteringer samtidig.

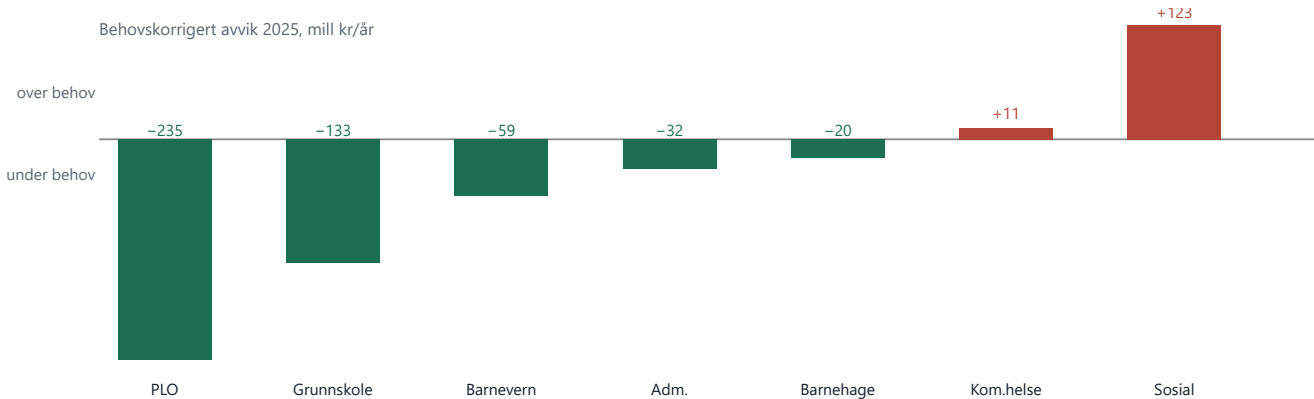
Sammenligningsgrunnlag: kommunegruppe 12 (de 11 største kommunene utenom Oslo) og enkeltbyer (bl.a. Drammen). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder ulik normering bak «+123 mill» (VISER) og «+85 mill» (Agenda Kaupang).

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

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Sandnes i 2025 nesten alle sektorer under behovsnivå. Det eneste klare unntaket er sosialhjelp, som er langt over behov og økende:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-235,3	-167,5	under behov, dypere
Grunnskole	-132,8	-160,2	langt under behov
Barnevern	-59,3	-55,6	under behov, dypere
Administrasjon	-31,8	-42,9	under behov
Barnehage	-20,1	-34,5	under behov
Kommunehelse	+10,9	-10,8	nå så vidt over
Sosial	+122,6	+67,2	eneste klart over behov, økende

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 85 785.



TOLKNING Mønsteret er entydig: seks av sju sektorer drives under eller på behovsnivå, og de to tyngste velferdsområdene (PLO, grunnskole) langt under. Bare sosialhjelp stikker markant opp — og det med god margin. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy: den ville høvle i sektorer som allerede ligger under behovsnivå, der ytterligere kutt er kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial. Det reelle analyse-spørsmålet er konsentrert til den ene floken (sosialhjelp, kap. 3) og til finans-/vekstsiden (kap. 4).

Et kvalitativt forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet eller underdekning. Sandnes' eget grunnlag taler for det første: Agenda Kaupang-analysen konkluderer med at «kvaliteten er bedre og kostnadene lavere» enn i kommunegruppe 12, og grunnskolepoeng på 43 (på linje med landet) støtter at den nøkterne driften ikke har gått ut over resultatene. Behovsbildet bør likevel leses sammen med PLO-nyansen i kap. 2 — samlet under behov, men sammensatt.

2 · Effektiv drift: billigere enn gruppen — men PLO har en sammensatt profil

VISER Sandnes' samlede drift er behovskorrigert ~**167 mill billigere** enn snittet i kommunegruppe 12 (2024, Agenda Kaupang) — «kvaliteten er bedre og kostnadene lavere». Kommunen er billigere enn gruppen i alle tjenester unntatt fem (sosial, bolig, helse, kirke, plan/byggesak); administrasjon (–75 mill) og pleie/omsorg drives svært billig. PLO-brutto er **24 588 kr/innb** i 2025 — lavt. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	24 588	Lønn, kr/innb	19 889
— Institusjon (253+261)	11 039	Kjøp fra private, kr/innb	2 020
— Hjemmebaserte (254+257+258)	11 740	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	2 147
herav funksjon 257	5 657	Brutto per institusjonsplass, kr	2 016 380
		Andel 80+ langtidsopphold	8,4 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 85 785.

TOLKNING PLO er samlet sett under behov (–235 mill), men profilen er sammensatt og verdt å merke seg: Sandnes har **mye sykehjem, lite hjemmetjenester** (institusjon +39 mill, hjemmetjenester –121 mill, Agenda Kaupang). Det er motsatt profil av effektiv-hjemmetjeneste-byene. Lav PLO-brutto (24 588 kr/innb) og lav hjemmetjeneste (funksjon 257 = 5 657 kr/innb) bekrefter den nøkterne totaldriften, mens den relativt høye andelen 80+ langtidsopphold (8,4 %) og kostnaden per institusjonsplass (~2,0 mill) er forenlig med en institusjonstung vridning. En indikasjon på effektiviseringspotensial ligger her i tjenestemiksen (vridning mot hjemmebaserte tjenester over tid), ikke i kutt på et allerede lavt nivå.

Forvaltningsrevisjon hjemmesykepleien (Rogaland Revisjon, 2025). Revisjonen ga gjennomgående positiv tilbakemelding på hjemmesykepleien, men understreket at ressursbruk og tilbud utfordres av demografien (80+ mer enn fordobles fram mot 2045). Dette er det kvalitative bakteppet for at en vridning mot hjemmebaserte tjenester ikke er en gratis innsparing, men et omstillingsvalg under demografisk press. (Forbehold: sykefravær per sektor er ikke tallfestet i grunnlaget — se kap. 6.)

3 · Sosialhjelp: floken forklart — lange stønadsløp, ikke nyankomne

VISER Sosialhjelp er den **eneste store sektoren klart over behovsnivå** i Sandnes: +122,6 mill i 2025, opp fra +67,2 mill i 2024. Behovskorrigert lå sosialhjelp + kvalifiseringsstønad **85 mill høyere** enn snittet i kommunegruppe 12 (Agenda Kaupang, 2024). Til sammenligning driver **Drammen samme tjeneste 127 mill lavere** enn Sandnes. Dette er den eneste store tjenesten der Sandnes er markant dyrere enn sammenlignbare byer — kommunens signaturfloke.

TOLKNING Avviket forklares **ikke** primært av nyankomne flyktninger, men av et fastlåst, langvarig sosialhjelpsbruk:

1. **Flyktninger forklarer bare 27 %.** Av 233 mill sosialhjelp i 2024 gikk 66 mill (27 %) til flyktninger. Sandnes tok ikke imot flere flyktninger enn gruppen, og fikk omtrent samme integreringstilskudd per innbygger (3 444 kr vs. 3 350 kr).
2. **Lange stønadsløp er kjernen.** 51 % av sosialhjelpen gikk til mottakere registrert for mer enn seks år siden — og det er *ingen flyktninger* blant disse. Heller ikke høye boutgifter forklarer avviket.
3. **Ung, fastlåst gruppe + høy lokal ledighet.** Andelen unge (18–25) mottakere har økt, mange med sosialhjelp som hovedinntekt. Lokal arbeidsledighet (historisk blant landets høyeste etter oljeprisfallet 2014) trekkes fram som driver.

Bevisst KVP-bruk og lav bemanning. To organisatoriske trekk forsterker bildet. Sandnes **kjøper flere KVP-plasser (kvalifiseringsprogrammet) enn alle sammenligningskommunene** (+12 mill over snittet) — et bevisst aktiviseringsvalg som isolert øker kostnaden, men er ment å få folk ut av passiv sosialhjelp. Samtidig er bemanningen på sosialkontoret lav: funksjon 242 Veiledning ligger **–40 mill under gruppen** — få saksbehandlere per bruker. Hypotesen er at lav oppfølgingskapasitet og lange stønadsløp henger sammen.

LAG 1 Gulvet er sosialtjenesteloven. Sosialhjelp er en rettighetsbasert yttelse; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. En indikasjon på effektiviseringspotensial ligger derfor ikke i selve ytelsesnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne — kvalifisering, arbeidsretting og raskere oppfølging der kommunen faktisk har handlingsrom. Det er nettopp her kommunens egne HØP-tiltak treffer (kap. 4): endret utmålingspraksis, avklaring av rettigheter for langtidsmottakere, og tiltak rettet mot familier som lever av sosialhjelp.

Levekårsdimensjonen — hvorfor dette er praksis, ikke uflaks. Sandnes har «tradisjonelt vært et samfunn med få ulikheter», med levekår på oppvekst «på nivå med gjennomsnittet i landet og kommunegruppen» (levetårindeks 1,0). Byer som Drammen, Lørenskog, Ullensaker og Lillestrøm har *større* levekårsproblemer — men likevel lavere sosialhjelp. Det styrker tolkningen av at Sandnes' avvik handler om praksis og organisering rundt en avgrenset fastlåst gruppe, ikke om ekstraordinært dårlige levekår. Kommunen erkjenner samtidig en økning i vedvarende lavinntekt og opphopning i enkelte levekårssoner. Konklusjonen er ikke «overforbruk», men en strukturell floke kommunen nå analyserer og strammer seg ut av.

4 · Finans og vekst: solid i dag, men vekstpresset flytter seg til gjeld

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	2,9	positivt; over TBU-anbefaling 1,75
Disposisjonsfond	10,5	solid; mål >8 % — fallende mot 8,7–9,1 % i planperioden
Netto lånegjeld	69,3	LAV sammenlignet med storbyer
Lån betjent av frie inntekter	77,5	bryter måltallet (mål <75 %) i 2029

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). Gjeldsmåltallet «lån betjent av frie inntekter» er fra HØP 2026–2029: 69,9 % (2024) stigende til 77,5 % i 2029. Sykefravær (legemeldt) 7,1 % mot landssnitt 7,7 %.

VISER Sandnes er **ikke en krise-/ROBEK-økonomi**: positivt netto driftsresultat (+2,9 %), fond 10,5 %, og lav netto lånegjeld (69,3 %). Men investeringsnivået er høyt: investeringer i planperioden ~4,5 mrd, lån betjent av frie inntekter øker fra 4,0 mrd (2025) til 5,3 mrd (2029), årlig låneopptak ~797 mill, og rente- og avdragsutgifter øker 92 mill (506 → 598 mill). Gjeldsmåltallet **brytes (77,5 % > 75 %) i 2029**, og den tiårige investeringsplanen gir fortsatt kraftig gjeldsvekst etter planperioden.

TOLKNING Vekstpresset har **flyttet seg fra tjenestedrift til gjeld og demografi**. Veksten avtok etter 2014 (taktskifte); innflyttingsoverskuddet er nå hovedsakelig fra andre Rogaland-kommuner. Samtidig skjer et demografisk vendepunkt: barn i grunnskolealder ventes å **falle med ~500** (2024–2045) etter en vekst på ~1 600, mens **80+ mer enn fordobles** (2 700 → 6 600). Det driver skolestruktur-gjennomgang og store sykehjemsinvesteringer samtidig. Innstrammingen er *analysedrevet og målrettet* (Agenda Kaupang-prosjektet med >100 ansatte), ikke osthøvel: 52,3 mill (2026) økende til 157,1 mill (2029).

Innsparingen treffer Helse og velferd hardest. Av 157,1 mill i innsparing i 2029 ligger **–118,5 mill i Helse og velferd** (Kultur/oppvekst –27,4, byutvikling/teknisk –7,6, organisasjon –3,6) — nettopp der sosial- og boligutgiftene er høyest. De spissede sosialhjelps-tiltakene (endret utmåling –5→–10 mill, avklaring av rettigheter for langtidsmottakere, redusere antall familier som lever av sosialhjelp –8→–21 mill, justert husleie i kommunale boliger +17→19 mill) er logisk konsistente med hovedfunnet i kap. 3 — men kan bli politisk omstridte lokalt.

Den ærlige lesningen. Sandnes er en solid, lavgjelds-økonomi i dag — men ikke uten betinget risiko. Det positive bildet hviler på at den nøkterne driften holdes oppe samtidig som gjelden vokser inn i og forbi måltallet. «69,3 % gjeld i dag» og «77,5 % i 2029» bør leses sammen: handlingsrommet smalner i takt med investeringsplanen, og demografi-skiftet legger press på begge sider av budsjettet samtidig.

5 · Handlingsrom: analysedrevet omstilling og en uutnyttet inntektsopsjon

VISER Sandnes' omstilling er **konkrete, målrettede tiltak** («AK», fra Agenda-Kaupang-prosjektet med >100 ansatte involvert) — tidligere generelle innsparinger er reversert og erstattet av spissede grep. Volumet vokser fra 52,3 mill (2026) til 157,1 mill (2029). Samtidig pågår full gjennomgang av skole- og barnehagestrukturen (avsatt 500 000 kr i 2026), drevet av fallende barnetall, parallelt med store skoleinvesteringer (ny Hommersåk skole + idrettshall 947,4 mill, nye Trones skole 705,5 mill).

TOLKNING At omstillingen er *analysedrevet og målrettet* snarere enn flat er en styrke — den beskytter kvaliteten i de tjenestene som allerede driver gode resultater, og retter tiltakene mot det ene reelle avviket (sosialhjelp). Men når kuttene konsentreres i Helse og velferd, og demografi-skiftet samtidig krever store sykehjemsinvesteringer, smalner handlingsrommet. Det gjør inntektssiden mer relevant.

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1 Eiendomsskatt på bolig/næring — ikke innført; kun kraftanlegg (7 ‰). Uutnyttet inntekt	Inntekt	ikke innført	høy

VISER Sandnes har **ingen generell eiendomsskatt på bolig/næring** — eiendomsskatt kreves kun på «verk og bruk»/kraftanlegg, sats 7 promille for 2026. Sandnes er dermed en av landets store kommuner uten boligeiendomsskatt. **TOLKNING** Dette forklarer «relativt lave inntekter / må drive effektivt» — og utgjør et **latent inntektshandlingsrom kommunen så langt har valgt bort**. I en kommune som ellers driver under behov og nå konsentrerer kutt i Helse og velferd, er den frivillig bortvalgte eiendomsskatten den mest påfallende ubrukte inntektsopsjonen, og en sikkerhetsmargin mot gjeldsmåltallet som brytes i 2029. Å avstå er et legitimt politisk valg, men da bør vedtaket eksplisitt an vise hva som skal dekke gapet i stedet.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (de ligger alt under behov). Det reelle valget står mellom (a) å fortsette den målrettede, analysedrevne omstillingen konsentrert i Helse og velferd, (b) å la gjelden vokse forbi måltallet (77,5 % > 75 % i 2029) i takt med investeringsplanen, eller (c) å åpne den frivillig bortvalgte inntektssiden. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem — og lokaldebatten (Stavanger Aftenblad, Sandnesposten) handler allerede om fordelingsprofil og brukerbetaling, ikke om akutt budsjettkrise.

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 og sosialhjelpstallet er VISER. Forklaringen på sosialhjelpsfloken (lange stønadsløp), PLO-nyansen (institusjon vs. hjemmetjeneste) og vurderingen av om lavkostdriften er villet effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «løsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigerte avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **«Samlet økonomianalyse 2024» (Agenda Kaupang, 12.05.2025)** — uvanlig grundig behovskorrigert KOSTRA-analyse bestilt av kommunen: ~167 mill billigere enn kommunegruppe 12; sosialhjelp+KVP +85 mill; flyktninger 27 %; 51 % >6 år; KVP +12 mill; funksjon 242 –40 mill; PLO institusjon +39 / hjemmetjeneste –121 mill.
- **HØP 2026–2029 (Sandnes kommune)** — finansielle måltall, gjeldsbane (77,5 % i 2029), demografi (barnetall –500, 80+ ×2), innsparingstiltak (157,1 mill / Helse og velferd –118,5 mill), sosialhjelps-tiltak, skolestruktur.
- **Rogaland Revisjon IKS** — forvaltningsrevisjon hjemmesykepleien (2025); NAV Sandnes (~2020, fokus unge sosialhjelpsmottakere).
- **RSM / kommunen** — eiendomsskatt kun på kraftanlegg (7 ‰), ingen boligeiendomsskatt.

Forbehold (hull — ærlig)

1. **Ulik normering bak sosialhjelpstallet.** VISER opererer med «+123 mill sosialhjelp», mens Agenda Kaupang måler behovskorrigert merutgift for hele sosialtjenesten til +40 mill (2024) / sosialhjelp+KVP +85 mill. Forskjellen skyldes ulik avgrensning/normering — behandle *størrelsesordenen*, ikke det eksakte tallet, som robust. Retningen er entydig.
2. **Bystyrevedtak ikke verifisert.** HØP-tiltakene gjengir kommunedirektørens forslag; endelig bystyrevedtak (desember 2025), saksnumre og avstemninger / opposisjonsendringer er ikke hentet fra elnnsyn/møtekalender.
3. **Ingen ren forvaltningsrevisjon av økonomistyring** funnet siste 5 år (kommunen synes å ha dekket dette via egen Agenda Kaupang-analyse). NAV/sosial-revisjonen er fra ~2020 og ikke lest i fulltekst.
4. **Statlig tilsyn kun delvis kartlagt.** En systematisk gjennomgang av Helsetilsynets og Statsforvalterens tilsynsbase per år gjenstår.
5. **Sykefravær 2025 og årsrapport 2025** er ikke publisert (utenfor publiseringstidspunkt); sykefravær 7,1 % gjelder seneste tilgjengelige år.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke sosialhjelpsavviket som lokal raushet eller nyankomne flyktninger, og den fremstiller ikke Sandnes som en krisekommune. Hovedfunnet — sosialhjelp som strukturell floke drevet av lange stønadsløp — og hovedforbeholdet — ulik normering bak tallets nivå (ikke retning) — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte (KDD) · Agenda Kaupang «Samlet økonomianalyse 2024» (12.05.2025) · Sandnes kommune HØP 2026–2029 · Rogaland Revisjon IKS (hjemmesykepleien 2025; NAV Sandnes ~2020) · RSM/kommunen (eiendomsskatt). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».