

Stavanger kommune

Fra velsignet til likere de andre

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av oljehovedstaden som har gått fra å være en av Norges rikeste kommuner til et historisk omstillingsprogram. Et tjenestenivå bygget i fete år gjør at Stavanger ligger over behov på uvanlig mange sektorer samtidig — men det mest oppsiktsvekkende tallet, administrasjon +92 mill, viser seg i stor grad å være en regnskapsmessig føringsforskjell, ikke reelt byråkrati-overforbruk.

+236 mill sosialhjelp over behovsnivå (2025) — reelle, geografisk konsentrerte levekårsforskjeller i en rik by (kap. 3)	+92 mill administrasjon over behov — men ~122 mill / 90+ årsverk er avvikende føringspraksis; i stor grad et regnskapsartefakt (kap. 2)	+2,9 % netto driftsresultat 2025 — kraftig snudd fra 2024 (svakeste siden 2014); over måltallet på 2 %	70,2 % netto lånegjeld — lav for en storby; kommunens reelle styrke og pusterom for kontrollert omstilling (kap. 4)
---	---	--	---

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Kommunenr 1103 (Rogaland), ~151 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 151 669). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «løsning».

Sammendrag for kommunestyret: over behov på mye — men ett tall er et regnskapsartefakt

VISER Stavanger ligger i 2025 **over behovsnivå på uvanlig mange sektorer samtidig**: sosialhjelp +236 mill, administrasjon +92 mill, barnevern +52 mill, kommunehelse +38 mill og barnehage +30 mill. Motsatt vei driver kommunen **pleie og omsorg –280 mill og grunnskole –176 mill under behov**. Finansielt er bildet snudd til styrke: netto driftsresultat +2,9 %, disposisjonsfond 12,9 %, og netto lånegjeld lave 70,2 %.

TOLKNING Stavanger er «**den nylig avsatte oljekongen**»: en tidligere svært rik kommune som i fete år bygget et tjeneste- og bemanningsnivå over sammenlignbare kommuner, og som derfor ligger over behov på nesten alt. Kommunedirektøren anslår selv et innsparingspotensial på **~750 mill** ved å legge seg på snittet — det er hovedforklaringen på det brede over-behov-mønsteret. Men det mest oppsiktsvekkende tallet bør leses med varsomhet: **administrasjon +92 mill er i stor grad et regnskapsartefakt**. Kommunens eget omstillingskontor avdekket avvikende føringspraksis på ~122 mill / 90+ årsverk feilført på administrasjon (kap. 2). Sosial og barnevern er derimot reelle: levekårsforskjeller i en rik by, og en høy andel enslige mindreårige flyktninger (kap. 3).

2024 → 2025-utviklingen. Med reviderte 2025-tall er over-behov-bildet blitt *tydeligere* på de fleste sektorer: sosial steg fra +182 til +236 mill, barnevern fra +24 til +52, administrasjon fra +75 til +92, kommunehelse fra +20 til +38. Barnehage avtok (fra +57 til +30). På de to store driftstjenestene gikk Stavanger *dypere under behov*: pleie og omsorg fra –187 til –280 mill, grunnskole fra –125 til –176. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–187,4	–124,8	+56,7	+19,8	+181,9	+23,7	+74,6
2025 (revidert)	–280,1	–175,7	+30,4	+37,7	+235,6	+52,2	+92,4

Hovedbildet i fem punkter

- Administrasjon +92 mill er i stor grad et regnskapsartefakt** — ~122 mill / 90+ årsverk var feilført; etter omfordeling ligger Stavanger bare «litt over snittet» (kap. 2).
- Bredt over behov fordi oljerikdom bygde et høyt tjenestenivå** — kommunedirektøren anslår ~750 mill innsparingspotensial ved å legge seg på snittet.
- Sosial +236 mill er reelt** — geografisk konsentrerte levekårsforskjeller (Hillevåg, Kvernevik, Storhaug) i en rik by; områdesatsing 2024–2028 (kap. 3).
- Barnevern +52 mill drives av klientsammensetning** — høy andel enslige mindreårige flyktninger; selve tjenestedriften ligger 17 % under snitt (kap. 3).
- Lav gjeld (70,2 %) gir pusterom** — men kommunen har frivillig fjernet eiendomsskatten på bolig/fritid fra 2025 (~96 mill/år) og må omstille for en halv milliard (kap. 4–5).

Det viktigste skillet i rapporten. Stavanger har ikke ett, men to ulike historier. Det *brede* over-behov-mønsteret er i stor grad arven etter rikdommen — et villet høyt servicenivå som nå skal normaliseres.

Men det enkelttallet som ser verst ut — administrasjon — er i stor grad en konteringsforskjell, ikke byråkrati. Kommunestyret bør lese de to forskjellig: omstillingen mot snittet er reell og styrbar, mens admin-tallet først må renvaskes for føringsfeil før det kan tolkes som indikasjon på effektiviseringspotensial.

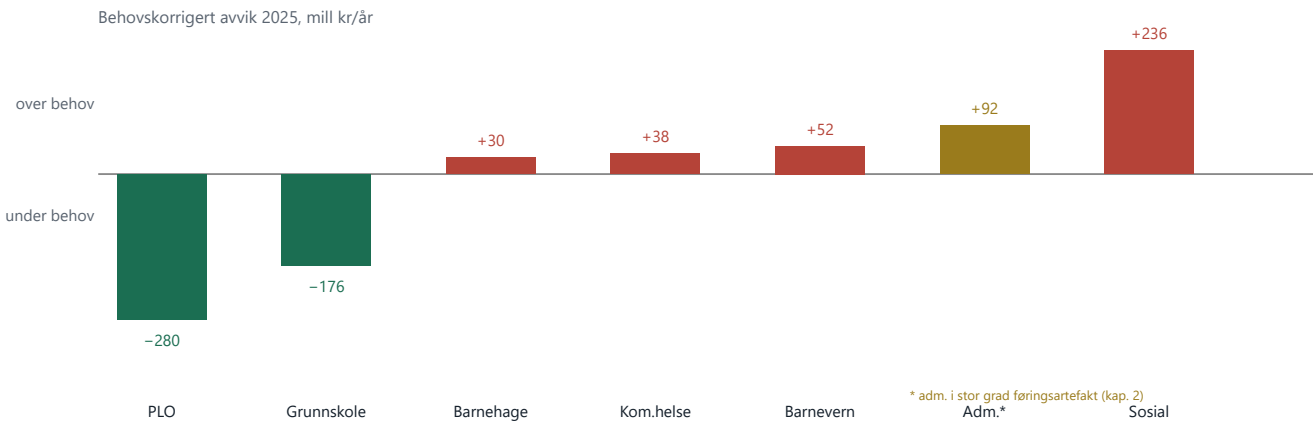
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto og behovskorrigerig mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder admin-føringsavviket og udekkede hull i tilsyns- og revisjonsoversikten.

1 · Det behovskorrigerte bildet: over behov på mange sektorer samtidig

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) ligger Stavanger i 2025 over behovsnivå på fem av sju sektorer. De to store driftstjenestene — pleie og omsorg og grunnskole — drives derimot under behov:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Sosial	+235,6	+181,9	klart over behov, økende
Administrasjon	+92,4	+74,6	over — men i stor grad føringsartefakt (kap. 2)
Barnevern	+52,2	+23,7	over, økende
Kommunehelse	+37,7	+19,8	over, økende
Barnehage	+30,4	+56,7	over, avtagende
Grunnskole	-175,7	-124,8	under behov, dypere
Pleie og omsorg	-280,1	-187,4	under behov, dypere

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; positivt avvik = over behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 151 669.



TOLKNING Dette er motsatt mønster av en typisk lavkostkommune: over behov på fem sektorer samtidig. Hovedforklaringen er **strukturell, ikke sektorspesifikk** — oljerikdommen tillot et gjennomgående høyt nivå, som nå skal normaliseres «fra velsignet til likere de andre». Men SVG-en skjuler en viktig nyanse: **admin-søylen er gul fordi den i stor grad er et regnskapsartefakt** (~122 mill / 90+ årsverk feilført — kap. 2), mens sosial og barnevern er *reelle* behov. Det reelle analyse-spørsmålet er todelt: hvor mye av det brede over-behovet er villet servicenivå som kan reduseres (indikasjon på effektiviseringspotensial), og hvor mye er føringsfeil eller styrbare strukturarv.

To kvalitative forbehold til behovsbildet. For det første: admin-tallet må renavaskes for ~122 mill føringsfeil før det tolkes — etter omfordeling ligger Stavanger bare «litt over snittet». For det andre: sammen- slåingen 2020 (Finnøy + Rennesøy) ga en desentralisert øy- og distriktsstruktur som plausibelt løfter enhets- kostnadene på flere tjenestesektorer, men effekten er ikke tallfestet i grunnlaget (se kap. 6, hull).

2 · Administrasjon +92 mill: i stor grad en føringsforskjell, ikke byråkrati

VISER Administrasjon ligger **+92,4 mill over behovsnivå** i 2025 (609 kr/innb), opp fra +74,6 mill i 2024 — det enkelttallet som etter sosialhjelp ser mest oppsiktsvekkende ut for en kommune som ellers varsler kutt i skole, sykehjem og barnehage.

TOLKNING Dette tallet bør **ikke** leses som reelt byråkrati-overforbruk. Kommunens eget omstillingskontor gjennomgikk administrasjonsutgiftene og avdekket at **avvikende føringspraksis utgjorde ~122 mill / 90+ årsverk** — utgifter som var ført på administrasjon, men som hørte hjemme på tjenesteområdene.

Omstillingskontorets funn — rapportens viktigste forbehold. Leder for omstillingskontoret Christina Stangeland: «Flere utgifter er nå plassert på riktig sted. Dette gjør at kostnadene på administrasjon blir lavere.» Etter omfordeling av de ~122 mill ligger Stavanger bare **«litt over snittet»** i sammenlignings- gruppen — ikke dramatisk høyt slik KOSTRA/ASSS først indikerte. Mye av VISER-tallet +92 mill kan dermed være et **regnskapsartefakt** snarere enn reelt overforbruk, og korreksjonen forventes å flytte kostnader fra administrasjon til bl.a. helse/velferd og oppvekst. Dette er en konteringsforskjell, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial.

TOLKNING Konsekvensen for hele rapporten er at admin-søylen i kap. 1 er den minst pålitelige — og at den reelle administrative «overvekten» trolig er beskjedent. Det betyr også at noe av under- behovet på pleie/omsorg og grunnskole delvis kan være kunstig dypt, fordi kostnader som hører hjemme der i stedet har ligget på administrasjon. Sumbildet for kommunen er robust; den sektorvise fordelingen er mer usikker enn tallene alene antyder.

Ikke bland sammen med «rådhus-saken». Rehabiliteringen av rådhuset koster nær **600 mill** (en dobling fra første anslag, av Høyre kalt «et skandaleprosjekt»). Men dette er en **INVESTERINGSutgift, ikke driftsadministrasjon**, og forklarer ikke det løpende administrasjons-avviket. Saken brukes likevel medialt som symbol på sprik mellom rådhus-prakt og varslede kutt i sykehjem, skole og barnehage — men de to tallene må holdes fra hverandre: drift og investering er ulike regnskap.

3 · Sosial +236 og barnevern +52: reelle behov, ikke kontering

VISER Sosialhjelp er Stavangers **største over-behov-avvik: +235,6 mill** i 2025 (1 553 kr/innb), opp fra +181,9 mill i 2024. Barnevern ligger +52,2 mill over (344 kr/innb), mer enn doblet fra +23,7 mill i 2024.

TOLKNING I motsetning til admin-tallet er disse to avvikene **reelle** — men de har ulike, konkrete drivere som kommunen i liten grad styrer:

1. **Sosial = geografisk konsentrerte levekårsforskjeller i en rik by.** Til tross for høyt snitt har Stavanger markerte og vedvarende levekårslommer. Levekårsundersøkelsen 2024 viser at de samme sonene kommer dårligst ut over tid — sentrumsnære soner samt **Hillevåg og Kvernevik** scorer høyest på sosialhjelp, fattigdom, gjeld og arbeidsledighet; Hillevåg og **Storhaug** har lavest medianinntekt. Stat og kommune inngikk en områdesatsing **2024–2028** (Hillevåg, Kvernevik, Storhaug) for å motvirke utenforskap.
2. **Barnevern = klientsammensetning, ikke dyr drift.** Stavanger har bosatt/plassert en **høy andel enslige mindreårige flyktninger** og har nest høyest andel barn i barnevernet i ASSS-nettverket. Selve barnevern-tjenesten (f244) har derimot **17 % lavere driftsutgifter enn ASSS-snitt** — tyngden ligger i tiltak og plasseringer, ikke i administrasjon av tjenesten.

Lovbrudd og kvalitetssvikt på barnevern. Statsforvalteren i Rogaland fant i 2021 **lovbrudd** i barnevernets undersøkelser — kommunen sikret ikke gjennom styring forsvarlig planlegging, gjennomføring og fullføring av alle undersøkelser (senere «spredningstilsyn»). Rogaland Revisjon konkluderte i 2024 med at barneverntjenesten **«ikke har dokumentert barns medvirkning godt nok i omsorgssaker»**. Avviket er altså ikke bare et tall: tjenesten har hatt dokumenterte kvalitets- og styringssvakheter samtidig som ressursbruken er høy.

LAG 1 Gulvet er rettighetslovgivningen. Både sosialhjelp (sosialtjeneste- loven) og barnevern (barnevernsloven) er rettighetsbaserte; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial ligger derfor ikke i ytelsesnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne — kvalifisering, arbeidsretting, bosettings- og områdesatsing — der kommunen faktisk har handlingsrom. Tilsyns- og revisjonsfunnene skjerper dette: forsvarlig saksbehandling er et lovkrav, ikke et innsparingsobjekt.

Hvorfor dette skiller seg fra admin-funnet. Der administrasjon +92 mill i stor grad er en føringsforskjell, er sosial +236 og barnevern +52 *ekte* behov. Det betyr at de i liten grad kan reverseres med budsjettvedtak, og at de bør leses som indikatorer på reelle levekårslommer og en krevende klientsammensetning i storkommunen — ikke som overforbruk eller lokal raushet.

4 · Finans: lav gjeld er styrken, 2025 snudd kraftig — men omstilling gjenstår

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	2,9	over måltallet 2 %; kraftig snudd fra 2024 (0,3 %)
Disposisjonsfond	12,9	solid; økte med ~115 mill i 2025
Netto lånegjeld	70,2	LAV for en storby — kommunens reelle styrke
Sykefravær (legemeldt, ansatte)	7,0	under landssnitt 7,7 %; ned fra rekord 9,5 % i 2024

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). 2024 var svakeste resultat siden oljekrisen i 2014.

2024 → 2025: den kraftige snuoperasjonen — det viktigste finanstallet. 2024 ble Stavangers **svakeste resultat siden 2014**: netto driftsresultat kun +0,3 %, samlet merforbruk i tjenesteområdene 397 mill, og historisk høyt sykefravær (rekord 9,5 %). Uten en engangseffekt fra Østre havns overtakelse ville resultatet vært minus. I 2025 ble en prognose på 349 mill merforbruk etter 1. tertial snudd til 89 mill, og foreløpig regnskap viser NDR **+2,9 %** med disposisjonsfondet opp ~115 mill. Dette samsvarer med VISER (NDR 2,9 %, fond 12,9 %). Kommunedirektør Kjartan Møller understreker at resultatet delvis hviler på engangsinntekter — omstilling er fortsatt nødvendig.

VISER Netto lånegjeld er **70,2 %** — lavt for en storby. Kommunens egne dokumenter bekrefter gjeldsgrad ~72 % i 2025, planlagt opp mot 87 % i 2028 pga. et investeringsprogram på 7,51 mrd. Brutto lånegjeld økte fra 9,14 mrd (2023) til 9,98 mrd (2024). Innsparingsbehovet i HØP 2025–2028 er **250 mill (2025), stigende til 541 mill mot 2027**; i 2025 ble det gjennomført omstilling for 155 mill i tjenesteområdene.

TOLKNING Den lave gjelden er Stavangers reelle styrke — sammen med solide fond gir den **pusterom til å gjennomføre omstillingen kontrollert** fremfor i panikk. Kommunedirektøren skiller bevisst mellom «omstilling» (det de gjør) og «kutt» (slik det ser ut i budsjettet): innen oppvekst flyttes ressurser fra skole til andre tjenester, innen helse/velferd «fra øverst til nederst i innsatstrappen» (mer forebygging/hjemmebasert). Administrasjon kuttes forholdsmessig *hardere* enn tjenesteområdene — konsistent med admin- funnet i kap. 2.

Den ærlige lesningen. Stavanger er finansielt sterkere enn over-behov-mønsteret antyder: lav gjeld, fulle fond, et 2025-resultat over måltall. Men styrken er betinget — resultatet hviler delvis på engangsinntekter, og kommunen har samtidig frivillig svekket inntektssiden (eiendomsskatt, kap. 5). «Lav gjeld» og «omstilling for en halv milliard» bør leses sammen: balansen er sterk, men den løpende driften skal fortsatt normaliseres «fra velsignet til likere de andre».

5 · Handlingsrom: ~750 mill mot snittet — og en frivillig svekket inntektsside

VISER Kommunedirektøren anslår et **innsparingspotensial på ~750 mill** dersom Stavanger legger seg på nivå med sammenlignbare kommuner — det bærende prinsippet er at «når inntektene per innbygger blir likere andre kommuner, må også utgiftene bli likere». Omstillingen er på **250 → 541 mill** (HØP 2025–2028), med oppvekst –90,5 mill (2025, økende til 218 i 2028) og helse/velferd –94 mill (2025, økende til 208). Konkret skrinlagt: folkebad og allaktivitetshus Kvalaberg.

TOLKNING Til forskjell fra en lavkostkommune er Stavangers handlingsrom *stort* — fordi nivået ble bygget høyt i fete år. Det brede over-behovet (kap. 1) er derfor i stor grad en **indikasjon på effektiviseringspotensial** som faktisk kan realiseres uten å treffe forsvarlighetsgulvet, så lenge omstillingen styres mot snittet og ikke mot underdekning. Unntakene er sosial og barnevern (reelle behov, kap. 3) og de to store driftstjenestene som allerede ligger under behov.

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1 Eiendomsskatt bolig/fritid — frivillig fjernet fra 2025; ~96 mill/år i bortfalt inntekt	Inntekt	avviklet	høy

VISER Bystyret vedtok i desember 2024 å **fjerne all eiendomsskatt på bolig og fritidsbolig fra 2025** (~96 mill/år i bortfall; kun næringseiendom beholdes, 2,3 promille). Skatteinntektene ble i tillegg nedjustert med 360 mill i løpet av 2024. **TOLKNING** Dette er et politisk valgt premiss som **forsterker omstillingsbehovet**: en tidligere rik kommune kutter frivillig en stor inntektskilde samtidig som den varsler tjenestekutt. Logisk er den gjenfjernede eiendomsskatten den mest påfallende inntektsopsjonen — den ville matchet en betydelig del av innsparingsbehovet uten å gå dypere i tjenestene. Å avvise grepet er legitimt, men da bør vedtaket eksplisitt an vise hva som skal dekke gapet i stedet.

Handlingsromslogikken. Stavanger har et uvanlig *romslig* handlingsrom for en kommune i omstilling: lav gjeld, fulle fond og et tjenestenivå som dokumentert ligger over snittet på mange sektorer. Det reelle valget står mellom (a) å realisere ~750 mill ved å normalisere servicenivået mot snittet, (b) å gjeninnføre den frivillig avviklede eiendomsskatten, eller en kombinasjon. Dette er et **politisk valg**, ikke et identifiseringsproblem — men admin-tallet må først renvaskes for føringsfeil (kap. 2) før det inngår i regnestykket.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerede avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene, sosial- og barneverntallet er VISER. Forklaringen på det brede over-behovet (oljerikdom/servicenivå), admin- føringsavviket, levekårsdriverne på sosial og klientsammensetningen på barnevern er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigerede avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Stavanger kommune** — omstillingskontorets gjennomgang av administrasjonsføring (~122 mill / 90+ årsverk), årsrapporter 2024/2025, HØP 2025–2028, levekårsundersøkelsen 2024, områdesatsing 2024–2028.
- **ASSS / KS** — ressursbruksindikatorer (barnevern f244 17 % under snitt; nest høyest andel barn i barnevern); korrigeret disponibel inntekt over landssnitt.
- **Statsforvalteren / Helsetilsynet og Rogaland Revisjon** — barneverntilsyn 2021 (lovbrudd, undersøkelser); Rogaland Revisjon 2024 (svak dokumentasjon av barns medvirkning).

Forbehold (hull — ærlig)

1. **Admin-føringsavviket er rapportens største forbehold.** +92 mill (VISER) er i stor grad et regnskaps-artefakt; ~122 mill / 90+ årsverk var feilført. Den sektorvise fordelingen mellom administrasjon og tjeneste-områdene er derfor mer usikker enn enkelttallene antyder.
2. **Sektorvis ASSS-tabell** (eksakte indeks-/kr-verdier per sektor for 2024/2025) er delvis utilgjengelig (flere KS-URLer ga 404); enkelttall er gjengitt fra ASSS-2023 og søketreff.
3. **Full tilsynsoversikt 2021–2025** er ikke verifisert. Bare barnevern (2021) og psykisk helsevern (2023, helseforetak — ikke kommunen direkte) er bekreftet; helse/omsorg- og sosialtilsyn mot kommunen er ikke fullt kartlagt.
4. **Forvaltningsrevisjoner 2020–2023** (økonomistyring, PLO/hjemmetjenester, sosial/NAV) er ikke uttømmende kartlagt — Rogaland Revisjons rapportliste er paginert og delvis utilgjengelig.
5. **Bystyrevedtak med saksnummer** (eiendomsskatt, tildelingskriterier) er bekreftet i substans, men konkrete saksnumre og fullstendige voteringer er ikke hentet fra møtebøker/elnsyn.
6. **Sammenslåingseffekt 2020 (Finnøy/Rennesøy)** på utgiftsnivå er en plausibel, men ikke tallfestet mekanisme i gjennomgåtte kilder.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den leser ikke admin +92 mill som byråkrati-sløseri (det er i stor grad en føringsforskjell), den forveksler ikke rådhus-rehab (600 mill investering) med driftsadministrasjon, og den tolker ikke sosial/barnevern som lokal raushet (reelle behov). Hovedfunnet — administrasjon som regnskapsartefakt — og hovedforklaringen — «fra velsignet til likere de andre» — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Stavanger kommunes omstillingskontor, årsrapporter, HØP 2025–2028 og levekårsundersøkelse · ASSS/KS · Statsforvalteren i Rogaland / Helsetilsynet (barneverntilsyn 2021) · Rogaland Revisjon (barns medvirkning 2024). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-sketlet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».