



Analyse av effektiviteten i kommunens tjenester – kostnader og kvalitet

RAPPORT 10. SEPTEMBER 2025

STAVANGER KOMMUNE

OPPDRAAGSGIVER:	Stavanger kommune
RAPPORTNUMMER:	R1023410
RAPPORTENS TITTEL:	Analyse av effektiviteten i kommunens tjenester – kostnader og kvalitet
ANSVARLIG KONSULENT:	Bjørn Brox og Rune Holbæk
KVALITETSSIKRET AV:	Rune Holbæk
FOTOGRAFI I RAPPORT:	Stavanger kommune
DATO:	10.09.2025

Forord

Denne rapporten er laget etter oppdrag av kommunedirektøren i Stavanger kommune etter samme mal som analyserapporten fra oktober 2024. Oppdraget er å komme med forslag til effektivisering av tjenesteproduksjonen i Stavanger kommune for den neste økonomiplanperioden basert på kunnskapsgrunnlaget fra Kommuneindeksen 2025 og økonomianalysen 2024 som ligger som egne vedlegg til denne rapporten.

Rapporten sammenligner driftsutgifter og tjenestekvalitet i Stavanger kommune med andre kommuner med hovedvekt på tall fra 2024. Datagrunnlaget er offentlig kommunestatistikk.

Alle konklusjoner og vurderinger står for Agenda Kaupangs regning. Vi tar forbehold for feil i datagrunnlaget.

Denne rapporten er oppdatert etter korreksjoner i Kostra-regnskapet for 2024, utført i samarbeid med en egen arbeidsgruppe i Stavanger. Korreksjonene er dokumentert i vedlegg til rapporten.

Skøyen, september 2025

Agenda Kaupang.

Innhold

1	Sammendrag	5
1.1	Mandat	5
1.2	Metode	5
1.3	Kvalitet og kostnadsnivå	5
1.4	Kostnadsforskjeller	7
1.5	Anbefalinger	8
2	Mandat og metode	10
2.1	Mandat	10
2.2	Kommuneindeksen	10
2.3	Kostnadsforskjeller	11
2.4	Anbefalinger	11
3	Hele kommunen	12
3.1	Kostnader og kvalitet	12
3.2	Effektivitet	13
3.3	Kostnadsnivå	13
4	Barnehage	16
4.1	Kostnader og kvalitet	16
4.2	Årsak til kostnadsforskjeller	17
4.3	Anbefalinger	18
5	Grunnskole	19
5.1	Kostnader og kvalitet	19
5.2	Årsak til kostnadsforskjeller	20
5.3	Anbefaling	22
6	Barnevern	23
6.1	Kostnader og kvalitet	23
6.2	Årsak til kostnadsforskjeller	24
6.3	Anbefalinger	24
7	Pleie og omsorg (PLO)	26
7.1	Kostnader og kvalitet	26
7.2	Årsak til kostnadsforskjeller	27
7.3	Anbefalinger	28
8	Helse	30
8.1	Kostnader og kvalitet	30
8.2	Årsak til kostnadsforskjeller	31
8.3	Anbefalinger	31

9 Sosial	32
9.1 Kostnader og kvalitet.....	32
9.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	33
9.3 Anbefalinger	34
10 Administrasjon.....	35
10.1 Kostnader og kvalitet.....	35
10.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	36
10.3 Anbefalinger	37
11 Kultur og idrett.....	37
11.1 Kostnader og kvalitet.....	37
11.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	38
11.3 Anbefalinger	38
12 Kirke	40
12.1 Kostnader	40
12.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	40
12.3 Anbefalinger - sette opp gebyrene for gravplasser	40
13 Plan og bygg	41
13.1 Kostnader og kvalitet.....	41
13.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	42
13.3 Anbefalinger	42
14 Brann.....	43
14.1 Kostnader og kvalitet.....	43
14.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	44
14.3 Anbefalinger	44
15 Park og samferdsel.....	45
15.1 Kostnader og kvalitet.....	45
15.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	46
15.3 Anbefalinger	46
16 Bolig	47
16.1 Kostnader og kvalitet.....	47
16.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	48
16.3 Anbefalinger	48
17 Eiendom.....	50
17.1 Kostnadsnivå.....	50
17.2 Årsak til kostnadsforskjeller.....	50
17.3 Anbefalinger	51
18 Vedlegg.....	52
18.1 Korreksjoner i KOSTRA-føringen i regnskap for 2024.....	52
18.2 Kommuneindeksen 2025 versjon 2908 (eget dokument)	52
18.3 Økonomianalyse 2024 versjon 2908 (eget dokument)	52

1 Sammen drag

1.1 Mandat

Stavanger kommune ønsker en analyse av effektiviteten i kommunens tjenester, kostnader og kvalitet, basert på regnskapet for 2024. Analysen skal benyttes for å følge utviklingen fra 2023 til 2024 samt som et referansepunkt til de tiltakene som defineres i forbindelse med omstillingsarbeidet i kommunen. Agenda Kaupang har derfor benyttet samme mal som tilsvarende analyse for regnskapet i 2023, der resultatene for Stavanger kommune sammenlignes med Bergen, Trondheim, Kristiansand, Bærum og Sandnes.

Kommunen ønsker et kritisk blikk utenfra på tjenesteproduksjonen og hjelp til å se de sterke og svake sidene ved kommunens leveranser. Analysen skal gi kommunen grunnlag for å vurdere hvilke tjenester som kan drives med lavere utgifter uten at kvaliteten påvirkes negativt.

Vi kommer i denne rapporten med noen anbefalinger til sentrale tiltaksområder basert på nasjonale tall og regnskapsgjennomgangen. Ytterligere anbefalinger med oppdaterte tall for 2024 vil kreve flere dybdeanalyser og et tettere samarbeid med kommunen slik som omstillingsprosjektet vi har deltatt i sammen med Sandnes kommune våren 2025.

1.2 Metode

Agenda Kaupang har sammenlignet kostnader og kvalitet i tjenesteproduksjonen i Stavanger med andre kommuner. Kommunens mål er ikke bare billig drift, men effektiv tjenesteproduksjon. Tiltakene for å redusere kostnadene bør ikke ødelegge kvaliteten på tjenestene.

Kvalitet og kostnader er overordnet beskrevet ved hjelp av Kommuneindeksen for 2025. Det er deretter laget en mer detaljert økonomianalyse, som skal forklare kostnadsforskjellene mellom Stavanger og andre kommuner. Høye netto driftsutgifter kan komme av stort volum, lav produktivitet, feil strategi (løser problemene på feil måte) eller lave driftsinntekter. Det er fire helt ulike forklaringer.

Tjenestespekteret i kommunen er delt opp i 14 ulike tjenester i analysen. I hver tjeneste blir kostnader og kvalitet sammenlignet med andre store kommuner og kommunegruppe 12 (de 11 største kommunene i landet utenom Oslo).

1.3 Kvalitet og kostnadsnivå

Stavanger kommune har mer effektive tjenester enn gjennomsnittskommunen. Kommunens effektivitet rangeres på plass nr. 117 i Kommuneindeksen 2025. I denne målingen teller kostnader og tjenestekvalitet like mye. Stavanger kommer på plass nr. 31 når det gjelder kvalitet og på plass nr. 144 når det gjelder kostnader. De siste tre årene har effektiviteten sunket noe, sammenlignet med andre kommuner.

Stavanger har en mindre effektiv tjenesteproduksjon enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12 (de 11 største kommunene utenom Oslo). Kvaliteten er bedre, men kostnadene er betydelig høyere. Nettoutgiftene i de viktigste tjenestene er korrigert for forskjeller i utgiftsbehov (demografi, geografi og sosiale forhold). Behovskorrigerte netto driftsutgifter i 2024 var 750 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. De dyreste tjenestene i Stavanger, sammenlignet med kommunegruppen, er administrasjon, barnehage, grunnskole, helse, kultur, plan og sosial. Brann og landbruk drives med lavere kostnader enn kommunegruppen.

Sandnes, Trondheim og Kristiansand drev tjenestene mer enn en milliard kroner billigere enn Stavanger. De samme kommunene, utenom Trondheim, har samtidig bedre kvalitet i tjenestene. Figuren under viser kostnadsforskjeller i millioner kroner mellom Stavanger og sammenligningskommunene i hver kommunale tjeneste i 2024.

Figuren leses slik: Positive beløp betyr at andre kommuner har lavere utgifter enn Stavanger i tjenesten. Negative beløp betyr at Stavanger har lavere kostnader enn sammenligningskommunen. Et eksempel: Stavanger ville redusert kostnadene til barnehage med 118 millioner kroner ved å drive på samme måte som Kristiansand.

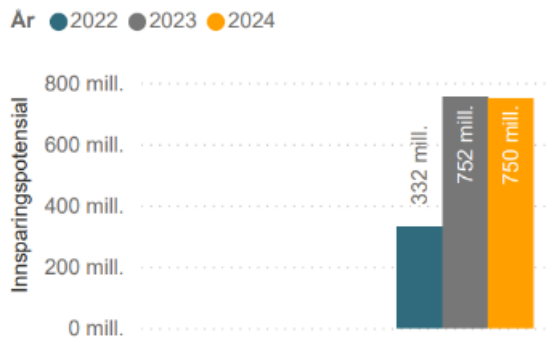
Tabell 1: Innsparingspotensial for Stavanger kommune 2024 i millioner kroner.

Innsparingspotensial sammenliknet med kommunene i utvalget						
Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Administrasjon	212 mill.	-52 mill.	174 mill.	78 mill.	191 mill.	92 mill.
Barnehage	101 mill.	-32 mill.	118 mill.	16 mill.	79 mill.	71 mill.
Barnevern	69 mill.	44 mill.	113 mill.	-60 mill.	20 mill.	34 mill.
Bolig	-16 mill.	-3 mill.	31 mill.	-21 mill.	-27 mill.	1 mill.
Brann	15 mill.	-27 mill.	-10 mill.	-26 mill.	-22 mill.	-18 mill.
Grunnskole	109 mill.	226 mill.	52 mill.	-175 mill.	44 mill.	77 mill.
Helse	31 mill.	67 mill.	103 mill.	97 mill.	29 mill.	55 mill.
Kirke	8 mill.	-4 mill.	-5 mill.	5 mill.	9 mill.	11 mill.
Kultur	271 mill.	188 mill.	235 mill.	221 mill.	267 mill.	229 mill.
Landbruk	-2 mill.	-28 mill.	0 mill.	-11 mill.	-14 mill.	-7 mill.
Park og samferdsel	14 mill.	-5 mill.	10 mill.	173 mill.	103 mill.	35 mill.
Plan - forvaltning	37 mill.	8 mill.	48 mill.	33 mill.	35 mill.	23 mill.
Pleie og omsorg	135 mill.	-274 mill.	359 mill.	-145 mill.	217 mill.	39 mill.
Sosial	29 mill.	188 mill.	72 mill.	-6 mill.	81 mill.	108 mill.
Totalt	1 013 mill.	297 mill.	1 299 mill.	178 mill.	1 011 mill.	750 mill.

Innsparingspotensial - utvikling over tid

Analysen skal benyttes for å følge utviklingen i kommunens utgifter fra 2023 til 2024. Stavanger har fått et større innsparingspotensial de siste tre årene sammenlignet med gjennomsnittet i kommunegruppe 12, fra 332 millioner kroner i 2022 til ca 750 mill. i 2023 og 2024, målt etter prisnivået i 2024. Dette kan skyldes at Stavanger sine kostnader har økt, men det kan også bety at de andre store kommunene har klart å redusere kostnadsnivået mer enn Stavanger.

Innsparingspotensial etter År



Figur 1 Innsparingspotensial de siste tre år sammenlignet med gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Beløpene er i siste års prisnivå, kilde Økonomianalysen 2024 Agenda Kaupang

De tjenestene som har fått et lavere kostnadsnivå (lavere innsparingspotensial) det siste året er kultur, administrasjon, barnehage, kirke og bolig. De tjenestene som har økt innsparingspotensialet er sosial, grunnskole, park og samferdsel, barnevern, helse, PLO og brann.

De tjenestene som har økt det relative kostnadsnivået mest de siste tre årene er sosial, barnevern, helse, pleie og omsorg og bolig. De tjenestene som har redusert det relative kostnadsnivået mest de tre siste årene er kirke og brann.

1.4 Kostnadsforskjeller

Rapporten inneholder et kapittel om hver tjeneste, der kostnadsforskjeller blir beskrevet og forklart. Utgangspunktet er tabell 1 over. Hovedkonklusjoner om kostnadsforskjellene:

- Barnehage: Høye kostnader kommer av lav produktivitet i kommunale barnehager og få private barnehager. Kommunen bruker dessuten mer penger enn vanlig per barn med styrkingstiltak i barnehagene.
- Grunnskole: Høye kostnader kommer av høy bemanning per elev i skolene. Stavanger har like store skoler som gjennomsnittet i kommunegruppen, men betydelig høyere bemanning. Levekårene i Stavanger forklarer ikke de høye kostnadene. Levekårene er bedre enn gjennomsnittet i kommunegruppen.
- Barnevern: Høye behovskorrigerte utgifter antas å skyldes noe høyere bemanning i barnevernstjenesten og dyrere plasseringer av barn i institusjon enn sammenligningskommunene, men ikke flere plasseringer enn andre kommuner.
- Pleie og omsorg: Vi har ingen god forklaring på de høye kostnadene i pleie og omsorgstjenesten og hva som er tjenesteprofilen til de ulike brukergruppene; eldre/somatikk, utviklingshemmede og personer med psykiske helse- og rusutfordringer.. Forklaringene bør skille mellom eldreomsorgen og «yngreomsorgen». Det kan se ut som om Stavanger satser mer på institusjonsdrift enn sammenligningskommunene. Stavanger har mange eldre i sykehjem og lave utgifter til aktivisering av hjemmeboende og til ambulant hjemmetjeneste (258).
- Helse: Høye utgifter kommer av store utgifter til forebyggende tjenester for barn og voksne. Det kan se ut som om det er lav produktivitet i helsestasjonstjenesten (høy bemanning og få helsekontroller). Behandlingstjenesten er ikke dyr (fastleger, legevakt, fysio-/ergoterapi).
- Sosial: Høye utgifter skyldes stort forbruk av sosialhjelp og en omfattende kvalifiseringsordning. Utgiftene til sosialhjelp har økt mye fra 2022 til 2024. Det er vanskelig å vite hvor mye flyktningene og fordrevne fra Ukraina påvirker sosialhjelpsutgiftene.
- Kultur og idrett: Høye utgifter gjelder nesten alle delene av tjenesten. Dette er en tjeneste styrt av lokale politiske vedtak. Det er ingen nasjonale krav til omfang eller standard på tilbudene. Kommunene skal ha bibliotek og kulturskole, men omfang er ikke regulert. Kulturskolen har høy dekning og lav egenbetaling.
- Kirke: Høye utgifter skyldes lave avgifter for gravferd
- Administrasjon: Høye utgifter gjelder politisk ledelse, høy bemanning til strategisk ledelse, fagstab og administrativ støtte og dyre administrasjonslokaler (stort areal). Kommunen skårer bedre enn gjennomsnittet på alle de fem kvalitetsindikatorene, som omfatter arbeidsgiverrollen (sykefravær, andel heltid og turnover/andel nyansatte og alderen på kommunens strategiske planer).
- Plan og bygg: Høye utgifter skyldes store utgifter til forvaltning av natur og kulturminner. Kommunen har dårligere selvfinansiering av de gebyrbelagte tjenestene innenfor plan og byggesak i 2024 enn i 2023
- Brann: Lave utgifter skyldes antakelig stordriftsfordeler i en stor og tettbygd by og et effektivt interkommunalt samarbeid.

- **Park og samferdsel:** Dette gjelder havnevesen, parkering, kommunale veier og parkdrift. Høye utgifter skyldes dyr drift av parker (mye park, urasjonell drift eller uvanlig høy standard på tilbudet) og mye kommunal vei per innbygger.
- **Bolig:** Stavanger hadde en netto utgift på 15 000 kroner per kommunal bolig i 2024. Det er 4 000 kr mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Kommunen har flere kommunale boliger per 1000 innbyggere (26) enn gjennomsnittet i kommunegruppen (19)
- **Eiendom:** Dette gjelder formålsbyggene (skoler, barnehager, sykehjem, kulturbygg og rådhus). Utgiftene til formålsbyggene er tatt med i de tjenestene de betjener, men er oppsummert i et eget kapittel i rapporten. Stavanger har noe høyere netto utgifter til eiendomsdrift. Kommunen har mye kvadratmeter formålsbygg, men lave utgifter til drift, vedlikehold og avskrivninger av byggene.

Levekårsforskjeller vil være med å påvirke både kostnader og kvalitet i flere tjenester. Innenfor oppvekst er levekårene i Stavanger bedre enn gjennomsnittet i landet og kommunegruppen.

Antall flyktninger påvirker kostnadene i mange tjenester. Stavanger har mottatt flere flyktninger enn det som er vanlig. Utgiftsbehovet fanger ikke opp dette på en god måte. Mottak av mange flyktninger kan være en del av forklaringen på de høye kostnadene i flere tjenester i Stavanger (sosial, helse, barnehage og skole).

1.5 Anbefalinger

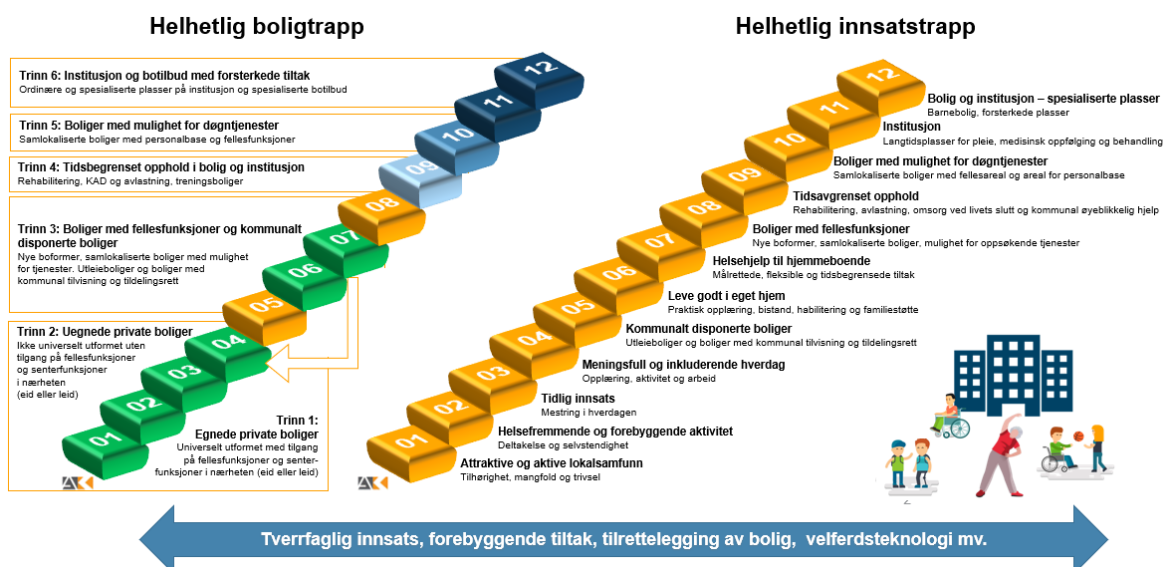
Kommunen ønsker anbefalinger som reduserer netto driftsutgifter i tjenestene, uten å ødelegge kvaliteten på tjenesten. Denne rapporten peker på noen overordnede anbefalinger om å redusere utgiftene eller anbefalinger om ytterligere analyse for å sikre mer treffsikre tiltak.

Fire hovedstrategier i omstillingsarbeidet

Vår erfaring er at en slik analyserapport, gir høyest nytteverdi i det kontinuerlige endringsarbeidet Stavanger kommune står når kommunen klarer å flytte et ensidig fokus fra kostnader til også å drøfte hvordan utvikle kvaliteten i tjenestene. Denne diskusjonen har vi erfaring med at politikerne også kan være med på. En god dialog om effektivitet på tjenestenivå sikrer en presis og god dialog mellom politikk og administrativ ledelse. I mange kommuner har dette ført til nyttige diskusjoner om prioriteringer og strategi.

Analysene i Kommuneindeksen 2025 viser at lave kostnader ikke står i veien for god kvalitet. Lave kostnader er samtidig nøkkelen til gode finanser. Hva gjør kommunene i dag for å effektivisere driften? Vi peker på fire hovedstrategier i omstillingsarbeidet:

- 1) **Redusere enhetskostnadene:** Løse oppgaven raskere. Det vil si flere elever pr. lærer (større skoler) og færre nattevakter i boliger med heldøgns tjenester (større eller samlokaliserte boliger og bruk av digitalt tilsyn). Samlokalisere tjenestesteder med personalbase i nærheten av kommunesentrene.
- 2) **Redusere volum av tjenester:** Heve terskelen for å få hjelp eller gjøre tjenestetilbudet mer målrettet og tidsbestemt. Stille større krav til hva innbyggerne må gjøre selv og være tydelig på hva kommunen forventer av innbyggere som skal motta kommunale tjenester. Bistå mer med råd og veiledning og samarbeid med pårørende og frivillige for at innbyggerne skal klare seg best mulig uten kommunale tjenester.
- 3) **Høyere driftsinntekter:** Høyere egenbetaling, bedre avtaler med andre kommuner og stat.
- 4) **Bedre strategi og et felles rammeverk:** Tidlig og tverrfaglig kartlegging og innsats for å styrke innbyggernes ønske om å klare mest mulig selv. Investeringsstankegang og utvikling av de tidlige trinnene i en helhetlig innsatstrapp for å kunne sette inn tilstrekkelig og riktige ressurser for å oppnå dette.



Figur 2: Sammenhengen mellom den helhetlige boligtrappen og innsatstrappen utviklet av Agenda Kaupang. Innsatstrappen er henviset til som et egnet planleggingsverktøy i NOU 2023: 4 Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste, Helsedepartementet

Vi har konsentrert oss om de områdene der Stavanger skiller seg ut med høyt volum eller høye enhetskostnader:

- ▶ Administrasjon og ledelse: Vurdere å redusere kostnader til politisk ledelse. Vurdere behovet for kontorlokaler og sikre enda mer effekt av stabs- og støtteressurser til ledere i omstillingsarbeidet (effektivisere driftsoppgaver og øke kapasiteten til utviklingsarbeid).
- ▶ Barnehage: Øke andelen private barnehager, øke produktiviteten i kommunale barnehager, vurdere effekten av styrkingstiltak i barnehagene.
- ▶ Barnevern: Prøve å få til tidligere innsats og mer samarbeid på tvers, mer bruk av tiltak i hjemmet og forhandle fram lavere enhetspriser ved bruk av institusjon.
- ▶ Bolig: Vurdere å sette opp husleien og redusere antallet kommunale utleieboliger.
- ▶ Brann: Ingen anbefalinger.
- ▶ Grunnskole: Ny skolestruktur med færre skoler, gå gjennom spesialundervisningen og øke egenbetalingen i SFO.
- ▶ Helse: Vurdere effekten av folkehelseiltak, vurdere produktiviteten på helsestasjonene for barn og unge.
- ▶ Kirke: Vurdere å øke festeavgiftene for gravplasser
- ▶ Kultur og idrett: Vurdere å redusere kommunens satsing på kultur og idrett. For eksempel: vurdere dekningsgraden på kulturskolen. Øke egenbetalingen på kulturskolen.
- ▶ Landbruk: Ingen anbefalinger
- ▶ Plan/byggesak: Vurdere satsingen på naturforvaltning.
- ▶ Pleie og omsorg: Innføre en helhetlig innsatstrapp som et felles rammeverk for prioritering av tjenester og boliger. Målet bør være å redusere dekningsgraden på sykehjem og i boliger med døgntjenester til alle brukergruppene ved å satse mer ressurser på ambulante tjenester, forebygging og tidlig innsats tidligere i den helhetlige innsatstrappen (eksempel fra Kristiansand og Sandnes). Vurdere praksisen for vederlagsberegning i sykehjem.
- ▶ Park og samferdsel: Vurdere nivå på parkdrift, vurdere å nedklassifisere kommunale veier til private veier.
- ▶ Sosial: Redusere sosialhjelpsutbetalingene, vurdere satsene for økonomisk sosialhjelp, vurdere hvor mange flyktninger kommunen skal ta imot.
- ▶ Eiendom: Vurdere å redusere arealet til formålsbygg.

2 Mandat og metode

2.1 Mandat

Stavanger kommune ønsker en analyse av effektiviteten i kommunens tjenester, kostnader og kvalitet, basert på regnskapet for 2024. der resultatene for Stavanger kommune sammenlignes med Bergen, Trondheim, Kristiansand, Bærum og Sandnes.

Analysen skal benyttes for å følge utviklingen fra 2023 til 2024 samt som et referansepunkt til de tiltakene som defineres i forbindelse med omstillingsarbeidet i kommunen.

Kommunen ønsker et kritisk blikk utenfra på tjenesteproduksjonen og hjelp til å se de sterke og svake sidene ved kommunens leveranser. Analysen skal gi kommunen grunnlag for å vurdere hvilke tjenester som kan drives med lavere utgifter uten at kvaliteten påvirkes negativt.

Vi kommer i denne rapporten med noen anbefalinger til sentrale tiltaksområder basert på nasjonale tall og regnskapsgjennomgangen. Ytterligere anbefalinger til grep som kan redusere kostnadene, vil kreve flere dybdeanalyser og et tettere samarbeid med kommunen slik som omstillingsprosjektet vi har deltatt i sammen med Sandnes kommune våren 2025.

2.2 Kommuneindeksen

Vi har sammenlignet effektiviteten i tjenesteproduksjonen i Stavanger med andre kommuner ved hjelp av Kommuneindeksen 2025.

Agenda Kaupang antar at de kommunene som leverer de beste resultatene er de best styrte kommunene. Kommunene er primært en tjenesteprodusent. 90% av utgiftene går til de mest lovpålagte oppgavene. Kommunene har flere roller. Kommunens rolle som samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratiarena faller utenfor vår analyse.

Kommuneindeksen sammenligner kostnadsnivå, tjenestekvalitet og finanser. Kommunenes resultater sammenlignes med kommunegjennomsnittet. Indeksen er avstanden mellom kommunen og gjennomsnittet, målt i standardavvik.

- **Kostnader:** Vi måler behovskorrigerte netto driftsutgifter i 14 kommunale tjenester. Det er de utgiftene kommunestyret må bevilge til tjenestene. Det vil si alle Kostrafunksjoner fra 100 Politisk styring til 393 gravplasser med unntak av VAR-sektoren (selvfinansiert), Introduksjonsordningen (finansiert av staten) og næringsinntektene (kraftpenger).
- **Kvalitet:** Vi har valgt ut 80 indikatorer for tjenestekvalitet med vekt på resultater for brukerne (resultatkvalitet). I mange tilfeller mangler det data om resultater for brukerne. Da måler vi prosesskvalitet (saksbehandlingstid mm) eller strukturkvalitet (kompetanse, bemanning).
- **Finanser:** Vi bruker de vanligste finansielle nøkkeltallene for netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond.

I kapitlene om hver tjeneste viser vi hvilke kvalitetsindikatorer og Kostrafunksjoner som er knyttet til hver tjeneste.

Denne rapporten er en oppsummering av Kommuneindeksen 2025 for Stavanger kommune (Stavanger Kommuneindeksen 2025 2908). Rapporten er levert som vedlegg til denne rapporten. Metoden i Kommuneindeksen er nærmere beskrevet i et notat på Agendakaupang.no. Hovedrapporten for Kommuneindeksen 2025 ligger på samme sted.

2.3 Kostnadsforskjeller

Vi sammenligner behovskorrigerte netto driftsutgifter per innbygger i hver tjeneste. På det grunnlaget beregner vi innsparingspotensialet for hovedkommunen (Stavanger) i forhold til andre kommuner og kommunegruppen kommunen er med i (Kommunegruppe 12 for Stavanger). Innsparingspotensialet for hovedkommunen kan forklares som kostnadsforskjellene per innbygger ganget opp med innbyggertallet i hovedkommunen.

Det er i alle fall fire ulike forklaringer på forskjeller i netto driftsutgifter per innbygger i en tjeneste:

- Lav produktivitet (høye enhetskostnader) gir dyre tjenester
- Høyt volum av tjenester gir høye kostnader
- Feil strategi kan gi dyre løsninger (gi sykehjemsplass til eldre som bare trenger en enklere bolig)
- Lave driftsinntekter (lave satser for egenbetaling, dårlige avtaler med andre kommuner)

I hver tjeneste har vi forsøkt å bruke tilgjengelig offentlig statistikk for å skille mellom de mulige årsakene til forskjeller i netto driftsutgifter. I mange tilfeller mangler det dessverre gode styringsdata. Det er spesielt uheldig i noen store tjenester:

- I pleie og omsorg skiller ikke regnskapet mellom eldreomsorg og yngreomsorg (personer med nedsatt funksjonsevne/utviklingshemmede og psykisk helse- og rusutfordringer).
- I funksjon 120 Administrasjon skiller ikke regnskapet mellom strategisk ledelse og ulike administrative støttefunksjoner (IKT, økonomi, personal mm)
- I funksjon 241 Behandling skiller ikke regnskapet mellom legevakt, fastleger og fysioterapi/ergoterapi

Høye kostnader i en tjeneste kan komme av både politiske og administrative vedtak. I denne rapporten prøver vi ikke å plassere ansvaret for kostnadsnivået i de enkelte tjenestene.

Analysen i denne rapporten er en oppsummering av en mer detaljert økonomianalyse for Stavanger som ligger som et eget vedlegg (Stavanger Økonomianalyse 2024).

2.4 Anbefalinger

Kommunen ønsker anbefalinger som reduserer netto driftsutgifter i tjenestene, uten å ødelegge kvaliteten på tjenesten.

Agenda Kaupang har sammenlignet Stavanger med andre kommuner ved hjelp av offentlig statistikk. Dette er vanligvis ikke et tilstrekkelig grunnlag for å velge ut sparetiltak. Det vil ofte være flere varianter av tiltakene. Man må velge mellom dem. Det krever mer tid, mer data og at flere deltar i diskusjonen. Vi bruker å utrede sparetiltak sammen med arbeidsgrupper i kommunene, slik som vi blant annet har gjort i Sandnes kommune våren 2025.

De anbefalingene vi kommer med, tar hensyn til begrensningene i prosjektet. Vi anbefaler kommunen å se nærmere på områder med høye kostnader og vi anbefaler mer detaljerte analyser. I noen få tilfeller anbefaler vi konkrete tiltak.

3 Hele kommunen

3.1 Kostnader og kvalitet

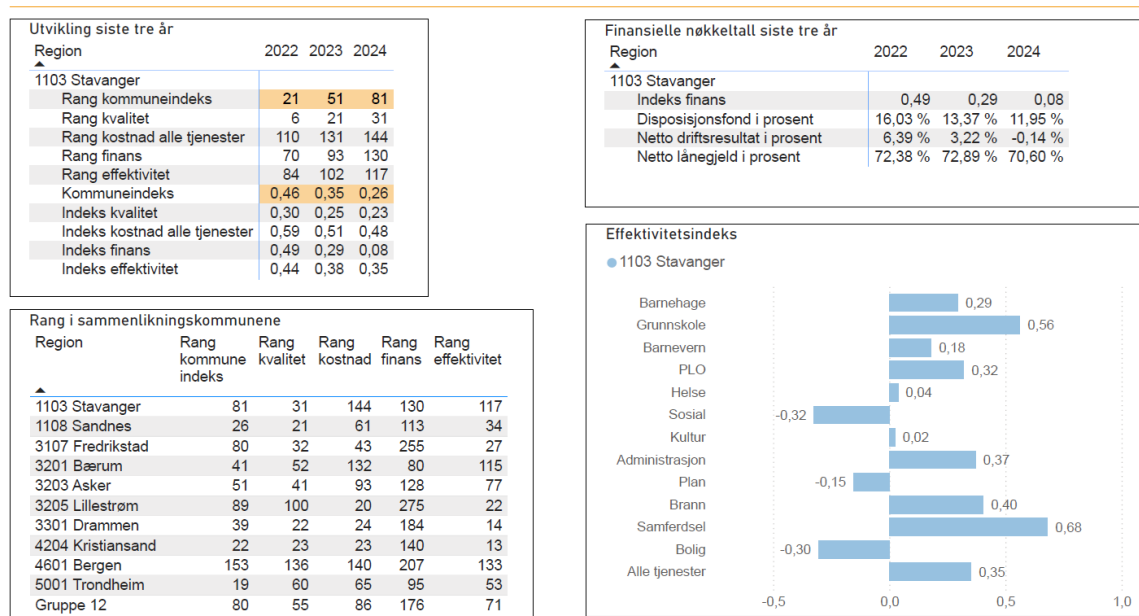
Kostnader og kvalitet sammenlignes ved hjelp av Kommuneindeksen for 2025. Kommuneindeksen sammenligner tjenestekvalitet, kostnader og kommunale finanser ved hjelp av offentlig kommunestatistikk for de tre siste årene.

Stavanger rangeres som nummer 81 i Kommuneindeksen for 2025. Stavanger har meget god tjenestekvalitet (nr. 31), middels kostnadsnivå (nr. 144) og ganske gode finanser (nr. 130). Stavanger rangeres som kommune nr. 117 når det gjelder effektivitet. Effektiviteten har sunket noe fra 2022 til 2024, sammenlignet med andre kommuner. Rangeringen for både kostnader og kvalitet er blitt dårligere.

I denne analysen sammenlignes Stavanger med Sandnes, Bergen, Bærum, Kristiansand og Trondheim og kommunegruppe 12 (de store kommunene utenom Oslo).

Stavanger (nr. 117) er mindre effektiv enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12 (nr. 71). Stavanger har bedre kvalitet, men betydelig høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Alle sammenligningskommunene, bortsett fra Bergen, er mer effektiv enn Stavanger. Kristiansand, Sandnes, Drammen og Trondheim har et betydelig lavere kostnadsnivå enn Stavanger. De samme kommunene, utenom Trondheim, har samtidig bedre kvalitet.

1103 Stavanger rangeres som nummer 81 i Kommuneindeksen 2025



Figur 3: Samlet styring i Stavanger kommune. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Vi har gjort noen endringer i metoden i Kommuneindeksen for 2025:

- Vi har valgt å begrense variasjonen i alle variabler til +/- 2 standardavvik. Ingen får indekser på mindre enn -2 eller større enn +2. Ekstremverdier får mindre betydning i analysen. Det reduserer kostnadene og finansresultatene i et titalls kraftkommuner. Det reduserer risikoen for ekstreme feilrapporteringer.

- ▶ Vi har byttet ut noen kvalitetsindikatorer. Det er blitt færre kvalitetsindikatorer for PLO og flere for helse og administrasjon.
- ▶ Vi har forsøkt å redusere effekten av selvvalgte kostnader til integrering av flyktninger ved å redusere barnevernsutgiftene tilsvarende tilskuddet til bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Alle endringer er gjort med effekt for alle tre årene i analysen. Disse endringene gir Stavanger noe dårligere resultat totalt sett i Kommuneindeksen for de siste tre årene i årets måling sammenlignet med hva fjorårets analyserapport for Stavanger kommune viste. I fjorårets rapport var Stavanger rangert som nr. 34 i 2022 og nr. 63 i 2023, mens i Kommuneindeksen for 2025, basert på justerte resultater for de siste tre årene med noe forbedret metode, viser at Stavanger var nr. 21 i 2022 og nr. 51 i 2023 og nr. 81 i 2024.

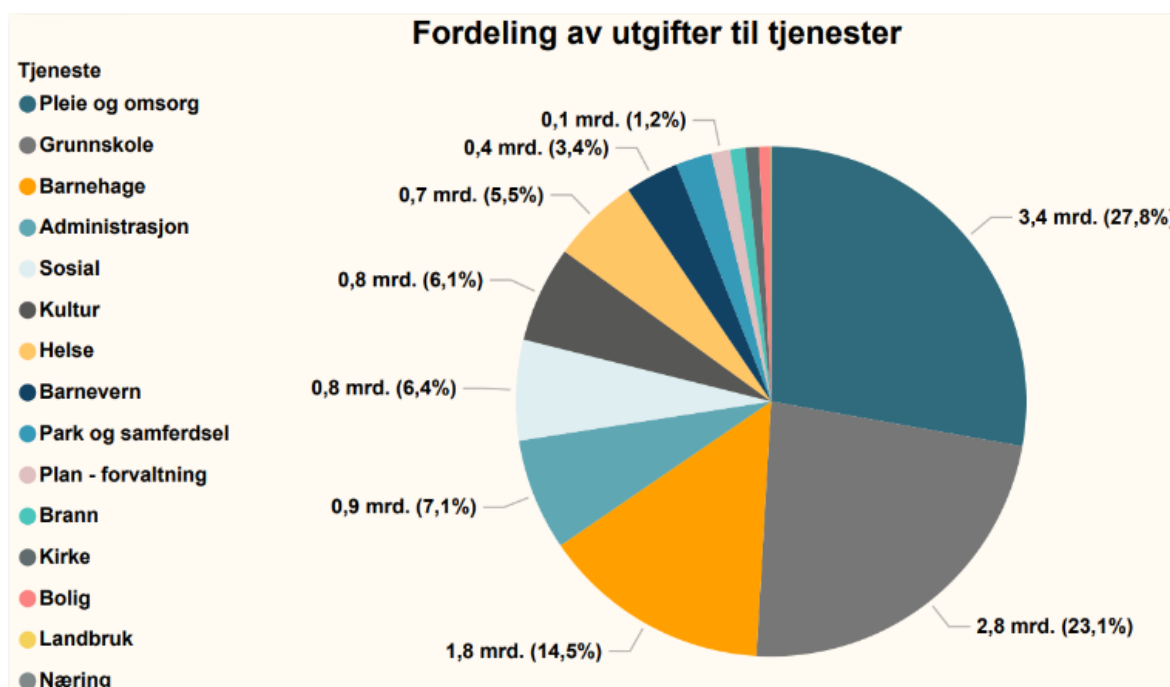
3.2 Effektivitet

Figuren over viser en måling av effektivitet i 12 kommunale tjenester. Stavanger har, som i Kommuneindeksen 2025, høyere effektivitet enn gjennomsnittet innenfor alle tjenestene utenom sosial, plan og bolig. Effektiviteten er betydelig bedre enn gjennomsnittet innenfor grunnskole og samferdsel (indeks over 0,5).

3.3 Kostnadsnivå

Det er kostnadsnivået i tjenestene som er hovedsaken i denne analysen. Stavanger har høyere netto driftsutgifter i tjenestene enn kommunegruppen. Samlede behovskorrigerte netto driftsutgifter i Stavanger i 2024 var 750 millioner høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12.

De kommunale tjenestenes andel av kommunens regnskap i 2024 er vist nedenfor, både i kroner og prosent.



Figur 4 De kommunale tjenestenes andel av Stavanger kommunens regnskap 2024, både i kroner og prosent, kilde Økonomianalysen 2024 Agenda Kaupang

Vi ser at pleie- og omsorgstjenestene i Stavanger utgjør omtrent 28 % av alle utgiftene i kommunen og grunnskole utgjør 23 %. Totalt sett utgjør de fire tjenestene helse- og omsorgstjenestene, barnehage og grunnskole 70,9 % av alle utgiftene i 2024.

Figuren under viser innsparingspotensialet i hver av 14 kommunale tjenester. Det kan beskrives som de behovskorrigererte kostnadsforskjellene per innbygger, ganget opp med innbyggertallet i Stavanger. Stavanger er dyrere enn kommunegruppen i alle tjenester utenom bolig, brann, landbruk og samferdsel. De tjenestene som er dyrest i Stavanger, er kultur, sosial og administrasjon. Kostnadene er også høye innenfor barnehage, grunnskole og helse.

De fem sammenligningskommunene driver tjenestene fra 180 til 1.300 millioner kroner billigere enn Stavanger. Kultur er mye billigere i alle disse kommunene. Alle sammenligningskommunene har lavere utgifter innenfor helse og plan- og byggesak.

Tabell 2: Innsparingspotensial i Stavanger kommune 2024 i millioner kroner sammenlignet med utvalget.

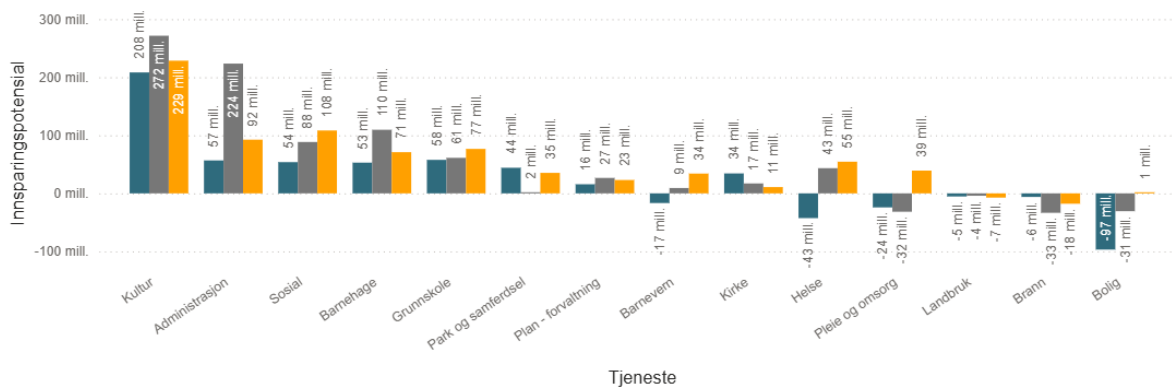
Innsparingspotensial sammenliknet med kommunene i utvalget						
Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Administrasjon	212 mill.	-52 mill.	174 mill.	78 mill.	191 mill.	92 mill.
Barnehage	101 mill.	-32 mill.	118 mill.	16 mill.	79 mill.	71 mill.
Barnevern	69 mill.	44 mill.	113 mill.	-60 mill.	20 mill.	34 mill.
Bolig	-16 mill.	-3 mill.	31 mill.	-21 mill.	-27 mill.	1 mill.
Brann	15 mill.	-27 mill.	-10 mill.	-26 mill.	-22 mill.	-18 mill.
Grunnskole	109 mill.	226 mill.	52 mill.	-175 mill.	44 mill.	77 mill.
Helse	31 mill.	67 mill.	103 mill.	97 mill.	29 mill.	55 mill.
Kirke	8 mill.	-4 mill.	-5 mill.	5 mill.	9 mill.	11 mill.
Kultur	271 mill.	188 mill.	235 mill.	221 mill.	267 mill.	229 mill.
Landbruk	-2 mill.	-28 mill.	0 mill.	-11 mill.	-14 mill.	-7 mill.
Park og samferdsel	14 mill.	-5 mill.	10 mill.	173 mill.	103 mill.	35 mill.
Plan - forvaltning	37 mill.	8 mill.	48 mill.	33 mill.	35 mill.	23 mill.
Pleie og omsorg	135 mill.	-274 mill.	359 mill.	-145 mill.	217 mill.	39 mill.
Sosial	29 mill.	188 mill.	72 mill.	-6 mill.	81 mill.	108 mill.
Totalt	1 013 mill.	297 mill.	1 299 mill.	178 mill.	1 011 mill.	750 mill.

Innsparingspotensial - utvikling over tid

Analysen skal benyttes for å følge utviklingen i kommunens utgifter fra 2023 til 2024. Stavanger har fått et større innsparingspotensial de siste tre årene sammenlignet med gjennomsnittet i kommunegruppe 12, fra 332 millioner kroner i 2022 til ca 750 mill. i 2023 og 2024, målt etter prisnivået i 2024. Dette kan skyldes at Stavanger sine kostnader har økt, men det kan også bety at de andre store kommunene har klart å redusere kostnadsnivået mer enn Stavanger.

Innsparingspotensial etter Tjeneste og År

År ● 2022 ● 2023 ● 2024



Figur 5 Utviklingen i innsparingspotensialet fra 2022 til 2024 etter tjeneste sammenlignet med gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Beløpene er i siste års prisenivå, kilde Økonomianalysen 2024 Agenda Kaupang

De tjenestene som har fått et lavere kostnadsnivå (lavere innsparingspotensial) det siste året, som vist i figuren ovenfor, kultur, administrasjon, barnehage, kirke og bolig. De tjenestene som har økt innsparingspotensialet og hatt en økt kostnadsvekst i forhold til gjennomsnittet i kommunegruppe 12, er sosial, grunnskole, park og samferdsel, barnevern, helse, pleie og omsorg og brann.

Tjenesteområdene som har økt det relative kostnadsnivået mest de siste tre årene er sosial, barnevern, helse, PLO og bolig. De tjenestene som har redusert det relative kostnadsnivået mest de tre siste årene er kirke og brann.

I de neste kapitlene skal vi beskrive kvalitet og kostnadsforskjeller nærmere i hver tjeneste. Vi skal også forsøke å forklare kostnadsforskjellene. Alle konkrete tall det henvises til, er hentet fra to separate delrapporter som har status som vedlegg til denne rapporten:

- Kommuneindeksen 2025 for Stavanger kommune
- Økonomianalyse 2024 for Stavanger kommune

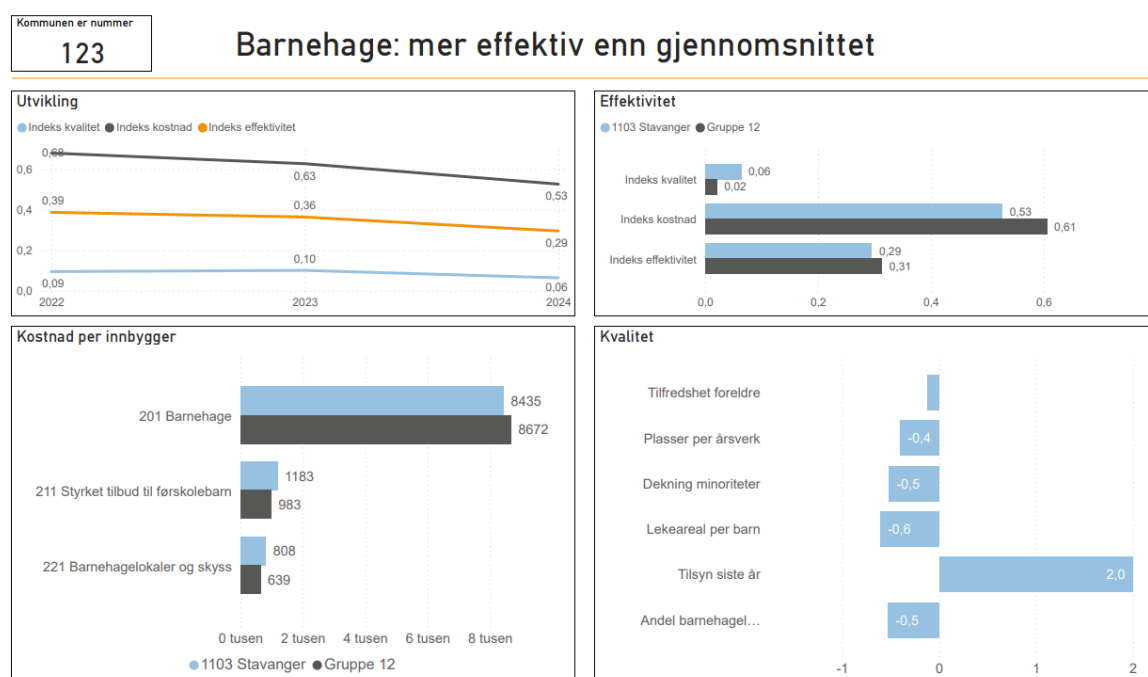
Denne rapporten oppsummerer disse to delrapportene og inkluderer våre anbefalinger for å redusere utgiftene i økonomiplanen for 2026-29.

4 Barnehage

Barnehage omfatter KOSTRA-funksjonene 201 Barnehage (det ordinære tilbudet), 211 Styrkingstiltak og 221 Barnehagelokaler.

4.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 123 på effektivitet i barnehagetjenesten. Kvaliteten er bedre enn i kommunegruppen. Kostnadene er høyere enn kommunegruppen. Effektiviteten har blitt svakt dårligere de siste tre årene. Kostnadene har steget. Kvaliteten er stabil.



Figur 6: Effektivitet i barnehagetjenesten i Stavanger. Kilde: Kommuneindeksen 2025

Kvalitet: Kommunen skårer meget godt på tilsynsfrekvens. Det er mindre andel barnehagelærere enn gjennomsnittet. Foreldrene er normalt tilfreds. NB: Kvalitetsmålingen gjelder både kommunale og private barnehager.

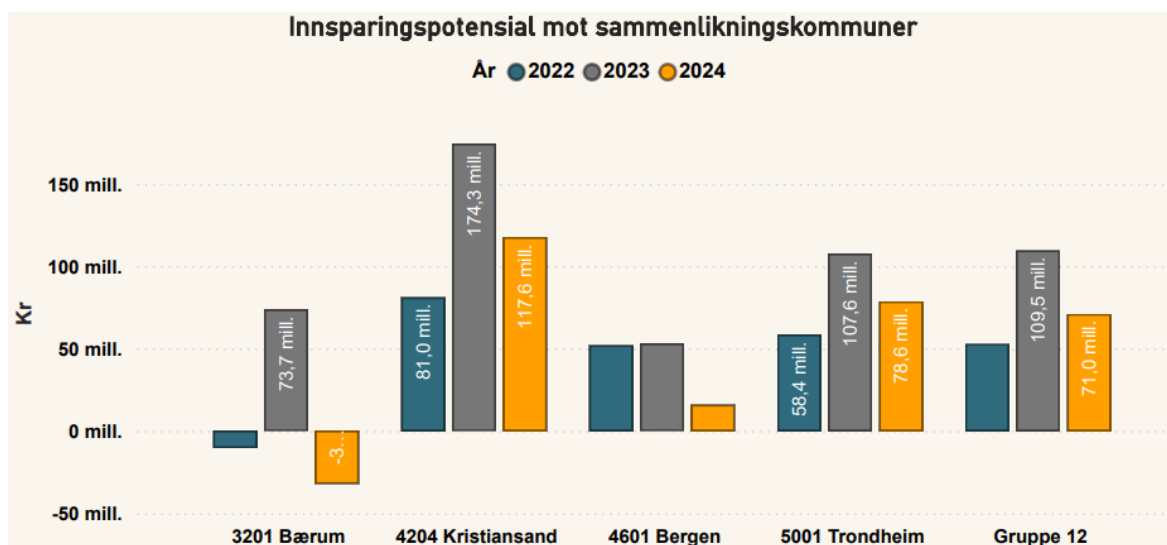
Kostnadene: Samlede netto utgifter i 2024 var 1.788 mill. kr. Utgiftsbehovet er beregnet til 104,9% av landsgjennomsnittet. De behovskorrigerede netto driftsutgiftene er 105 mill. kr høyere enn i kommunegruppen: 201 barnehage (2 mill. kr), styrking (39 mill. kr) og lokaler (29 mill. kr).

Sandnes har 101 mill. kr lavere kostnader enn Stavanger i 2024, Kristiansand er 118 mill. kr billigere.

Kostnadsforskjellene mellom kommunen og kommunegruppen er blitt mindre det siste året.

Innsparingspotensial

Region	201 Barnehage	211 Styrket tilbud til førskolebarn	221 Barnehagelokaler og skyss	Totalt
1108 Sandnes	9 mill.	42 mill.	50 mill.	101 mill.
3201 Bærum	-77 mill.	39 mill.	5 mill.	-32 mill.
4204 Kristiansand	34 mill.	22 mill.	62 mill.	118 mill.
4601 Bergen	27 mill.	31 mill.	-42 mill.	16 mill.
5001 Trondheim	9 mill.	65 mill.	4 mill.	79 mill.
Gruppe 12	2 mill.	39 mill.	29 mill.	71 mill.



Figur 7: Innsparingspotensial for barnehage i Stavanger i 2024 i millioner kroner og utvikling de siste tre årene

4.2 Årsak til kostnadsforskjeller

201 Barnehage: 2 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Høye kostnader kan komme av høy dekning eller lav produktivitet i kommunale barnehager. Kommunen har lavere dekning (94%) enn kommunegruppen (96%). Det gir lave kostnader. Kommunen har lav produktivitet i egne barnehager. Det er 5,5 plasser per årsverk. Kostnaden per time er 76 kroner, 2 kroner mer enn kommunegruppen og 5 kr mer enn Kristiansand og Bergen. Dette er årsaken til høye kostnader. Lav produktivitet i kommunale barnehager gir høyt tilskudd til private barnehager, som utgjør 38% av plassene.

221 Lokaler: 29 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Høye kostnader kan komme av høy andel kommunale barnehager, mye areal per plass i kommunale barnehager eller høye driftsutgifter per kvm barnehage. I kommunen er det høy andel kommunale plasser (62%), middels areal per barn (17 kvm) og lave utgifter per kvm lokaler (1.764 kr). Årsaken til høye kostnader er høy andel kommunale plasser.

211 Styrkingstiltak: 39 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Dyre styrkingstiltak i barnehagen kan komme av mange barn med behov for hjelp eller dyre tiltak per barn som får hjelp. Det er tre typer vedtak: spesialpedagogisk hjelp (paragraf 31) og bistand til funksjonshemmede (paragraf 37) .

Kommunen har høye utgifter til styrkingstiltak i barnehagen. Andelen barn med styrking (6,4%) er lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Utgiften per vedtak (427.000) er høyere enn

gjennomsnittet i kommunegruppen (187.000). Trondheim har noe flere vedtak, men betydelig lavere utgifter per vedtak.

Sandnes og Kristiansand har høyere produktivitet i de kommunale barnehagene. Dette er årsaken til lavere kostnader i 201 Barnehage. Disse to kommunene har dessuten større andel private barnehager. Det er også med å dra ned kostnadene. Private barnehager er billigere for kommunen enn egne barnehager. Ingen av sammenligningskommunene har like høye enhetskostnader i styrkingstiltakene.

En positiv trend er at kostnadsforskjellene mellom Stavanger og kommunegruppen er blitt mindre det siste året.

4.3 anbefalinger

4.3.1 Høyere andel private barnehager

Stavanger (38%) har lavere andel private barnehager enn det som er vanlig (53%). Private barnehager gir lavere kostnader for kommunen enn kommunale, men samtidig mindre styring med driften. En måte å redusere utgiftene på, er å øke andelen private barnehager. Dette kan gi en stor økonomisk effekt, dersom kommunen legger ned sine mest tungdrevne barnehager.

4.3.2 Vurdere effekten av økt bemanning i kommunale barnehager

Stavanger har lav produktivitet i sine kommunale barnehager. Det er 5,5 plasser per årsverk, mens gjennomsnittet i kommunegruppen er 5,8. Timekostnaden er 2 kroner høyere enn i kommunegruppen. Forskjellen i 2023 utgjorde 27 millioner kroner. I tillegg kommer effekten på tilskudd til private barnehager (Rundt 15 millioner kroner).

For fire år siden hadde Stavanger samme bemanning som de andre kommunene. Kommunen må vurdere kostnad og nytte av den økte bemanningsfaktoren.

4.3.3 Vurdere effekten av styrkingstiltak i barnehagene

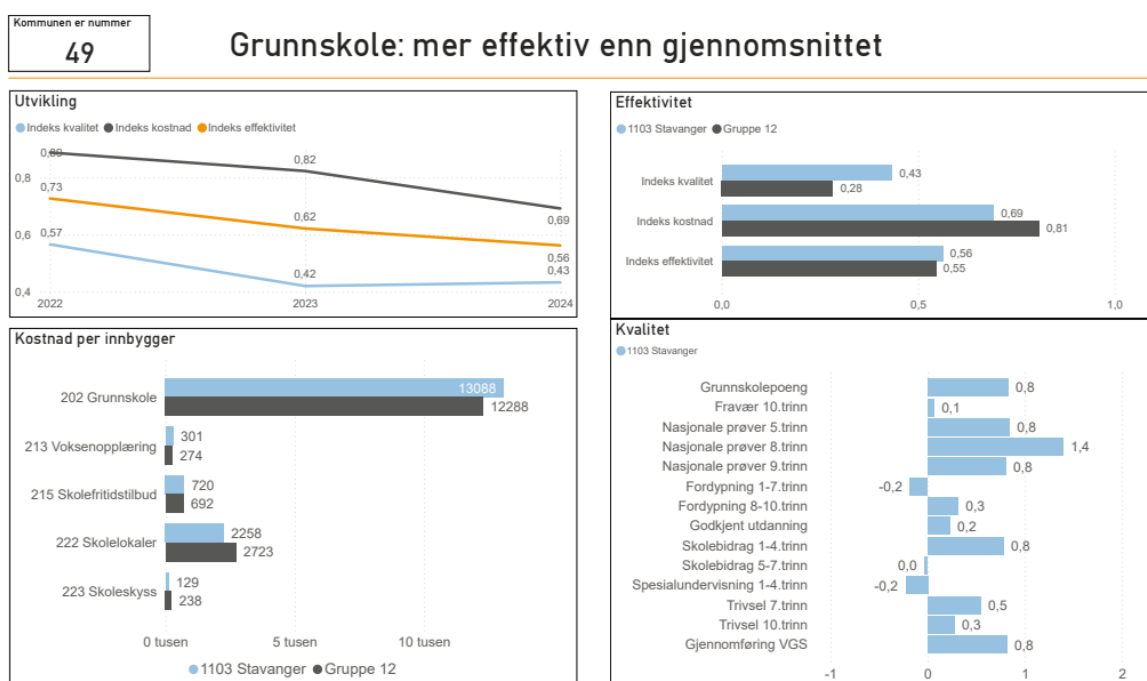
Stavanger bruker 39 millioner kroner mer på styrkingstiltak i barnehagene. Stavanger har halvparten så stor andel barn med tiltak, men tiltakene koster mer enn dobbelt så mye per barn. Kommunen bør vurdere kostnad og nytteverdi ved denne utgiften. Gir dette mindre behov for spesialundervisning i skolen? Forrige skoleår hadde Stavanger flere årsverk per elev til spesialundervisning og assistenter enn kommunegruppe 12. Levekårene (vår indeks) er omtrent lik i Stavanger, Sandnes, Kristiansand og Bergen.

5 Grunnskole

Grunnskolen omfatter KOSTRA-funksjonene 202 Grunnskole (undervisningen), 213 Voksenopplæring, 215 SFO, 222 Skolelokaler og 223 Skoleskyss.

5.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 49 på effektivitet i grunnskolen. Kvaliteten er bedre enn kommunegruppen. Kostnadene er høyere enn kommunegruppen. Kostnadene har steget mye de siste tre årene. Kvaliteten er blitt dårligere.



Figur 8: Effektivitet i grunnskolen. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunen skårer meget godt på læringsutbytte, godt på trivsel og middels på kompetanse. Gjennomføringen i videregående er meget god.

Kostnadene: Samlede netto driftsutgifter til tjenesten er 2,84 milliarder kroner. Utgiftsbehovet er beregnet til 102,7 % av landsgjennomsnittet. De behovskorrigerede netto driftsutgiftene er 77 mill. kr høyere enn kommunegruppen. De dyre funksjonene i forhold til gjennomsnittet i kommunegruppe 12 er 202 Grunnskole (151 mill. kr), Voksenopplæringen (7 mill. kr) og 215 SFO (4 mill. kr).

Både Sandnes (109 mill. kr) og Bærum (226 mill. kr) har mer enn 100 mill. kr lavere kostnader enn i Stavanger. Drammen, som ikke er inkludert i denne analysen, har 286 mill. kr lavere kostnader.

Tabell 3: Innsparingspotensial for grunnskole i Stavanger i 2024 i millioner kroner.

Innsparingspotensial						
Region	202 Grunnskole	213 Voksene opplæring	215 Skolefritidstilbud	222 Skolelokaler	223 Skoleskyss	Totalt
1108 Sandnes	139 mill.	15 mill.	-7 mill.	-31 mill.	-7 mill.	109 mill.
3201 Bærum	292 mill.	25 mill.	10 mill.	-97 mill.	-3 mill.	226 mill.
4204 Kristiansand	94 mill.	22 mill.	4 mill.	-44 mill.	-24 mill.	52 mill.
4601 Bergen	78 mill.	-34 mill.	-28 mill.	-177 mill.	-14 mill.	-175 mill.
5001 Trondheim	136 mill.	-23 mill.	-3 mill.	-40 mill.	-25 mill.	44 mill.
Gruppe 12	151 mill.	7 mill.	4 mill.	-69 mill.	-17 mill.	77 mill.

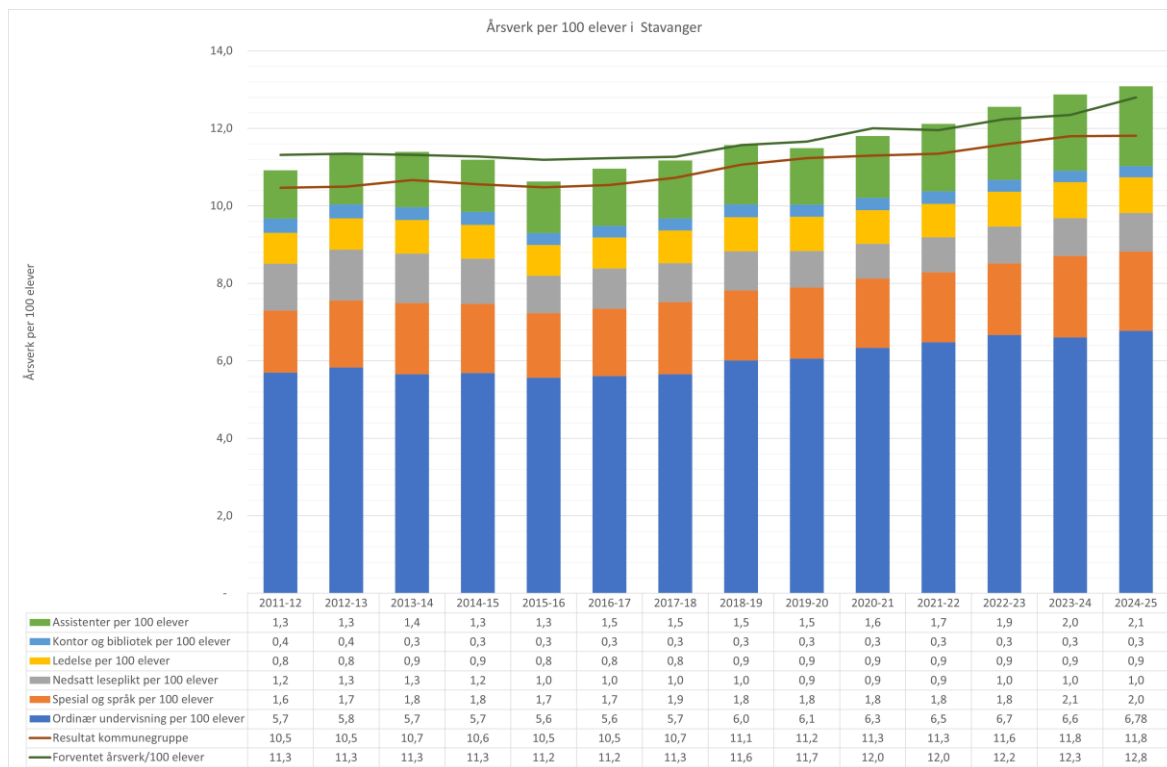
5.2 Årsak til kostnadsforskjeller

202 Grunnskole: 151 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Høye kostnader kan blant annet komme av små skoler eller mye bruk av spesialundervisning. Stavanger (340 elever) har større skoler enn kommunegruppen (333 elever). Stavanger bruker 13,1 årsverk per 100 elever. Det er 1,3 årsverk per elev mer enn kommunegruppen. Det tilsvarer 200 årsverk. Stavanger bruker mer årsverk per elev enn kommunegruppen til alle oppgaver (ordinær undervisning, spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring, assistenter, ledelse, redusert leseplikt). Bærum har 400 færre årsverk for å betjene omtrent samme elevtall. Stavanger har en økende andel av årsverk til spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring og assistenter.



Figur 9: Årsverk per 100 elever skoleåret 2024-25. Kilde: GSI.

Antall årsverk per 100 elever har steget i alle kommuner etter innføringen av lærernormen i 2019. Bemanningen har steget mer i Stavanger enn i kommunegruppe 12 de siste to årene. Veksten gjelder både ordinær undervisning, spesialundervisning og bruk av assistenter/miljøarbeidere. Figuren under viser også at bemanningen i grunnskolen i Stavanger har vært høyere enn skolestørrelsen tilsier de fire siste årene, etter en statistisk vurdering (den svarte linjen i figuren).



Figur 10: Årsverksutvikling per 100 elever i grunnskolen i Stavanger. Kilde: GSI.

Dårlige levekår kan være med å forklare høye utgifter til spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring og assistenter. Stavanger har mindre levekårsproblemer enn gjennomsnittskommunen og kommunegruppe 12. Det er stor andel innvandrere, men høyt utdanningsnivå og høye inntekter.

Tabell 4: Levekårsindeks for oppvekststjenester 2022. Kilde: FHI.

Kommune	Innvandrere utenom vesten	Lav utdanning	Lav inntekt	Levekårsindeks	Rang levekårsindeks
3024 Bærum	1,11	0,66	0,57	0,75	24
4204 Kristiansand	1,11	0,92	1,19	1,03	240
1103 Stavanger	1,26	0,84	0,90	0,96	188
1108 Sandnes	1,21	0,99	0,81	1,00	222
4601 Bergen	0,95	0,85	0,96	0,90	141
5001 Trondheim - Tråante	0,89	0,80	0,74	0,81	61
Kommunegruppe 12	1,17	0,92	0,95	0,99	

213 Voksenopplæring: 7 millioner kroner høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Elevene er stort sett innvandrere og flyktninger. Netto utgift i 2024 var 57 millioner kroner. Høye netto utgifter til voksenopplæring betyr at utgiftene per elev er større enn tilskuddet fra IMDI. Noen kommuner driver denne tjenesten i balanse.

215 SFO: 4 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Høye utgifter i SFO kan komme av høy dekning, høy bemanning eller lav egenbetaling. Stavanger har høy dekning (84,10%), lav bemanning og lav egenbetaling. Dette forklarer de høye nettoutgiftene.

222 Skolelokaler: 69 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Lave utgifter kan komme av lite areal per elev eller lave driftsutgifter per kvm. Kommunen har lite areal per elev (17,5 kvm) og lave utgifter per kvm skolebygg (1.251 kr).

223 Skoleskyss: 17 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Lave utgifter kan komme av mange elever med skyss eller lave utgifter per skyssset elev. Kommunen har få elever med rett til skyss (10,8%) og lave utgifter per skyssset elev (11.028 kr).

5.3 Anbefaling

5.3.1 Færre skoler

Skolestrukturen er den viktigste kostnadsdriveren i grunnskolen. Stavanger har 340 elever per skole. Det er mer enn gjennomsnittet i kommunegruppen, men mindre enn Trondheim, Bergen og Bærum. Stavanger har en rekke skoler med en og to klasserekker. Det er mye penger å spare ved å legge disse ned, især hvis det er ledig kapasitet i andre skoler. Det blir færre skoler å ta vare på. En statistisk beregning sier at utgiftene til undervisning (funksjon 202) går ned med 6,6 millioner kroner per nedlagt skole.

SSBs hovedprognose 2024 (framskrivingsalternativ MMMM) sier at det skal bli 2.500 færre elever i grunnskolen i Stavanger de neste 10 årene. Elevtallet var på topp forrige skoleår. Dette er et sterkt argument for å begynne å legge ned overflødige skoler.

5.3.2 Vurdere bruken av spesialundervisning og assistenter

Stavanger bruker 0,8 årsverk mer enn kommunegruppen per 100 elever til spesialundervisning og assistenter. Forskjellen utgjør 130 årsverk/100 millioner kroner. Andel elever som har vedtak er på landsgjennomsnittet, mens hvert enkelt enkeltvedtak er dyrere enn andre sammenligningskommuner. Samtidig har kommunen flere årsverk per elev til ordinær undervisning.

Kommunen bør se nærmere på organisering av spesialundervisningen (gruppestørrelse og omfang), hvordan er grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og individuell tilpasset opplæring. Hvor flink er PPT til å rettlede skolene på den tilpassede opplæringen, både på systemisk og individnivå? I hvilken grad bidrar andre samarbeidsaktører som barnverntjenesten, forebyggende enheter, helsetjeneste og andre aktuelle aktører inn i supplerende tiltak?

5.3.3 Høyere egenbetaling i SFO

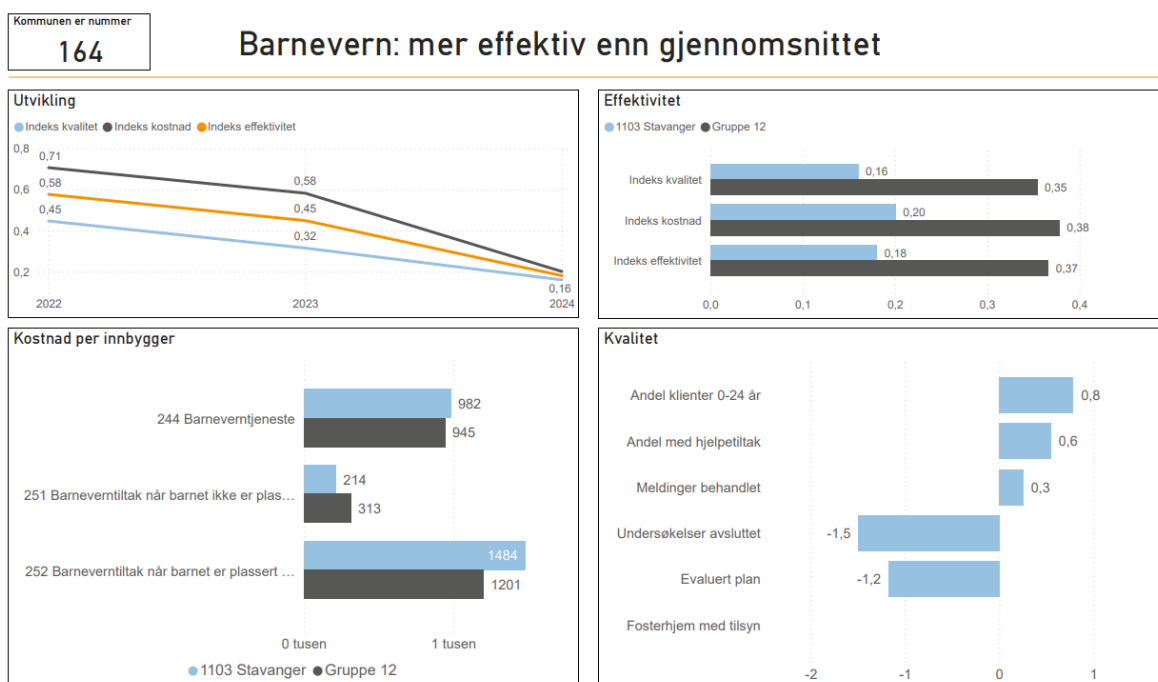
Økonomianalysen viser at brukerbetalingen i SFO i Stavanger i 2024 (9.152 kroner) var 5.500 kroner lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen (14.678 kroner). Forskjellen utgjorde 30 millioner kroner i 2024. Netto utgift til SFO var 133 millioner kroner i 2024 (123 millioner kroner i 2023). Tilbudet kan etter loven drives til selvkost.

6 Barnevern

Barnevern omfatter KOSTRA-funksjonene 244 Barnevernstjeneste (bemanningen), 251 Hjelpetiltak og 252 Tiltak utenfor hjemmet (fosterhjem og institusjon). Netto utgift i 2024 var 418,2 mill. kr.

6.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 164 på effektivitet i barnevernet. Kvaliteten er dårligere enn i kommunegruppen. Kostnadene er høyere enn kommunegruppen. Kostnadene har steget mye de siste tre årene. Kvaliteten har i samme periode blitt dårligere.



Figur 11: Effektivitet i barnevernet. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunen skårer godt på andel klienter og andel undersøkelser avsluttet innen lovens frist på tre måneder. Kommunen skårer dårligere enn gjennomsnittet når det gjelder andel meldinger behandlet innen en uke og andel saker med evaluert plan.

Kostnader: Netto driftsutgifter til barnevern var 418,2 mill. kr i 2024. De behovskorrigerede netto driftsutgiftene er lik gjennomsnittet i kommunegruppen. De dyre delene av tjenesten er 252 plasseringer (42 millioner dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppen).

Sandnes, Bærum og Kristiansand driver tjenesten 44-113 mill. kr billigere enn Stavanger. Disse kommunene har først og fremst lavere kostnader til plasseringer, som er de dyre tiltakene i barnevernet. Kristiansand har dessuten mye lavere utgifter til bemanning i tjenesten.

Behovsberegningen i barnevernet er usikker og er 4,4 % lavere enn landsgjennomsnittet. Kommunaldepartementets modell forklarer en mindre del av variasjonen i utgifter mellom kommunene.

Tabell 5: Innsparingspotensial i barnevern i Stavanger i 2024 i millioner kroner.

Innsparingspotensial				
Region	244 Barnevern tjeneste	251 Barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	252 Barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet	Totalt
1108 Sandnes	28 mill.	-2 mill.	43 mill.	69 mill.
3201 Bærum	0 mill.	-22 mill.	66 mill.	44 mill.
4204 Kristiansand	45 mill.	-25 mill.	93 mill.	113 mill.
4601 Bergen	-16 mill.	-9 mill.	-36 mill.	-60 mill.
5001 Trondheim	21 mill.	-37 mill.	37 mill.	20 mill.
Gruppe 12	6 mill.	-14 mill.	42 mill.	34 mill.

6.2 Årsak til kostnadsforskjeller

Hele barnevernet: Høye behovskorrigerte utgifter antas å skyldes noe høyere bemanning i barnevernstjenesten og dyrere plasseringer av barn i institusjon enn sammenligningskommunene.

244 Barnevernstjeneste: 6 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Høye kostnader gjenspeiler noe høyere bemanning i barnevernstjenesten.

251 Hjelpetiltak: 14 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Lave utgifter kan skyldes få klienter eller høye utgifter til tiltak per klient. Kommunen har middels andel klienter og middels utgift per klient.

252 Plasseringer: 42 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Høye utgifter til plasseringer kan komme av mange klienter eller høye utgifter til tiltak per klient. 54 % av utgiftene i barnevernstjenesten gikk til plasseringstiltak i kommunen. Det er en høyere andel enn i KOSTRA-gruppen. Stavanger har middels andel klienter og høyere utgifter per klient (1,4 mill. kr) enn gjennomsnittet i kommunegruppen (1,1 mill. kr).

Sandnes, Bærum og Kristiansand driver barnevernet med 44-113 mill. kr lavere kostnader. Disse kommunene bruker mindre penger på plasseringer. De er kanskje flinkere til å ta tak i sakene tidlig, sammen med de andre tjenestene innen oppvekst.

6.3 Anbefalinger

Barnevernet drives med 34 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12 i 2024, men Kristiansand, Bærum og Sandnes driver 44-113 millioner kroner billigere. Levekårene er ikke bedre i Sandnes og Kristiansand enn i Stavanger.

6.3.1 Tidligere innsats

Oppdage og ta tak i problemene før det blir en sak i barnevernet, ved tettere samarbeid mellom barnevern, barnehage og grunnskole. Kongsberg og Vestby kommune er interessante eksempler på slikt samarbeid.

6.3.2 Mer vekt på hjelpetiltak i hjemmet

Stavanger bruker mer penger på plasseringer og mindre på hjelpetiltak enn kommunegruppen. Er tjenesten flink nok til å styrke støttetiltak og veiledning til familier for å forebygge omsorgsovertakelse og redusere behovet for plassering utenfor hjemmet?

6.3.3 Mindre kostnadskrevende plasseringer

Stavanger har ikke flere plasseringer enn andre kommuner, men dyrere plasseringer. Kristiansand og Trondheim har betydelig billigere plasseringer (0,55-0,85 mill. kr) sammenlignet med Stavanger 1,4 mill. kr per klient. Kommunen bør prioritere plasseringer som fosterhjem og familie/nettverkplasseringer fremfor institusjoner for å redusere kostnader og sikre barnets tilknytning til nære omgivelser.

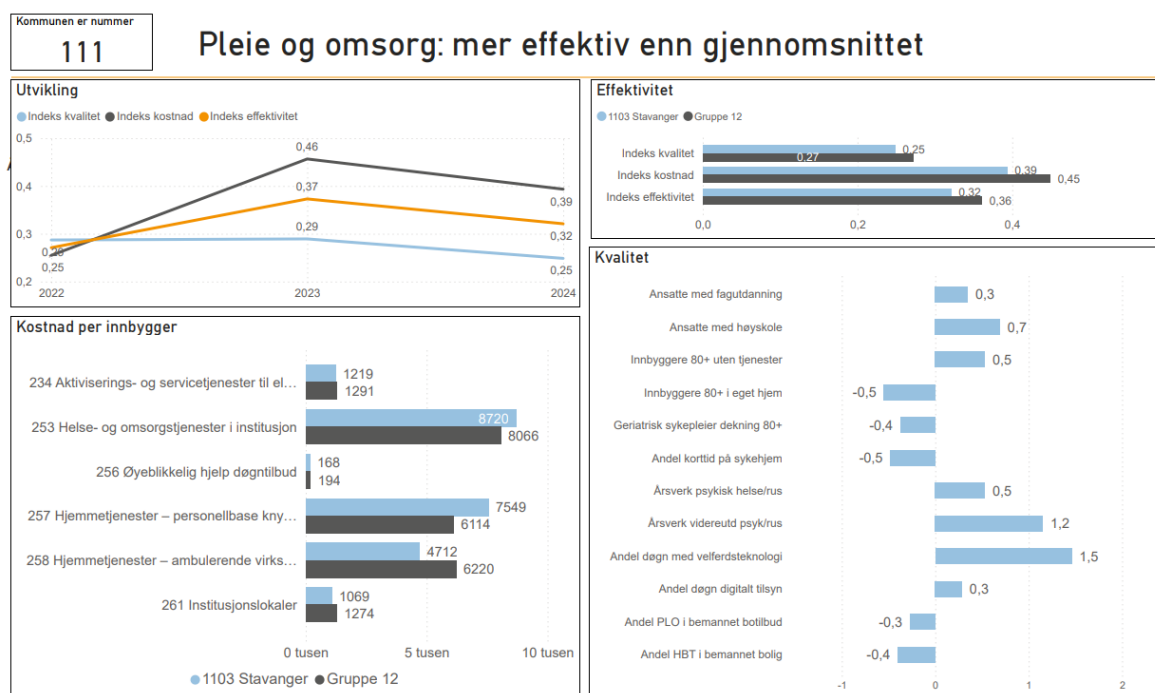
7 Pleie og omsorg (PLO)

Pleie og omsorg omfatter funksjonene 234 Aktiviserings- og servicetjenester til eldre og personer med funksjonsnedsettelse mv., 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 256 Øyeblikkelig hjelp døgntilbud, 257 Pleie i hjemmet-bemannet bolig, 258 Pleie i hjemmet-ambulerende tjeneste og 261 Lokaler til institusjon. Samlede netto utgifter var 3,4 milliarder kroner i 2024. PLO omfatter en tredel av kommunebudsjettet og er den tjenesten kommunene strever mest med å styre. Det er samtidig en tjeneste med dårlige styringsdata.

KOSTRA-funksjonene 234, 257 og 258 gjelder tjenester til hjemmeboende. 257 og 258 omfatter hjemmehjelp, hjemmesykepleie, BPA, miljøarbeid i bolig, privat avlastning og omsorgslønn. 234 omfatter støttetjenester for hjemmeboende, slik som dagsenter, trygghetsalarm og matombringning. Funksjonene 253, 256 og 261 gjelder tjenester i institusjon (sykehjem og barnebolig/avlastningsbolig). Mesteparten av utgiftene til institusjon gjelder eldreomsorg (sykehjem). Mer enn halvparten av hjemmebaserte tjenester gjelder «yngreomsorgen» (PU og psykisk helse).

7.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr.111 på effektivitet i pleie og omsorg. Kvaliteten er litt dårligere enn i kommunegruppen. Kostnadene er lavere enn kommunegruppen. Kostnadene har steget noe fra 2023 til 2024. Kvaliteten er forholdsvis stabil de siste tre årene.



Figur 12: Effektivitet i PLO. Kilde: kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Vi har redusert antall kvalitetsindikatorer fra 20 til 12 i 2024 og oppdatert med tre nye indikatorer. Kommunen har mange eldre uten tjenester, men færre eldre enn vanlig bor i eget hjem. Det er høy kompetanse i tjenesten og mye bruk av velferdsteknologi, inkludert digitalt tilsyn. Vi har lite data om tilbudet til de ulike brukergruppene. Den lave andelen korttidsplasser i sykehjem bør kvalitetssikres, fordi ledelsen ikke kjenner seg igjen i de innrapporterte tallene. Det er beregnet at Stavanger, basert på nasjonal statistikk, har 15 % mot gjennomsnittet i kommunegruppe på 20 %.

Kostnader: Netto driftsutgifter i 2024 var 3,4 milliarder kroner. Behovskorrigerte netto driftsutgifter er 39 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. De dyre delene av tjenesten er 253 Pleie i institusjon (89 mill. kr. mer enn kommunegruppen) og hjemmetjenester ut i fra personellbase (257) (193 mill. dyrere enn kommunegruppen). De ambulante hjemmetjenestene (258) drives rundt 200 mill. kr billigere enn i kommunegruppen.

Kristiansand driver PLO omtrent 360 mill. kr billigere enn Stavanger.

Tabell 6: Innsparingspotensial i PLO for Stavanger i 2024 i millioner kroner.

Region	234 Aktiviserings- og servicetjenester til eldre og personer med funksjonsnedsettelse mv.	253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	256 Øyeblikkelig hjelp døgntilbud	257 Hjemmetjenester – personellbase knyttet til bofellesskap/samløst lokaliserte omsorgsboliger	258 Hjemmetjenester – ambulerende virksomhet mv.	261 Institusjonslokaler	Totalt
1108 Sandnes	-27 mill.	15 mill.	-10 mill.	443 mill.	-219 mill.	-66 mill.	135 mill.
3201 Bærum	-17 mill.	7 mill.	1 mill.	-144 mill.	-14 mill.	-108 mill.	-274 mill.
4204 Kristiansand	36 mill.	312 mill.	1 mill.	155 mill.	-143 mill.	-3 mill.	359 mill.
4601 Bergen	-87 mill.	-55 mill.	-6 mill.	209 mill.	-186 mill.	-20 mill.	-145 mill.
5001 Trondheim	-49 mill.	109 mill.	10 mill.	332 mill.	-136 mill.	-49 mill.	217 mill.
Gruppe 12	-13 mill.	89 mill.	-4 mill.	193 mill.	-200 mill.	-27 mill.	39 mill.

7.2 Årsak til kostnadsforskjeller

PLO har tre store brukergrupper: eldre, PU-brukere og psykisk helse. Kommuneregnskapet (KOSTRA) skiller ikke mellom disse brukergruppene. Det er altså ikke mulig å si hvordan kostnadsnivået er i hver brukergruppe uten å gjøre ytterligere dypdykksanalyser.

234 Aktivisering: 13 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12: Lave utgifter kan komme av få brukere eller lave utgifter per bruker. Stavanger bruker lite penger på aktivisering av de hjemmeboende brukerne. Både andelen brukere og utgiften per bruker er lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen.

253 Pleie i institusjon: 89 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter kan komme av mange brukere eller høye utgifter per bruker. Stavanger har middels høye utgifter per plass i institusjon, men det er en høy andel plasser per innbygger over 80 år. Andelen innbyggere over 80 år på institusjon er høyere enn i gjennomsnittet i kommunegruppen. Dette er årsaken til de høye utgiftene.

257 Pleie i hjemmet-bemannet bolig: 193 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter kan komme av mange brukere eller høye utgifter per bruker. Vi vet basert på analysene lite om dette er botilbud til eldre, til personer med funksjonsnedsettelse eller til personer med psykisk helse og rusutfordringer eller om dette skyldes en uhensiktsmessig bostruktur og mange små enheter.

258 Pleie i hjemmet-ambulerende tjeneste: 200 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Lave utgifter kan komme av få brukere eller lave utgifter per bruker. Stavanger har en profil med mindre ambulerende tjenester enn de andre kommunene.

261 Lokaler til institusjon: 27 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Lave utgifter kan komme av få plasser, lite areal per plass eller billig drift av lokaler per kvm. Vi har sett at Stavanger har mange plasser per innbygger, men det er lite areal per plass og lave utgifter til drift per kvm lokaler.

Eldreomsorgen er den største delen av pleie og omsorgstjenestene. Alle kommuner prøver å få til tidlig innsats og hjemmebaserte tjenester i eldreomsorgen. De kommunene som lykkes, har lave samlede kostnader og høy andel utgifter knyttet til hjemmebaserte tjenester. Kristiansand er et eksempel på en slik kommune. Kristiansand har omtrent like høye utgifter til hjemmebaserte tjenester som Stavanger (12 mill. lavere kostnader på 257 og 258), men bruker 312 mill. kr mindre på pleie i institusjon (sykehjem). Vi tror det er mye å lære om effektivitet i PLO i Kristiansand.

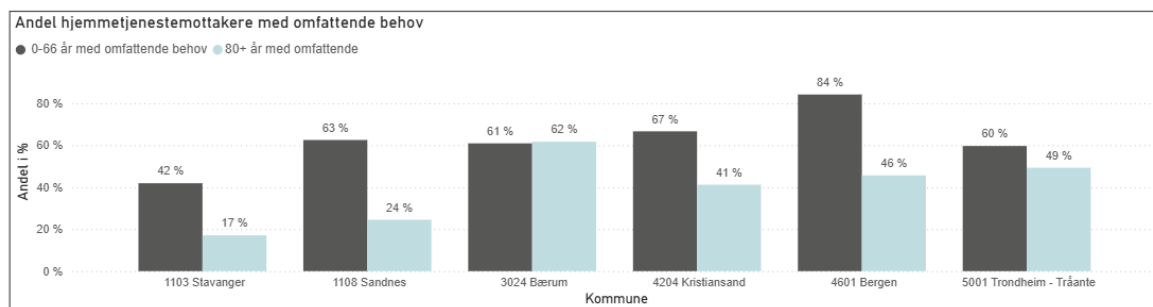
7.3 Anbefalinger

7.3.1 Sterkere innsats langt nede i den helhetlige innsatstrappen

Den helhetlige innsatstrappen er et strategisk rammeverk som anbefales av Helsepersonellkommisjonen i NOU Tid for handling (2023) som et godt planleggingsverktøy for prioritering og utvikling av bærekraftige helse- og omsorgstjenester. Agenda Kaupang har utviklet dette rammeverket sammen med 50 kommuner. De laveste trinnene viser tjenester med lav inngripen og ofte uten vedtak slik som forebyggende og helsefremmende tiltak, og går gradvis over til mer ressurskrevende tjenester som hjemmebaserte tjenester og botilbud med døgtjenester på de øverste trinnene.

KOSTRA-analysen viser at Stavanger kommune har høye utgifter til institusjonstjenester og lave utgifter til hjemmebasert omsorg. Dette kan knyttes til innsatstrappen, der de øvre trinnene representerer institusjonsbaserte tjenester som er ressurskrevende. Ved å vri innsatsen mot de lavere trinnene i trappen, som fokuserer på forebygging, tidlig innsats, og hjemmebaserte tjenester, kan kommunen redusere kostnader og samtidig øke kvaliteten på omsorgen og tilby flere innbyggere tjenester. Lavere trinn i innsatstrappen er ofte mindre kostbare og bidrar til å forhindre at innbyggere trenger de mer omfattende og dyre tjenestene på høyere trinn.

Tall fra SSB i figuren nedenfor viser at Stavanger har en lavere andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov sammenlignet med kommunene i utvalget.

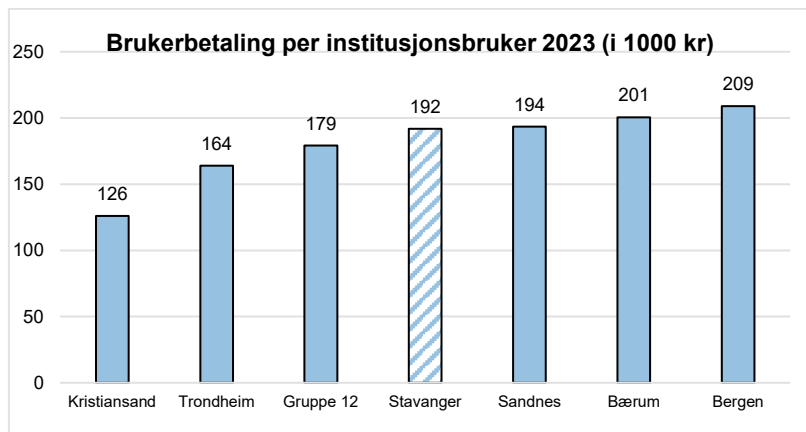


Figur 13 Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov sammenlignet med kommunene i utvalget, kilde SSB tabell 12292: Omsorgstjenester – supplerende grunnlagstall

Figuren ovenfor viser at Stavanger i 2024 hadde en relativt lav andel eldre (80+) med omfattende behov (17 %) sammenlignet med de andre kommunene i utvalget. Dette peker i retning av at Stavanger i større grad kan satse på forebygging for å redusere fremtidige behov for ressurskrevende institusjonstjenester. Den lave andelen med omfattende behov peker også på muligheten for å utvikle en mer omfattende hjemmebasert tjeneste, der teknologiske løsninger kan bidra til å møte innbyggernes behov på en mer kostnadseffektiv og fleksibel måte.

7.3.2 Vurdere reglene for vederlag på sykehjem

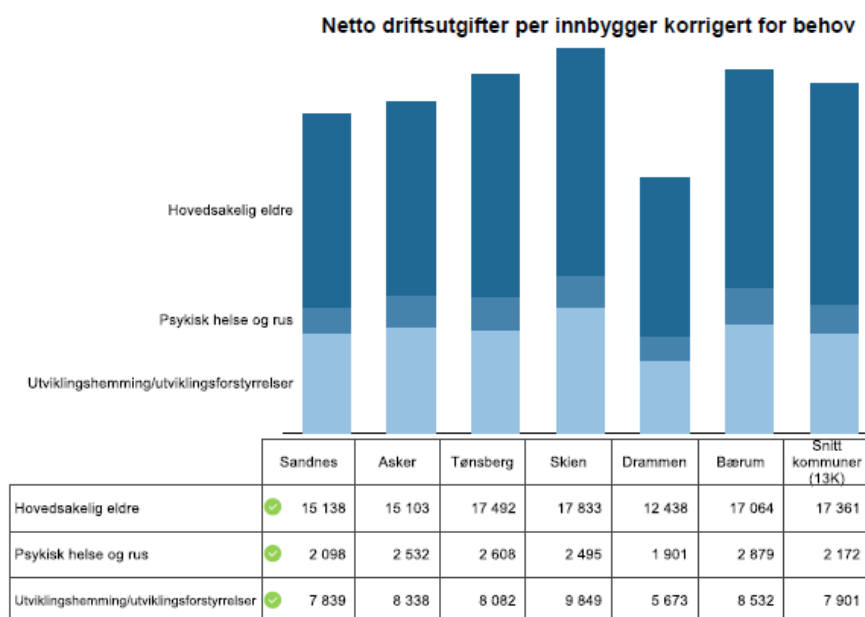
Figuren nedenfor viser brukerbetaling per institusjonsbruker i 2023, der Stavanger ligger på 192 000 kr per bruker. Dette er over snittet for KOSTRA-gruppe 12 og ligger nær kommuner som Sandnes og Bærum, men lavere enn Bergen, som har den høyeste brukerbetalingen på 209 000 kr. Figuren viser at det kanskje er rom for å justere brukerbetalingene for å få ned netto institusjonskostnader. Kommunen opplyser at Stavanger lar brukerne få slippe å betale vederlag i to måneder ved innskriving på sykehjem. Det er en måned lenger enn loven krever.



Figur 14: Brukerbetaling per bruker i sykehjem 2023. Kilde: Kostra.

7.3.3 Gjennomføre en detaljert tjenesteprofilanalyse av brukergrupper

Agenda Kaupang har utviklet en egen analyse av de tre største brukergruppene og tjenesteprofilen til disse målgruppene. Denne analysen er ikke en del av dette prosjektet, men vil kunne gi kommunen bedre svar på årsakssammenhengene innen pleie- og omsorgstjenestene basert på en mer detaljert analyse av regnskapet for 2024, se eksempel nedenfor fra tilsvarende analyse for Sandnes i forbindelse med deres omstillingsprosjekt våren 2025.



Figur 15 Eksempel på detaljert tjenesteprofilanalyse av brukergrupper innen pleie og omsorg 2024 fra Sandnes kommune, kilde Agenda Kaupang

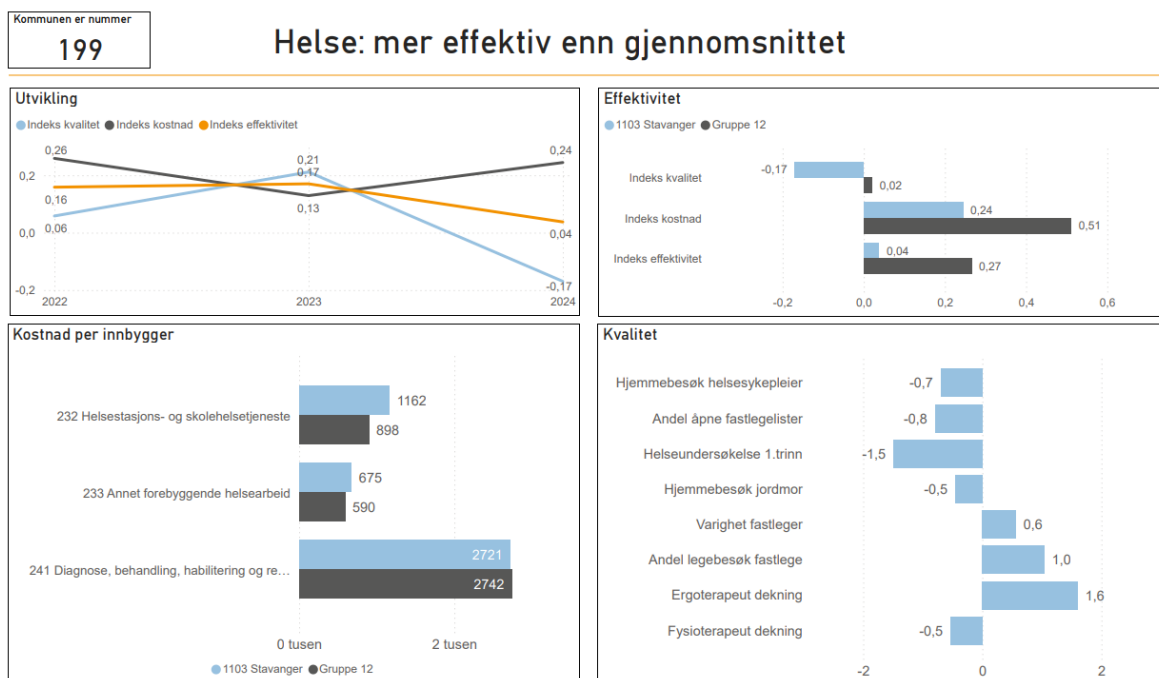
8 Helse

Helsetjenesten omfatter KOSTRA-funksjonene 232 Helsestasjoner og skolehelsetjeneste, 233 Annen forebyggende helsetjeneste (folkehelsearbeid) og 241 Behandling. Netto driftsutgifter var 682,8 mill. kr i 2024.

Funksjon 233 Folkehelse omfatter blant annet frisklivssentral og helsestasjon for flyktninger. 241 Behandling omfatter fastleger, legevakt og fysioterapi.

8.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 199 på effektivitet i helsetjenesten. Kvaliteten er litt dårligere enn i kommunegruppen og for gjennomsnittet av norske kommuner. Kostnadene er høyere enn kommunegruppen. Kostnadene har sunket fra 2023 til 2024. Kvaliteten har sunket betydelig fra 2023 til 2024.



Figur 16: Effektivitet i helsetjenesten. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunen har få åpne fastlegelister, men høyere andel av fastlegene har jobbet lenge i kommunen. Andelen legebesøk hos fastlegen av totalt antall legebesøk er betydelig høyere i Stavanger enn for gjennomsnittet av kommunene. Kommunen har færre hjemmebesøk hos nyfødte enn det som er vanlig. Det er betydelig færre elever i første klasse som gjennomfører helseundersøkelse. Stavanger har betydelig flere årsverk med utdannede ergoterapeuter, men kommunen har færre fysioterapeuter.

Kostnader: Netto driftsutgifter var 682,8 millioner kroner i 2024. Behovskorrigerte netto driftsutgifter er 55 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. 241 Behandling er 4 mill. kr dyrere, men de forebyggende helsetjenestene er 51 mill. kr dyrere.

Tabell 7: Innsparingspotensial i helsetjenesten i Stavanger i 2024 i millioner kroner.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Helse						
232 Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	-13 mill.	48 mill.	39 mill.	48 mill.	54 mill.	41 mill.
233 Annet forebyggende helsearbeid	60 mill.	-58 mill.	14 mill.	37 mill.	10 mill.	10 mill.
241 Diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering	-16 mill.	76 mill.	50 mill.	12 mill.	-35 mill.	4 mill.
Totalt	31 mill.	67 mill.	103 mill.	97 mill.	29 mill.	55 mill.

8.2 Årsak til kostnadsforskjeller

232 Helsestasjoner: 41 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter betyr vanligvis høy bemanning på helsestasjoner og i skolehelsetjenesten. Det mangler offentlig statistikk om dette.

233 Annet forebyggende tjeneste/Folkehelse: 10 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter kan skyldes stor satsing på folkehelsearbeid i kommunen. Det mangler offentlig statistikk om dette.

241 Behandling: 4 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye kostnader kan komme av dyr fastlegetjeneste (færre private fastleger uten kommunal service), dyr legevakt og/eller økt satsing på fysioterapi og ergoterapi. Kommuneregnskapet (KOSTRA) forteller ikke hvilken faktor som er årsaken. Agenda Kaupang har utviklet en egen analyse som kan gi bedre svar på årsakssammenhengene innen 241 basert på en mer detaljert analyse av regnskapet for 2024.

Sandnes, Kristiansand, Bergen og Trondheim bruker mye mindre penger på forebyggende tjenester enn Stavanger.

8.3 Anbefalinger

8.3.1 Vurdere effekten av folkehelseiltak

Stavanger kommune har høyere utgifter knyttet til funksjon 233 Annet forebyggende helsearbeid, og det gjøres en betydelig satsing på folkehelsearbeid. For å sikre at ressursene brukes mest mulig effektivt, kan det være hensiktsmessig å stille tydeligere krav til dokumentasjon og måling av effekten av folkehelseiltakene. Dette vil bidra til å evaluere hvilke tiltak som gir best helsegevinst og sørge for at satsingen har ønsket effekt på lang sikt.

8.3.2 Vurdere å stille større krav til produktivitet i helsestasjonene

Stavanger kommune har høyere utgifter til helsestasjon- og skolehelsetjenesten enn nesten alle kommunene i utvalget, samtidig er andel helsekontroller lav. Det er kun Sandnes som har høyere utgifter enn Stavanger blant kommunene i utvalget. For å øke produktiviteten i helsestasjon- og skolehelsetjenesten kan bedre organisering og arbeidsdeling være sentrale tiltak. Økt bruk av fagsystem og digitale verktøy kan også bidra til å forenkle enkelte arbeidsprosesser.

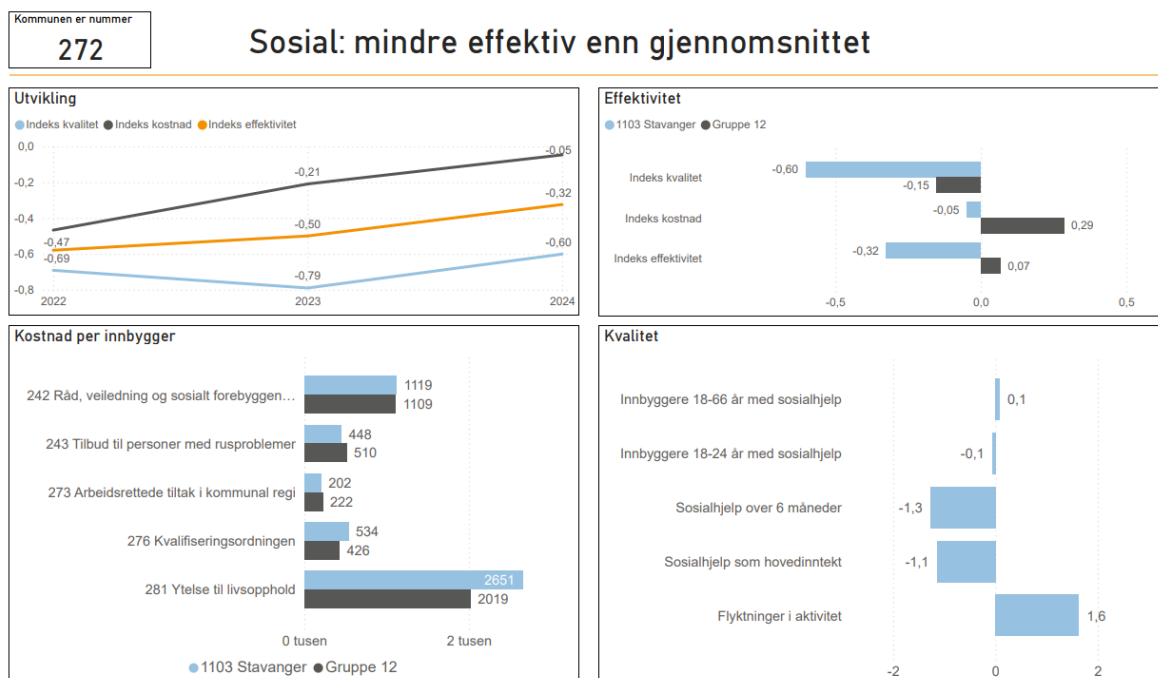
9 Sosial

Sosial omfatter KOSTRA-funksjonene 242 Råd, veiledning, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Ytelse til livsopphold. Funksjon 275 Introduksjonsordningen er holdt utenom analysen (finansiert av tilskudd fra staten). Dette er et forsøk på å holde utgiftene til flyktninger utenfor analysen.

Behovet for sosiale tjenester er av Kommunaldepartementet vurdert til 100,5% av landsgjennomsnittet i 2024.

9.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 272 på effektivitet innen sosialtjenesten. Kvaliteten er lavere enn i kommunegruppen. Kostnadene er høyere enn i kommunegruppen. Effektiviteten har utviklet seg positivt de siste tre årene siden 2022.



Figur 17: Effektivitet i sosialtjenesten. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Vi har fem kvalitetsindikatorer på sosial. Kommunen har betydelig lavere resultat enn gjennomsnittet i landet når det gjelder langvarig sosialhjelp og sosialhjelp som hovedinntekt og tilsvarende bedre resultat når det gjelder å få flyktninger i aktivitet.

Kostnader: Netto utgifter til sosial var 783,7 millioner kroner i 2024. Behovskorrigerte netto driftsutgifter var 108 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Sosialhjelp og kvalifiseringsordningen trekker opp utgiftsnivået. Utgiftene til sosialhjelp har økt mye fra 2022 til 2024.

Tabell 8: Innsparingspotensial i sosialtjenesten i Stavanger i 2024 i millioner kroner.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Sosial						
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	80 mill.	44 mill.	-54 mill.	12 mill.	-12 mill.	4 mill.
243 Tilbud til personer med rusproblemer	-1 mill.	7 mill.	16 mill.	-131 mill.	-24 mill.	-3 mill.
273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi	0 mill.	-61 mill.	-9 mill.	15 mill.	-4 mill.	-4 mill.
276 Kvalifiseringsordningen	-6 mill.	22 mill.	-4 mill.	-10 mill.	25 mill.	17 mill.
281 Ytelse til livsopphold	-42 mill.	177 mill.	123 mill.	108 mill.	95 mill.	95 mill.
Totalt	29 mill.	188 mill.	72 mill.	-6 mill.	81 mill.	108 mill.

9.2 Årsak til kostnadsforskjeller

Regnskapene er behovskorrigert. Analysen er dermed korrigert for levekårsforskjeller i kommunene.

Regnskapene er ikke korrigert for forskjeller i antall flyktninger selv om vi har tatt ut utgifter til introduksjonsordningen (275). Flyktningene er en gruppe innbyggere med stort behov for sosialhjelp. Stavanger fikk i 2024 et høyere tilskudd per innbygger til integrering av flyktninger (4.301 kr) enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12 (3.350 kr). Det samlede tilskuddet til bosetting og integrering av flyktninger i 2024 utgjorde 645 millioner kroner. Antakelig har også kostnadene vært større per innbygger. Dette slår ut i økte utgifter til sosialhjelp, barnevern, skole, barnehage og kommunale boliger.

Tabell 9: Integreringstilskudd 2024. Kilde: IMDI.

Kommune	Innbyggere	Tilskudd per innbygger
Stavanger	150123	4 301
Sandnes	84908	3 444
Bærum	132358	2 422
Kristiansand	118221	3 874
Bergen	293709	2 860
Trondheim	216518	3 510
Kommunegruppe 12		3 350

242 Veiledning: 4 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Her ligger bemanningen på sosialkontoret inkludert flyktningkonsulenter. Høye utgifter tyder på høy bemanning, men kommunen har også et stort mottak av flyktninger.

243 Rusomsorg: 3 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette er i hovedsak kjøp av plasser i institusjoner. På dette området er det gjort betydelig korreksjoner i KOSTRA-føringen i regnskap for 2024 hvor om lag 45 millioner er flyttet fra 243 til 257 og 258, se vedlegget til rapporten.

273 Vernet arbeid: 4 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette er kommunale tilskudd til vernede bedrifter. Lave utgifter tyder på tilskudd til færre slike plasser enn i kommunegruppen.

276 Kvalifiseringsordningen: 17 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette er sysselsettingstiltak for å få sosialklienter ut av en passiv tilværelse. Høye utgifter tyder på mange brukere. Bruken varierer mye mellom kommunene. Stavanger kjøper flere plasser enn de fleste sammenligningskommunene.

281 Sosialhjelp: 95 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter kan komme av mange klienter eller høye utgifter per klient. Stavanger har høyere andel sosialklienter enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Mange flyktninger kan være en del av årsaken. Kommunen har også markant flere med sosialhjelp over lang tid.

Det behovskorrigerte utgiftsnivået i Kristiansand og Sandnes er ca. 70-80 millioner kroner lavere enn i Stavanger. Det er vanskelig å si hva det skyldes. Utgiftsprofilene i kommunene er ganske ulike.

9.3 Anbefalinger

9.3.1 Vurdering av ytelser til livsopphold

Kommunen bør vurdere om ytelsene til livsopphold er satt på riktig nivå i forhold til kommunens behov, spesielt med tanke på den høye andelen sosialklienter og det store mottaket av flyktninger. En gjennomgang av utbetalingene av økonomisk sosialhjelp kan bidra til å sikre at ytelsene er tilpasset det faktiske kostnadsnivået i kommunen.

Kommunen kan også vurdere om andre typer støtte eller tiltak, som kvalifiseringsordningen eller arbeidsrettede tiltak, kan brukes mer effektivt for å redusere behovet for direkte økonomiske ytelser over tid.

Agenda Kaupang har akkurat gjennomført en detaljert analyse og tiltaksutvikling sammen med Sandnes kommune våren 2025 med mål om en innsparing på 70-80 millioner i året på sosialhjelpsutbetalingene. Vi anbefaler at Stavanger ser til dette arbeidet og lager et tilsvarende prosjekt.

9.3.2 Vurdere å redusere mottaket av flyktninger

Et annet mulig tiltak for å redusere kommunens utgifter kan være å vurdere en reduksjon i antall flyktninger som bosettes. Flyktninger utgjør en gruppe med ofte store behov for sosialhjelp, bolig, barnevern og skole. Selv om Stavanger får mer tilskudd per innbygger enn gjennomsnittet i kommunegruppen, er kostnadene knyttet til integrering ofte høyere enn hva tilskuddene dekker. En reduksjon i antallet flyktninger kan dermed bidra til lavere netto utgifter på kort sikt.

Kommunen bør samtidig vurdere kostnad og nytte ved stort mottak av flyktninger på lengre sikt. Flyktninger som kommer seg i jobb, kan bli en berikelse for kommunen både økonomisk og sosialt. Flyktninger som ikke kommer seg i jobb, kan bli et stort økonomisk (og sosialt) problem. Ref. utenfor-regnskapet til KS og erfaringene fra Sarpsborg kommune. Stort mottak av flyktninger er bare økonomisk forsvarlig, dersom flyktningene blir selvhjulpne i løpet av introduksjonsperioden på fem år.

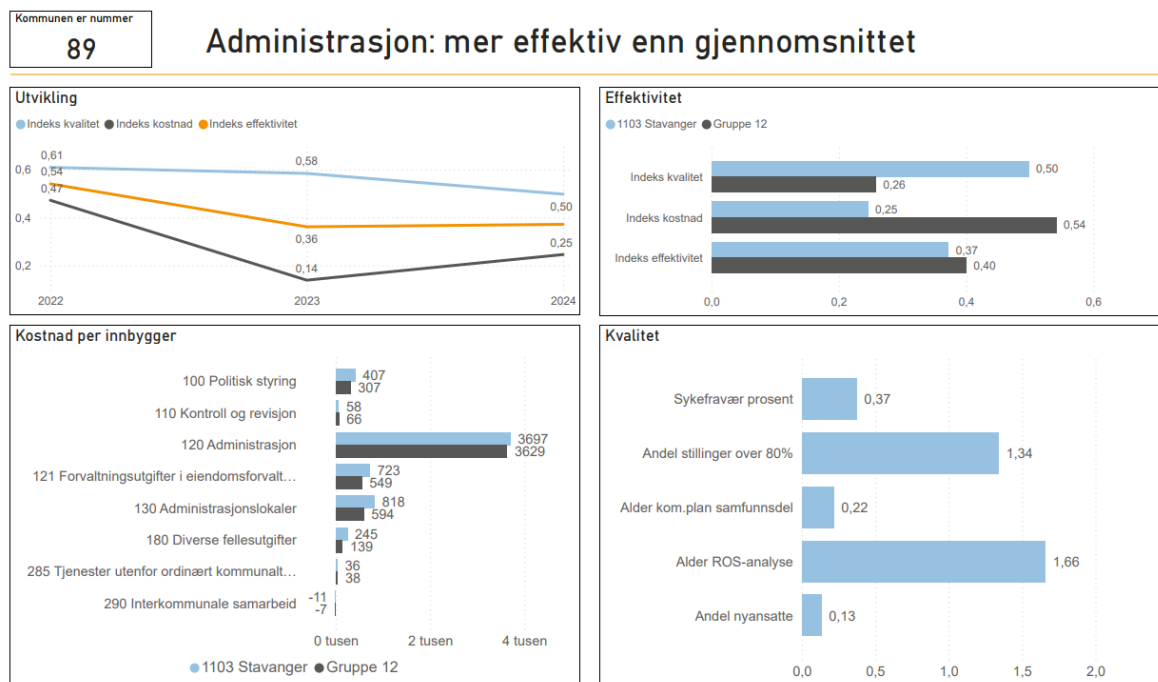
10 Administrasjon

Administrasjon omfatter flere Kostrafunksjoner; 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Fellesutgifter eiendom, 130 Administrasjonslokaler, 180 Diverse fellesutgifter og 285 Tjenester utenfor kommunalt ansvarsområde. Funksjonene 190 Interne serviceenheter og 290 Interkommunale samarbeid er også tatt med under dette tjenestområdet (skal være null, men er det ikke alltid).

Behovet for administrasjon i kommunen er anslått til 89% av landsgjennomsnittet. Stavanger har stordriftsfordeler. Den største delen av utgiften gjelder 120 Administrasjon (strategisk ledelse og stab/støtte).

10.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 89 på effektivitet innen administrasjon. Kvaliteten er bedre enn i kommunegruppen. Kostnadene er høyere enn i kommunegruppen. Effektiviteten har vært stabil fra 2023 til 2024. Det gjelder både kvaliteten og kostnadene.



Figur 18: Effektivitet i administrasjonen. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunen skårer bedre enn gjennomsnittet på alle de fem kvalitetsindikatorerne, som omfatter arbeidsgiverrollen (sykefravær, andel heltid og turnover/andel nyansatte (ny kvalitetsindikator i 2025)) og alderen på kommunens strategiske planer.

Kostnader: Netto driftsutgifter til tjenesten var 872,2 millioner kroner i 2024. Behovskorrigerte netto driftsutgifter er 92 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Funksjonen med størst kostnadsforskjell er 130 Administrasjonslokaler (31 mill. kroner). Det er også høye utgifter til 100 Politisk styring, 120 Administrasjon og 121 Fellesutgifter i eiendomsforvaltningen.

Tabell 10: Innsparingspotensial innenfor administrasjonen i Stavanger i 2024 i millioner kroner.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Administrasjon						
100 Politisk styring	7 mill.	6 mill.	17 mill.	14 mill.	18 mill.	14 mill.
110 Kontroll og revisjon	0 mill.	2 mill.	-5 mill.	2 mill.	-4 mill.	-1 mill.
120 Administrasjon	94 mill.	-48 mill.	64 mill.	10 mill.	19 mill.	10 mill.
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	48 mill.	9 mill.	25 mill.	16 mill.	43 mill.	27 mill.
130 Administrasjonslokaler	55 mill.	-14 mill.	36 mill.	40 mill.	77 mill.	31 mill.
180 Diverse fellesutgifter	12 mill.	-1 mill.	47 mill.	1 mill.	34 mill.	15 mill.
285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	-3 mill.	-3 mill.	-9 mill.	-3 mill.	5 mill.	-2 mill.
290 Interkommunale samarbeid	-1 mill.	-1 mill.	-1 mill.	-1 mill.	0 mill.	-2 mill.
Totalt	212 mill.	-52 mill.	174 mill.	78 mill.	191 mill.	92 mill.

10.2 Årsak til kostnadsforskjeller

100 Politisk styring: 14 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye kostnader kan komme av mange politiske utvalg, mange møter i utvalgene og høye honorarer til politikere. Offentlig statistikk mangler.

110 Kontroll: 1 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Lave kostnader kan komme av rimelig regnskapsrevisjon, få ekstra oppdrag (forvaltningsrevisjon) og et rimelig kontrollutvalg inkludert sekretariat. Offentlig statistikk mangler.

120 Administrasjon: 10 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter på administrasjon kan generelt sett komme av høy bemanning til strategisk ledelse, fagstab og administrativ støtte og høye IKT-kostnader. Funksjon 120 er en vanskelig del av kommuneregnskapet. Skillet mellom administrasjon og tjenesteproduksjon er uklart i KOSTRA-regelverket. Reglene tolkes ulikt i kommunene og offentlig statistikk mangler.

Administrasjonsanalysen fra Agenda Kaupang fra i fjor (basert på regnskap 2023) viser mer detaljert informasjon om årsakssammenhengene. Her viser vi blant annet at Stavangers IKT-andel av kostnadene var forholdsmessig lave sammenlignet med andre store kommuner med 26% av totale kostnader på funksjon 120 i motsetning til gjennomsnittet i utvalget på 33%.

130 Administrasjonslokaler: 31 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye kostnader kommer av mange kvadratmeter lokaler eller høye netto driftsutgifter per kvadratmeter lokale. Årsaken er stort areal. Stavanger har 0,5 kvadratmeter areal til administrasjon per innbygger mens gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen er 0,33 kvadratmeter. Stavanger bruker dermed 50% mer areal per innbygger til administrasjon i 2023.

180 Diverse: 15 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Her fører kommunen kostnader til forsikring samt kontingenter som KS, ASSS etc. I mange kommuner omfatter også denne funksjonen utgifter til lagerhold for sivilforsvaret.

285 Ikke-kommunale oppgaver: 2 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Kan omfatte mange ulike, selvvalgte oppgaver (bredbånd, tilskudd til kollektivtrafikk, billighetserstatninger).

Fire av sammenligningskommunene brukte i 2024 mellom 78 og 212 millioner kroner mindre på administrasjon enn Stavanger. Forskjellene gjelder i hovedsak bygninger (funksjon 121 og 130) og administrasjon i form av strategisk ledelse og stab/støtte (funksjon 120).

10.3 Anbefalinger

10.3.1 Vurdere behov for kontorarealer til administrasjon

I kostnadsanalysen er det avskrivninger og evt. leiekostnader som er de store kostnadsdrivere per kvadratmeter. Kommuner kan oppleve at arealer er gratis når de er bygget og betalt, men i regnskapet kostnadsføres avskrivninger til rådhus over 50 år. Kommunen disponerer betydelige arealer til administrasjon, og kostnadene til arealer er høyere enn i KOSTRA-gruppen.

Kommunen bør sjekke om det er rapportert riktig areal til administrasjon. Det kan også være aktuelt å vurdere arealenes egnethet og tekniske tilstand. Mye har endret seg etter pandemien. I dag trenger kommunene arealer egnet for Teams-møter og sikre soner for møter med brukere ol.

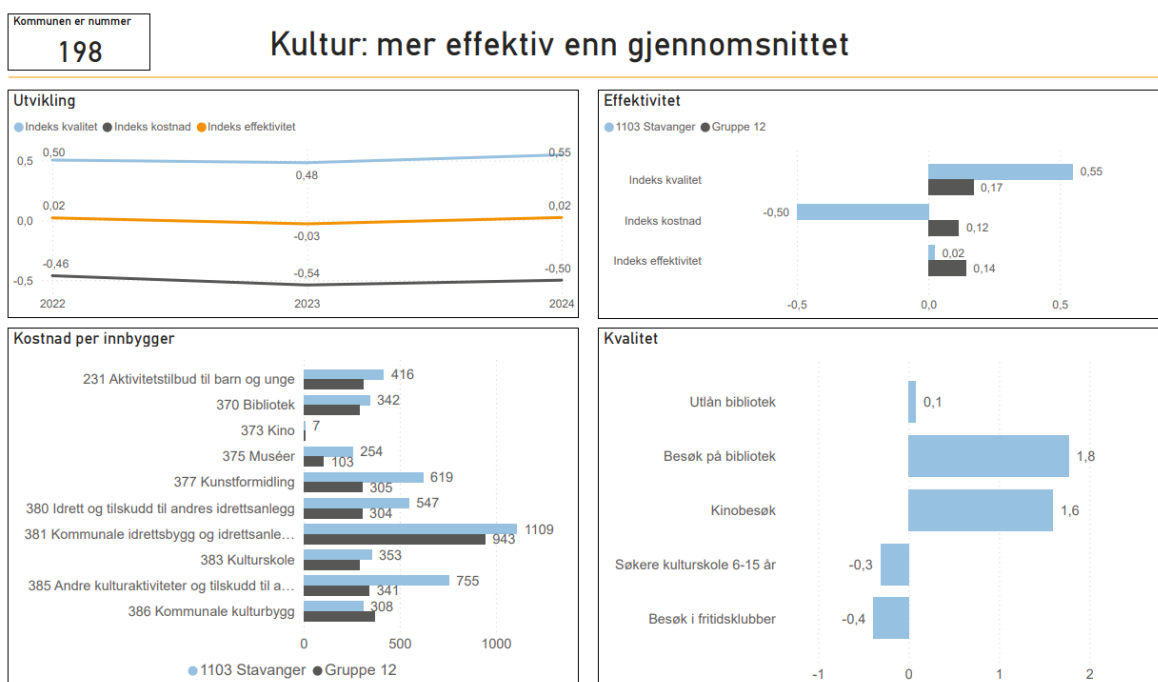
11 Kultur og idrett

Kultur og idrett omfatter KOSTRA-funksjonene 231 Aktivitetstilbud til barn og unge, 370 Bibliotek, 373 Kino, 375 Muséer, 377 Kunstformidling, 380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg, 381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg, 383 Kulturskole, 385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg og 386 Kommunale kulturbygg.

Det er ingen behovsberegning for denne tjenesten.

11.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 198 på effektivitet i kultur og idrett. Kvaliteten er bedre enn i kommunegruppen. Kostnadene er mye høyere enn i kommunegruppen, men er redusert det siste året. Effektiviteten er på samme nivå som i 2022, noe lavere kostnader og noe lavere kvalitet.



Figur 19: Effektivitet i kultur og idrett. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Indikatorene måler oppslutningen om de kommunale kulturtilbudene. Stavanger har bedre resultat enn gjennomsnittet innenfor kino og bibliotek. Det er mindre interesse enn vanlig for kulturskolen og fritidsklubbene.

Kostnader: Netto kostnader var 750,7 mill. kroner i 2024 (763 mill. i 2023). Det er ingen behovsberegning i denne tjenesten. Netto driftsutgifter i 2024 var 229 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Det var bare 386 Kommunale kulturbygg som hadde lavere netto driftsutgifter enn gjennomsnittet i kommunegruppen, mens kino lå på gjennomsnittsnivået.

Tabell 11: Innsparingspotensial innenfor kulturtjenesten i Stavanger i millioner kroner i 2024.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Kultur						
231 Aktivitetstilbud til barn og unge	28 mill.	15 mill.	16 mill.	34 mill.	14 mill.	16 mill.
370 Bibliotek	29 mill.	-2 mill.	5 mill.	10 mill.	18 mill.	9 mill.
373 Kino	1 mill.	1 mill.	1 mill.	1 mill.	1 mill.	0 mill.
375 Muséer	24 mill.	37 mill.	-7 mill.	12 mill.	35 mill.	23 mill.
377 Kunstformidling	59 mill.	62 mill.	22 mill.	17 mill.	16 mill.	45 mill.
380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg	85 mill.	31 mill.	78 mill.	26 mill.	-4 mill.	41 mill.
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	-12 mill.	-14 mill.	48 mill.	31 mill.	48 mill.	25 mill.
383 Kulturskole	-13 mill.	12 mill.	17 mill.	27 mill.	0 mill.	12 mill.
385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg	63 mill.	57 mill.	65 mill.	72 mill.	115 mill.	65 mill.
386 Kommunale kulturbygg	7 mill.	-11 mill.	-9 mill.	-8 mill.	24 mill.	-7 mill.
Totalt	271 mill.	188 mill.	235 mill.	221 mill.	267 mill.	229 mill.

11.2 Årsak til kostnadsforskjeller

Generelt sett er det vanskelig å sammenligne kostnader innenfor kultur. Det er ingen nasjonale krav til omfang eller standard på tilbudene. Kommunene skal ha bibliotek og kulturskole, men omfang er ikke regulert. Publikum beveger seg ofte over kommunegrensene i bruken av kulturtilbudene.

Kulturlova pålegger kommuner å ha mål og strategier som er egnet for å møte utfordringene som kulturfeltet lokalt står overfor. Ulike behov storbykommuner imellom skyldes blant annet betydelig regionale forskjeller i statlig finansierte kulturinstitusjoner og nærhet til andre storbykommuner. Det er kommunestyret som bestemmer standard og omfang av tilbudet.

Regnskapet viser at kommunen har større utgifter enn kommunegruppen både til egne tilbud og når det gjelder tilskudd til kulturlivet og idretten i kommunen. Høyere kostnader til kultur kan forklares med at Stavanger har et stort aktørbilde og er regionsenter med vertskap for mange av regionens kulturinstitusjoner, aktører og kunstnere, som eksempelvis kommuner som Bærum og Sandnes ikke har et ansvar for. I tillegg har kulturvirksomhetene i Stavanger generelt lav grad av statlig finansiering, sammenlignet med de andre kommunene i kommunegruppe 12.

Sammenligningskommunene har rundt 230 millioner kroner lavere netto driftsutgifter enn Stavanger. De driver alle tjenestene billigere, utenom kino og kommunale kulturbygg. De har lavere kostnader til tjenestene sine, utenom kino og kommunale kulturbygg. Dette må sees i sammenheng med nærhet til andre storbykommuner og andel av regional og statlig finansiering.

11.3 Anbefalinger

11.3.1 Redusere tilbudet innen kultur og idrett

Det er som sagt ingen regler om størrelsen/omfanget av det kommunale kulturtilbudet. Alt er opp til kommunestyret. Det betyr at kommunestyret står fritt til å redusere satsingen på kultur. Vi har ingen mening om hva som er viktigst å prioritere. Kulturtilbudene har en positiv verdi for folkehelsen og

samholdet i kommunen og for effekten av tiltakene på de laveste trinnene i den helhetlige innsatstrappen.

Vi kan bruke kulturskolen som eksempel. Stavanger brukte i 2024 12 millioner kroner mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Årsaken i 2023 var høyere dekningsgrad. Stavanger (14%) hadde høyere dekningsgrad i kulturskolen i målgruppen 6-15 år enn kommunegruppe 12 (11%). Kostnadene per elev og egenbetalingen var ganske lik kommunegruppen. Står nytten av kulturskolen i forhold til kostnaden?

11.3.2 Øke brukerbetalingen

Kommunen står fritt til å innføre eller øke brukerbetaling på enkelte kulturtilbud, som for eksempel kulturskolen, for å dekke en større del av driftskostnadene. Trondheim og Bærum har betydelig høyere inntekter per elev på kulturskolen enn Stavanger, se tabellen under.

	Netto utgift per innbygger	Deknings grad 6-15 år	Netto utgift per innbygger 6-15 år	Netto utgift per elev 6-15 år	Korrigerte brutto utgifter per elev 6-15 år	Inntekter per elev 6- 15 år	Elevpeng er høy sats
3024 Bærum	339	8,5	2568	28	44	15,9	5 600
4204 Kristiansand	304	11,7	2462	21	27	5,7	3 900
1103 Stavanger	425	13,8	3465	26	33	7,4	4 000
1108 Sandnes	488	13,7	3529	25	31	5,8	3 500
4601 Bergen	249	7,7	2331	31	38	6,9	5 500
5001 Trondheim - Tråa	412	16,7	3818	23	33	9,5	4 380
Kommunegruppe 12	341	11	2 830	26	34	8,5	4 626

12 Kirke

Kirke omfatter KOSTRA-funksjonene 390 Den norske kirke og 393 Gravplasser.

393 Drift av gravplasser er en oppgave som kan drives til selvkost. 390 Den norske kirke omfatter tilskudd til menighetenes fellesråd til drift av kirkebyggene. I de fleste kommuner er det menighetenes fellesråd som drifter gravplassene. Tilskuddet fra kommunen til fellesrådet skal dekke begge oppgaver. Vi har ingen kvalitetsindikatorer for kirketjenesten.

12.1 Kostnader

Netto driftsutgifter i 2024 var 104,7 mill. kr. Det er ingen behovsberegning i denne tjenesten. Netto driftsutgifter var 11 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Dette skyldes drift av gravplassene som var 11. mill. kr dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppen.

Tabell 12: Innsparingspotensial i kirketjenesten i Stavanger i 2024 i millioner kroner.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Kirke						
390 Den norske kirke	-9 mill.	-18 mill.	-20 mill.	2 mill.	2 mill.	-1 mill.
393 Gravplasser og krematorier	16 mill.	14 mill.	15 mill.	3 mill.	7 mill.	11 mill.
Totalt	8 mill.	-4 mill.	-5 mill.	5 mill.	9 mill.	11 mill.

12.2 Årsak til kostnadsforskjeller

I de fleste kommuner er det menighetenes fellesråd som driver gravplassene. Menighetenes fellesråd får tilskudd fra kommunen til både drift av kirkene og gravplassene. Kommuneregnskapet skal skille mellom disse to ulike oppgavene. Vi forutsetter at kommuneregnskapet er riktig ført.

390 Den norske kirke: 1 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Lave utgifter til drift av kirker kan komme av få kirker, rasjonell drift eller mindre behov for vedlikehold enn sammenligningskommunene. Vi har ikke data om dette.

393 Gravplasser: 11 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye netto utgifter til drift av gravplasser betyr at gebyrene er satt lavere enn loven tillater. Inntektene omfatter festeavgift for gravplass, stell av gravene og begravelser/kremering av innbyggere fra andre kommuner.

Stavanger har lave festeavgifter for gravplasser i forhold til noen andre store kommuner.

Tabell 13: Festeavgift for gravplasser 2023 i noen kommuner. Kilde: Kommunenes nettsider

	Stavanger	Oslo	Bergen	Trondheim
Avgift gravplass	260	800	536	308
Avgift urne	260	377	376	48

12.3 Anbefalinger - sette opp gebyrene for gravplasser

Stavanger kommune har desentralisert struktur for gravplasser som kan forklare at det er dyrt å drifte gravplassene. Stavanger har lave festeavgifter på gravplasser og kan vurdere å øke disse avgiftene.

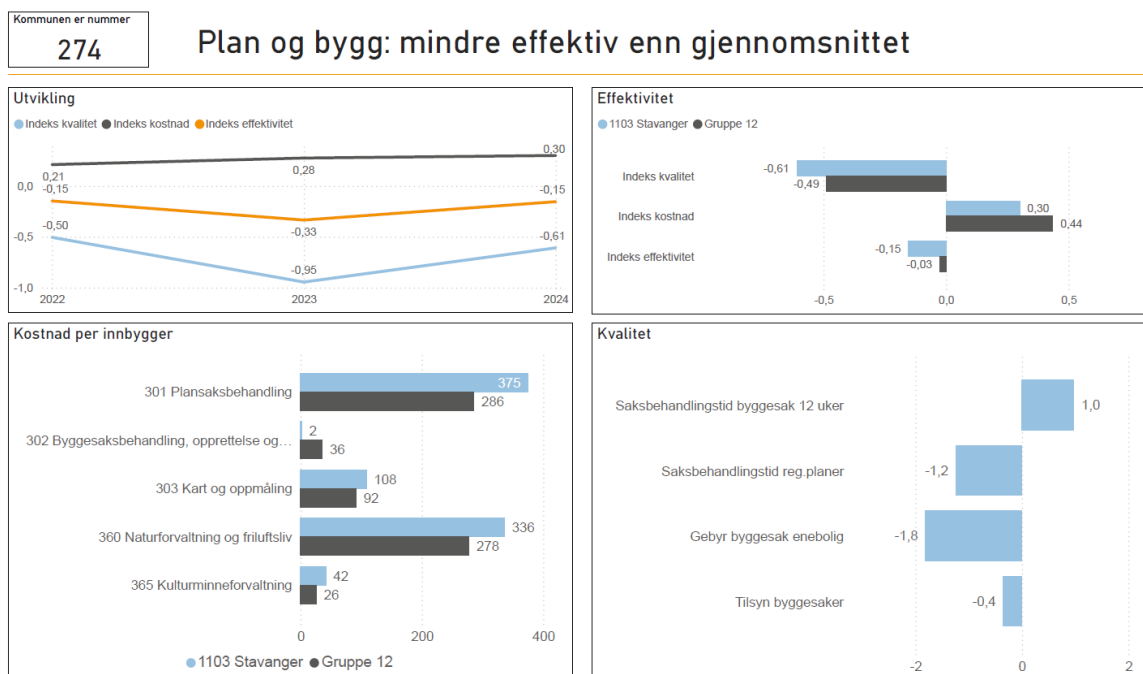
13 Plan og bygg

Plantjenesten omfatter KOSTRA-funksjonene 301 Plan, 302 Byggesak, 303 Kart og oppmåling, 360 Naturforvaltning og 365 Kulturminneforvaltning.

Dette er forvaltningstjenestene i tekniske tjenester. Dette er tjenester som i varierende grad kan finansieres med gebyrer fra brukerne.

13.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 274 på effektivitet i plantjenesten, en forbedring fra fjorårets måling. Kvaliteten er dårligere enn i kommunegruppen. Kostnadene er høyere enn i kommunegruppen. Effektiviteten har forbedret seg noe siden 2023. Det gjelder både bedre kvalitet og noe lavere kostnader.



Figur 20: Effektivitet i plantjenesten. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunen skårer dårligere enn gjennomsnittet på alle kvalitetsindikatorer, bortsett fra saksbehandlingstid på byggesak.

Kostnad: Netto driftsutgifter var 147,9 mill. kr i 2024. Det er ingen behovsberegning i denne tjenesten. Netto driftsutgifter var 23 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Alle deltjenestene utenom byggesak var dyrere enn kommunegruppen.

Tabell 14: Innsparingspotensial i plantjenesten i Stavanger 2024 i millioner kroner.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Plan - forvaltning						
365 Kulturminneforvaltning	3 mill.	2 mill.	3 mill.	-2 mill.	1 mill.	2 mill.
360 Naturforvaltning og friluftsliv	23 mill.	-7 mill.	-1 mill.	18 mill.	2 mill.	10 mill.
303 Kart og oppmåling	7 mill.	3 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	4 mill.
302 Byggesaksbehandling, opprettelse og endring av eiendom og eierseksjonering	-5 mill.	1 mill.	4 mill.	-3 mill.	2 mill.	-8 mill.
301 Plansaksbehandling	10 mill.	10 mill.	32 mill.	11 mill.	20 mill.	15 mill.
Totalt	37 mill.	8 mill.	48 mill.	33 mill.	35 mill.	23 mill.

13.2 Årsak til kostnadsforskjeller

301 Plan, 302 Byggesak og 303 Kart og oppmåling: Netto driftsutgifter er om lag 11 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette er tjenester som i noen grad kan selvfinansieres med gebyrer fra brukerne/søkerne. Klagebehandlingen kan ikke gebyrbelegges. Kommunenes ønske om å ta høye gebyrer varierer. Selvfinansiering forutsetter at bemanningen er tilpasset gebyrene. Det er vanskelig å tilpasse bemanningen til varierende saksmengde fra år til år, i alle fall i små kommuner.

Stavanger driver de gebyrbelagte tjenestene med underskudd i 2024. Bemanningen er ikke tilpasset gebyrene. Kommuneindeksen 2025 viser at det er høye byggesaksgebyrer i kommunen.

360 Naturforvaltning og 365 Kulturminner: Netto driftsutgifter er 12 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette kan skyldes høy bemanning i tjenesten.

Kristiansand driver plantjenesten totalt sett 48 millioner kroner rimeligere enn Stavanger. Alle deltjenestene drives med lavere netto kostnader unntatt naturforvaltningen. Det er vanskelig å vite om dette skyldes høyere produktivitet, høyere gebyrer eller lavere standard på tilbudet.

13.3 Anbefalinger

13.3.1 Vurdere nivå på naturforvaltning

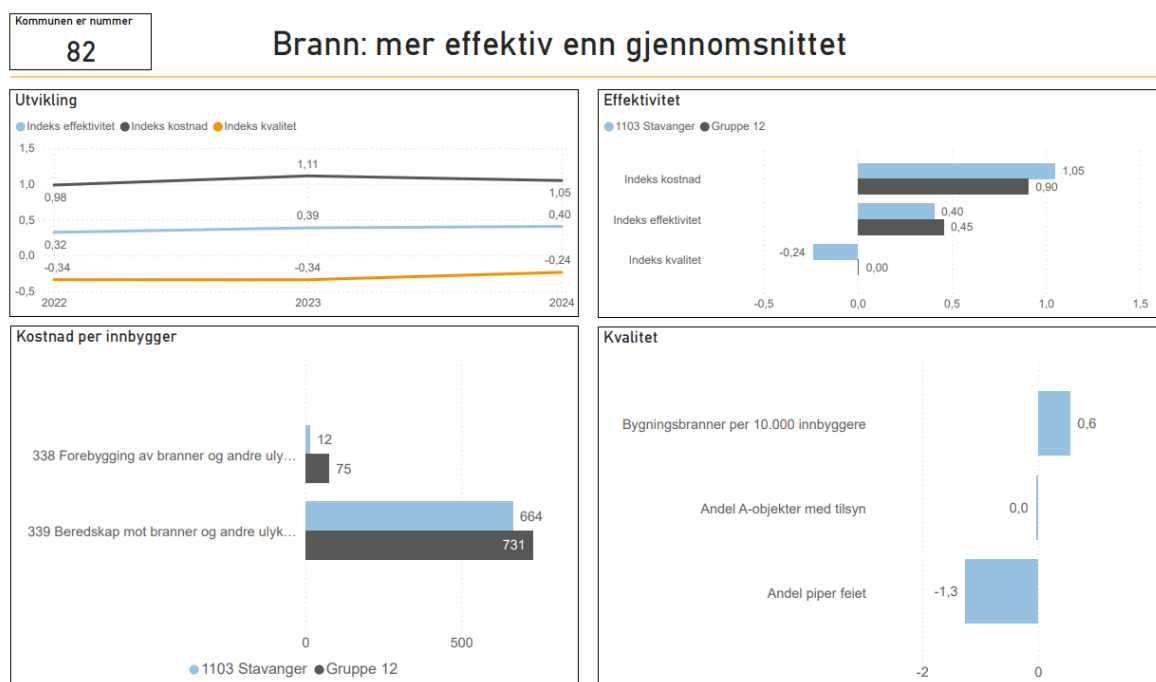
Kommunen har noen forvaltningsoppgaver, men gjør mye på eget initiativ (holde i orden stier og skiløyper). Det kan være naturlig å vurdere kostnad og nytte av naturforvaltningen.

14 Brann

Brantjenesten omfatter KOSTRA-funksjonene 338 Forebygging og 339 Beredskap. Brantjenesten omfatter både brannslukning og diverse redningsoppgaver. Forebygging omfatter både branntilsyn og feiing. Feiing er en selvfinansiert tjeneste.

14.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 82 på effektivitet i brantjenesten, en bedring fra fjorårets måling. Kvaliteten er dårligere enn i kommunegruppen. Kostnadene er lavere enn i kommunegruppen. Effektiviteten har vært ganske stabil siden 2022. Det gjelder både kostnader og kvalitet.



Figur 21: Effektivitet i brantjenesten. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunen kommer ut bedre enn gjennomsnittet når det gjelder bygningsbranner og tilsyn med A-objektene (de viktigste byggene). Lav andel piper feiet siste to år trekker ned kvaliteten.

Kostnader: Netto driftsutgifter var 118,4 mill. kr i 2024. Det er ingen behovsberegning i denne tjenesten. Netto driftsutgifter var 18 mill. kr lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Stavanger driver brannvesenet mer kostnadseffektivt enn gjennomsnittet i kommunegruppen og det er kun Sandnes som driver billigere av sammenligningskommunene.

Tabell 15: Innsparingspotensial i brantjenesten i Stavanger 2024 i millioner kroner.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Brann						
339 Beredskap mot branner og andre ulykker	3 mill.	-13 mill.	2 mill.	-23 mill.	-7 mill.	-9 mill.
338 Forebygging av branner og andre ulykker	13 mill.	-14 mill.	-12 mill.	-3 mill.	-15 mill.	-9 mill.
Totalt	15 mill.	-27 mill.	-10 mill.	-26 mill.	-22 mill.	-18 mill.

14.2 Årsak til kostnadsforskjeller

338 Forebygging: 9 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Lave netto utgifter kan skyldes lav tilsynsfrekvens eller høye avgifter på feiing. Vi har ikke data for å teste hypoteser.

339 Beredskap: 9 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Lave kostnader til brantjenesten kan skyldes at brannberedskapen er lavere enn loven krever. Tersklene for beredskap følger innbyggertallet i tettstedene. Tersklene gjør at noen kommuner rett over terskelverdiene får høye kostnader per innbygger. Det blir stadig flere interkommunale brannordninger (IKS).

Stavanger har lave samlede kostnader til brantjenesten. Stavanger er en stor kommune med interkommunalt brannvesen. Store kommuner med interkommunale løsninger har vanligvis lave kostnader per innbygger. Stavanger har lavere netto utgifter enn alle sammenligningskommunene bortsett fra Sandnes.

14.3 Anbefalinger

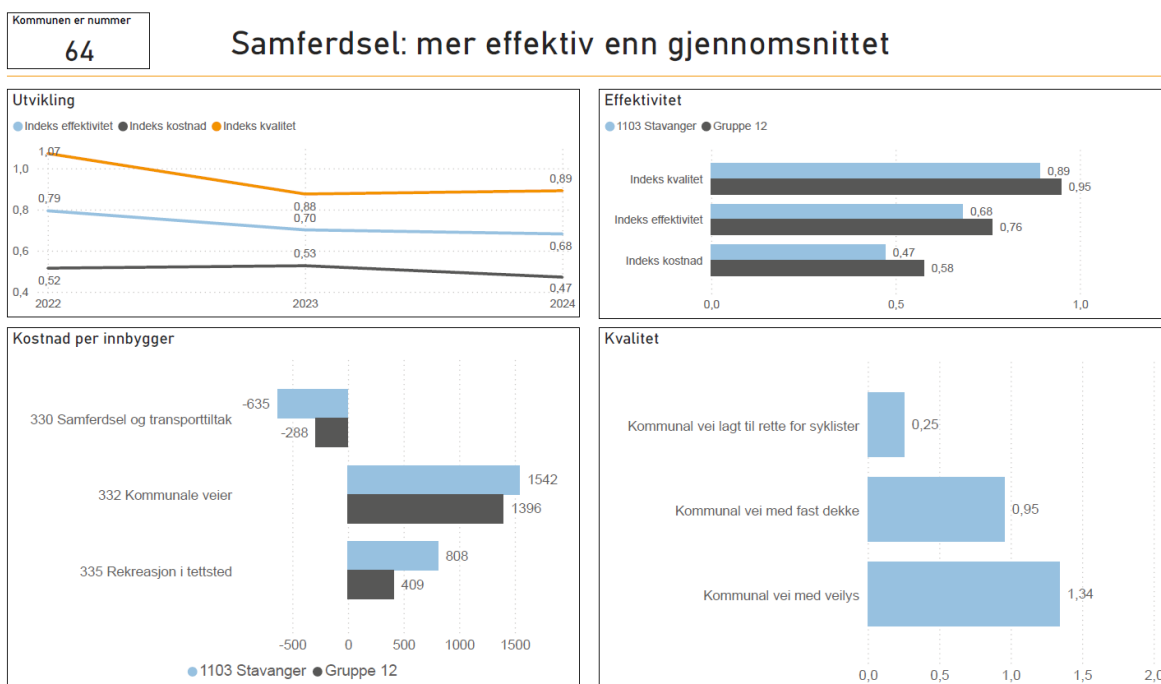
Kommunen har lave kostnader og god kvalitet i brantjenesten. Vi har ingen anbefalinger her.

15 Park og samferdsel

Park og samferdsel omfatter KOSTRA-funksjonene 330 Transporttiltak, 332 Kommunale veier og 335 Rekreasjon i tettsted (parkdrift). Transporttiltak omfatter parkering og havnevesen.

15.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 64 på effektivitet i park og samferdsel, en noe lavere rangering enn fjoråret. Kvaliteten er litt dårligere enn i kommunegruppen. Kostnadene er noe lavere enn i kommunegruppen. Effektiviteten har sunket siden 2022. Det gjelder både kostnader og kvalitet.



Figur 22: Effektivitet innen park og samferdsel. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunen skårer bedre enn gjennomsnittet på alle kvalitetsindikatorer. Kvaliteten på de kommunale veiene er betydelig bedre enn gjennomsnittet. Det er forventet i en kompakt bykommune med mange innbyggere å dele kostnadene på.

Kostnader: Netto utgift var 279,1 mill. kr i 2024. Det er ingen behovsberegning for denne tjenesten. Netto driftsutgifter var 35 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Kostnadene er lave på Samferdsel og transporttiltak, men tilsvarende høye på rekreasjon i tettsted (parkdrift).

Tabell 16: Innsparingspotensial innenfor park og samferdsel i Stavanger i millioner kroner i 2024.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Park og samferdsel						
335 Rekreasjon i tettsted	37 mill.	54 mill.	70 mill.	61 mill.	62 mill.	65 mill.
332 Kommunale veier	67 mill.	36 mill.	-1 mill.	124 mill.	48 mill.	23 mill.
330 Samferdsel og transporttiltak	-90 mill.	-95 mill.	-59 mill.	-11 mill.	-8 mill.	-52 mill.
Totalt	14 mill.	-5 mill.	10 mill.	173 mill.	103 mill.	35 mill.

15.2 Årsak til kostnadsforskjeller

330 Transporttiltak: 52 mill. kr lavere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Stavanger er en havneby og en tettbygd bykommune. Lave netto utgifter kan bety god selvfinansiering av både havnevesenet og parkeringsvirksomheten. Vi har ingen data om disse tjenestene.

332 Kommunal veier: 23 mill. kr høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter til kommunale veier kan komme av mye kommunal vei eller høye netto driftsutgifter per meter vei. Det kommunale selvstyret er sterkt på dette området. Det er kommunestyret som bestemmer hvor det skal være kommunale veier. Kommunale veier kan nedgraderes til private veier. Ingen har krav på kommunal vei til boligen sin. Det er heller ingen regler om standarden på kommunale veier.

Kommunen har høye utgifter til drift av kommunale veier. Kommunen har mer vei per innbygger (4,7 meter) enn gjennomsnittet i kommunegruppen (3,6 meter). Netto driftsutgifter per kilometer vei i kommunen (337.000 kroner) var lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen (374.000 kroner). Årsaken til høye kostnader til kommunale veier er mye vei per innbygger.

335 Rekreasjon i tettsted (parkdrift): 65 mill. kr høyere netto kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette betyr mye park, urasjonell drift eller uvanlig høy standard på tilbudet.

15.3 Anbefalinger

15.3.1 Nedklassifisere kommunal vei til privat vei

Stavanger har mer kommunal vei per innbygger enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Det er kommunestyret som bestemmer hvor mye kommunal vei kommunen skal ha. Kommuner har anledning til å nedklassifisere kommunale veier til private veier. Dette gjøres i mange kommuner i varierende grad. Det er mest aktuelt når det gjelder adkomstveier til et mindre antall hus. Det er spesielt lønnsomt når veiene har stort vedlikeholdsetterslep.

15.3.2 Vurdere nivå på parkdrift

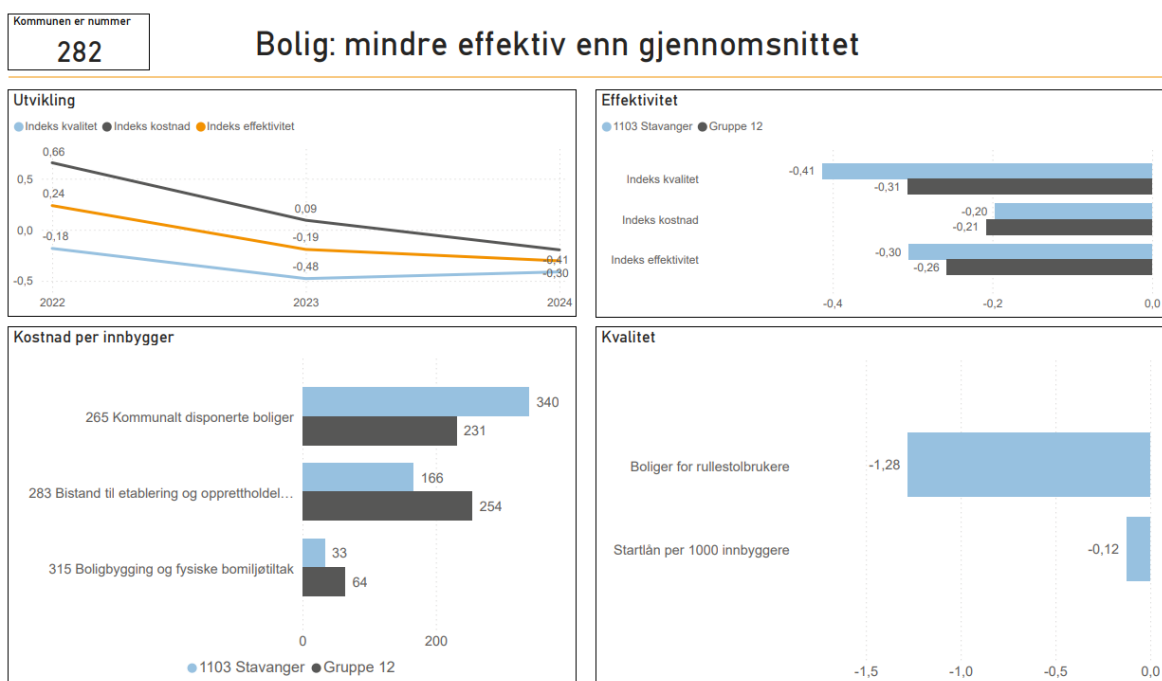
Det finnes ingen regler for kommunens parkdrift. Satsingen avgjøres av kommunestyret. Det kan være naturlig å vurdere kostnad og nytte av parkdriften. Det er også interessant å se til erfaringer fra Larvik som har økt samarbeidet og den økonomiske støtten til frivillige lag og foreninger for å redusere kostnadsnivået på parkdriften uten at det går for mye utover kvaliteten.

16 Bolig

Boligtjenesten omfatter KOSTRA-funksjonene 265 Kommunale boliger, 283 Bistand til å skaffe egen bolig og 315 Boligtiltak (boligbygging i kommunal regi).

16.1 Kostnader og kvalitet

Kommunen rangeres som nr. 282 på effektivitet i boligtjenesten, noe som er en lavere rangering enn i fjorårets indeks. Kvaliteten er dårligere enn i kommunegruppen. Kostnadene er lavere enn i kommunegruppen. Effektiviteten har sunket siden 2021. Det gjelder både kostnader og kvalitet.



Figur 23: Effektivitet i boligtjenesten. Kilde: Kommuneindeksen 2025.

Kvalitet: Kommunens boliger er dårlig lagt til rette for funksjonshemmede brukere (26 % vs 42 % i kommunegruppe 12). Kommunen bruker Startlånsordningen mindre enn det som er vanlig i landet, men noe mer enn gjennomsnittet for kommunegruppe 12.

Kostnader: Netto driftsutgifter i 2024 var 89,2 millioner kroner. Det er ingen behovsberegning for denne tjenesten. Kostnadsnivået er 1 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Funksjon 265 Kommunale boliger er den viktigste delen av tjenesten. Kostnadsnivået i Kristiansand var 69 mill. kr lavere enn nivået i Stavanger i 2024. Kristiansand drev altså de kommunale boligene med overskudd.

Tabell 17: Innsparingspotensial for bolig tjenesten i Stavanger kommune 2024 i millioner kroner.

Tjeneste	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
Bolig						
265 Kommunalt disponerte boliger	-1 mill.	30 mill.	69 mill.	67 mill.	12 mill.	20 mill.
283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig mv.	-4 mill.	-36 mill.	17 mill.	-93 mill.	-18 mill.	-14 mill.
315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak	-10 mill.	3 mill.	-55 mill.	5 mill.	-20 mill.	-5 mill.
Totalt	-16 mill.	-3 mill.	31 mill.	-21 mill.	-27 mill.	1 mill.

16.2 Årsak til kostnadsforskjeller

265 Kommunale boliger: 20 mill. kr høyere netto kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dyr drift av kommunale boliger kan komme av mange boliger, nye boliger (høye avskrivninger), urasjonell drift, mye vedlikehold, mye tomgang eller lav husleie. De fleste kommuner driver boliger etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Husleien skal dekke driftsutgiftene og en del av kapitalkostnadene («gjengs leie»). Støtte til husleie skal gis over sosialbudsjettet og i form av statlig bostøtte, ikke i form av lav husleie.

Kommunen brukte 46 millioner kroner netto på driften av kommunale boliger i 2024 (driftsutgifter + avskrivninger minus husleieinntekter). Stavanger hadde en netto utgift på 15 000 kroner per kommunal bolig i 2024. Det er 4 000 kr mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Kommunen har flere kommunale boliger per 1000 innbyggere (26) enn gjennomsnittet i kommunegruppen (19). Utleiegraden er 93%, noe høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen som er 91 %.

Kristiansand og Bergen kommuner har overskudd i driften av de kommunale boligene i 2024. Hver kommunal bolig i disse byene gir større inntekter enn utgifter. Disse byene har litt høyere husleie per bolig. De bruker åpenbart mindre penger på drift av boligene.

283 Bistand til å skaffe egen bolig: 14 mill. kr lavere netto kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette omfatter startlån og etableringstilskudd fra Husbanken. Kommunen bestemmer selv om disse ordningene skal benyttes. Stavanger låner ut mindre penger enn det som er vanlig, men mer enn gjennomsnittet for kommunegruppe 12 i 2024.

315 Kommunale boligtiltak: 5 mill. kr lavere netto kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Dette er boligbygging/utvikling i kommunal regi. Mangler data.

16.3 Anbefalinger

16.3.1 Vurdere nivå på husleien i de kommunale boligene

Stavanger hadde lavere husleie per kommunal bolig i 2023 (132.000 kroner) enn gjennomsnittet i kommunegruppen (170.000 kroner). Forskjellen utgjorde 130 millioner kroner per år. Brukere i kommunale boliger kan ha svak økonomi og oppleve at markedsleie er krevende. Imidlertid er det viktig at kommunen har gjennomstrømning i boligmassen og at brukere flytter til andre egnede boliger når livssituasjonen endrer seg, inkludert jobbmuligheter. Statlige ytelser kan være med å dekke boutgifter og kommunen kan også bistå beboere etter behov med boutgifter. Høyere husleie kan samtidig gjøre det mulig å holde en bedre standard på boligene.

16.3.2 Vurdere antall kommunalt disponerte boliger

Stavanger har en større andel kommunale boliger per innbygger (26) enn gjennomsnittet i kommunegruppen (19). Forskjellen utgjorde 900 boliger i 2023. Kommunen har per i dag et stort behov for kommunale boliger pga. mottak av et høyt antall flyktninger. Kommunen bør vurdere nivået på lengre sikt, da gjerne også om kommunen disponerer de riktige boligene til behovet. Behovet for boliger til eldre vil øke i årene som kommer.

17 Eiendom

Eiendom omfatter de kommunale formålsbyggene. Det vil si KOSTRA-funksjonene 121 felles eiendom, 130 Administrasjonslokaler, 221 Barnehagelokaler, 222 Skolelokaler, 261 Lokaler til institusjon, 381 Idrettsanlegg og 386 Kulturbygg.

Eiendomsfunksjonene er allerede tatt med i analysen i de tjenestene byggene betjener. Vi har oppsummert eiendomsdriften i dette kapitlet. Eiendom er et eget fag med egen ledelse i de fleste kommuner. Vi har ingen kvalitetsindikatorer for eiendomstjenesten.

17.1 Kostnadsnivå

Samlede netto driftsutgifter til eiendom var 1,1 milliard kroner i 2024. Netto driftsutgifter var 10 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Kommunen har høye utgifter innenfor 121 Felles eiendom, 130 Administrasjonslokaler, 221 Barnehagelokaler og 381 Idrettsanlegg. Utgiftene er lavere enn gjennomsnittet innenfor 222 Skolelokaler, 261 Institusjonslokaler og 286 Kulturbygg.

Kristiansand og Trondheim hadde ca 110 millioner lavere utgifter til eiendomsdrift enn Stavanger.

Tabell 18: Innsparingspotensial for eiendomstjenesten i Stavanger kommune 2024 i millioner kroner.

Funksjon	1108 Sandnes	3201 Bærum	4204 Kristiansand	4601 Bergen	5001 Trondheim	Gruppe 12
386 Kommunale kulturbygg	7 mill.	-11 mill.	-9 mill.	-8 mill.	24 mill.	-7 mill.
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	-12 mill.	-14 mill.	48 mill.	31 mill.	48 mill.	25 mill.
261 Institusjonslokaler	-66 mill.	-108 mill.	-3 mill.	-20 mill.	-49 mill.	-27 mill.
222 Skolelokaler	-31 mill.	-97 mill.	-44 mill.	-177 mill.	-40 mill.	-69 mill.
221 Barnehagelokaler og skyss	50 mill.	5 mill.	62 mill.	-42 mill.	4 mill.	29 mill.
130 Administrasjonslokaler	55 mill.	-14 mill.	36 mill.	40 mill.	77 mill.	31 mill.
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	48 mill.	9 mill.	25 mill.	16 mill.	43 mill.	27 mill.
Totalt	52 mill.	-229 mill.	114 mill.	-160 mill.	107 mill.	10 mill.

17.2 Årsak til kostnadsforskjeller

Netto driftsutgifter til formålsbygg i Stavanger er litt større enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12. Høye utgifter til drift av formålsbygg per innbygger kan komme av høyt volum av egenproduserte tjenester, mye areal per bruker eller høye driftsutgifter per kvm kommunale lokaler.

Stavanger (4,7 kvm) har mer areal formålsbygg per innbygger enn gjennomsnittet i kommunegruppe 12 (4,3 kvm). Netto driftsutgifter per kvm formålsbygg i 2024 (1.541 kroner) var lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen (1.682 kroner).

Netto driftsutgifter til formålsbygg omfatter både driftsutgifter og avskrivninger. Avskrivningene kan ikke påvirkes på kort sikt, men det kan driftsutgiftene (DV, drift og vedlikehold). Driften av byggene i Stavanger utenom avskrivninger (1.088 kr per kvm) er også billigere enn gjennomsnittet i kommunegruppen (1.133 kr per kvm). Avskrivninger forklarer altså mesteparten av forskjellen i enhetskostnadene.

Trondheim og Kristiansand driver formålsbyggene ca. 110 millioner kroner billigere enn Stavanger. Disse kommunene har mindre formålsbygg per innbygger. Hovedårsaken til de lavere kostnadene er lave utgifter til drift og vedlikehold per kvm formålsbygg (ca. 150 kr per kvm). Vi vet ikke om det skyldes høyere produktivitet eller mindre vedlikehold av byggene.

17.3 Anbefalinger

17.3.1 Redusere arealet på formålsbygg

For å redusere utgiftene til eiendom kan man redusere arealet, redusere utgiftene til FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) eller redusere investeringene. Stavanger (4,7 kvm) har mer areal per innbygger enn gjennomsnittet i kommunegruppen (4,3 kvm). Det ekstra arealet i Stavanger utgjør 60.000 kvadratmeter. Det betyr årlige ekstra utgifter på ca 90 millioner kroner inkludert avskrivninger.

18 Vedlegg

18.1 Korreksjoner i KOSTRA-føringen i regnskap for 2024

Korreksjonen ble gjort i juni 2025. Effekten er at omtrent 88,7 millioner kroner er flyttet på 9 ulike KOSTRA-funksjoner i regnskapet for 2024.

Funksjon	Korreksjoner
283 BISTAND TIL ETABLERING OG OPPRETTHOLDELSE AV EGEN BOLIG	-14 333 000
Leietap kommunale boliger	-14 333 000
265 Kommunalt disponerte boliger	14 333 000
Leietap kommunale boliger	14 333 000
258 HJEMMETJENESTER - AMBULERENDE VIRKSOMHET MV.	20 664 000
Rusomsorg i kommunal bolig-rehab bolig	20 664 000
257 HJEMMETJENESTER- PERSONELLBASE KNYTTET TIL BOFELLESKAP/SAMLOKAL.OMSORGSBOLIGER	24 294 000
Rusomsorg i kommunal bolig-reh miljø, obs, housing	24 294 000
252 Barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet	-46 425 676
Tilskudd enslige mindreårige flyktninger	-46 425 676
243 Tilbud til personer med rusproblemer	-44 958 000
Rusomsorg i kommunal bolig-rehab bolig	-20 664 000
Rusomsorg i kommunal bolig-reh miljø, obs, housing	-24 294 000
211 STYRKET TILBUD TIL FØRSKOLEBARN	14 470 000
PPT barnehage	14 470 000
202 Grunnskole	135 200 900
Elever i statlige/private skoler	135 200 900
201 Barnehage	-14 470 000
PPT barnehage	-14 470 000
Totalt	88 775 224

18.2 Kommuneindeksen 2025 versjon 2908 (eget dokument)

18.3 Økonomianalyse 2024 versjon 2908 (eget dokument)