

Kristiansand kommune

Solid på utbytte, ikke på drift

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av Sørlandshovedstaden — en stordriftseffektiv storby som fremstår knallsolid på finansnøkkeltall (disposisjonsfond 19,4 %, netto driftsresultat 4,1 %), men der soliditeten i stor grad er Å Energi-utbytte og engangsmidler, ikke sterk drift. Korrigert var driftsresultatet langt svakere, og selve tjenestedriften — særlig oppvekst — gikk i minus. Ett funn snur det vante bildet: sosialhjelp er den eneste sektoren som har gått fra under til klart over behov.

4,1 %

netto driftsresultat 2025 — solid på papiret, men bæres av finansinntekter (Å Energi-utbytte + engangsmidler), ikke av drift (kap. 2)

19,4 %

disposisjonsfond — høyt, men hviler på samme finansavhengighet; den løpende driften er strammere enn tallet antyder

+43 mill

sosialhjelp over behovsnivå (2025) — snudd fra –14 mill i 2024; bevisst levekårssatsing mot Agders utenforskap (kap. 4)

–497 mill

pleie og omsorg under behovsnivå — stordriftseffektiv storby som driver nesten alle tjenester under behov (kap. 1 og 3)

Sammendrag for bystyret: solid på finans, presset på drift

VISER Kristiansand driver i 2025 **nesten alle store tjenester under behovsnivå**: pleie og omsorg –497 mill, grunnskole –121 mill, kommunehelse –96 mill, barnehage –54 mill, barnevern –43 mill og administrasjon –30 mill. Det **eneste klare unntaket er sosialhjelp: +43 mill over behov**, og snudd fra –14 mill i 2024. Samtidig ser finansnøkkeltallene knallsterke ut: disposisjonsfond 19,4 %, netto driftsresultat +4,1 %, netto lånegjeld 87,0 %.

TOLKNING Det positive bildet hviler tungt på **finans, ikke på drift**. Det sterke overskuddet i 2025 (korrigert netto driftsresultat +477 mill, 260 mill over budsjett) bæres av finansinntekter — særlig **Å Energi-utbytte** — og statlige engangsmidler. Korrigert var driftsresultatet langt svakere (i 2024 var kommunens korrigerte netto driftsresultat faktisk negativt, –67 mill), og selve tjenestedriften gikk i minus, med **oppvekst som det eneste tjenesteområdet i minus** både i 2024 og 2025. Dette er samme mønster som i Asker og Hamar: **kraftutbytte maskerer en driftsubalanse**. At nesten alle sektorer ligger under behov er ikke sløsing, men uttrykk for en stordriftseffektiv storby. Det ene voksende merforbruket — sosial — er en bevisst, politisk valgt satsing mot Agders strukturelle utenforskap (kap. 4), ikke passiv overstyring.

2024 → 2025-utviklingen. Behovsbildet er blitt *dypere* på de tunge tjenestene: pleie og omsorg gikk fra –423 til –497 mill under behov, grunnskole fra –109 til –121, barnehage fra –47 til –54, kommunehelse fra –68 til –96. Barnevern (–63 → –43) og administrasjon (–84 → –30) ble mindre negative. **Sosial gikk motsatt vei** — fra –14 til +43 mill, altså fra under til klart over behov. Kristiansand driver dermed stadig mer disiplinert på de store tjenestene, mens den ene anomalien (sosial) snur og forsterkes. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–422,6	–108,8	–47,1	–67,6	–13,9	–63,0	–84,2
2025 (revidert)	–497,3	–120,7	–54,2	–95,9	+43,0	–42,9	–30,3

Hovedbildet i fem punkter

- Soliditeten hviler på finans, ikke drift** — NDR 4,1 % og fond 19,4 % bæres av Å Energi-utbytte og engangsmidler; korrigert driftsresultat er langt svakere (kap. 2).
- Stordriftseffektiv storby** — nesten alle tjenester drives under behov (PLO –497, grunnskole –121, m.fl.), og de tunge dypere enn i 2024 (kap. 3).
- Oppvekst er driftsanomalien** — eneste tjenesteområde i minus i regnskapet (–17 mill 2024, –15 mill 2025), tett på grunnskolens behovsavvik.
- Sosial snur til over behov** (+43 mill) — bevisst levekårsatsing («Kristiansandsmodellen» / «Flere i arbeid») mot Agders utenforskap, ikke sløsing (kap. 4).
- Handlingsrom hentet via eiendomsskatt** — økt fra 2025, deretter nedtrappet (2,01 → 1,88 ‰) idet finanssituasjonen bedret seg; 44 skoler under strukturpress (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Kristiansand har ikke primært et utgiftsproblem på velferdstjenestene — der drives nesten alt under behov. Spørsmålet bystyret bør stille er todelt: **hvor robust** er en «solid» økonomi der overskuddet i stor grad er kraftutbytte og engangsmidler og selve driften (oppvekst) går i minus, og **hvordan** skal den bevisste sosialsatsingen (+43 mill) leses — som villet levikårspolitikk eller som en kostnad som må styres? Kommunens egne prognoser advarte underveis i 2025 mot «store underliggende utfordringer» i helse og mestring og oppvekst.

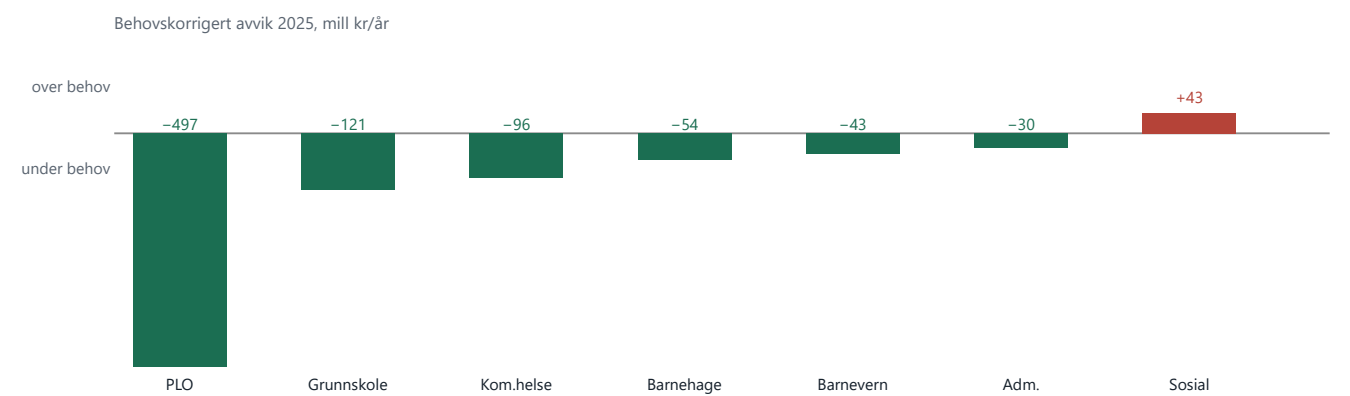
Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto og landssnitt: Landet uten Oslo (PLO netto 2024 27 195 → 2025 28 582). Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder hullet i å isolere finansinntektenes bidrag til NDR.

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

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Kristiansand i 2025 nesten alle sektorer under behovsnivå. Det eneste klare unntaket er sosialhjelp, som har snudd fra under til klart over behov:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-497,3	-422,6	langt under behov, dypere
Grunnskole	-120,7	-108,8	under behov, dypere
Kommunehelse	-95,9	-67,6	under behov, dypere
Barnehage	-54,2	-47,1	under behov, dypere
Barnevern	-42,9	-63,0	under, mindre negativt
Administrasjon	-30,3	-84,2	under, mindre negativt
Sosial	+43,0	-13,9	snudd fra under til klart over behov

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 119 287.



TOLKNING Mønsteret er ikke bredt overforbruk: seks av sju sektorer drives under behov, og de fire tyngste (PLO, grunnskole, kommunehelse, barnehage) *dypere* enn i 2024. Dette er profilen til en **stordriftseffektiv storby** — Kristiansand leverer tjenestene billig per behovskorrigert innbygger, og det forklarer hvorfor den ser «solid» ut på sektor-siden. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy — den høvler i sektorer som allerede ligger under behovsnivå, der ytterligere kutt er kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial. Det reelle analyse-spørsmålet er konsentrert til den ene anomalien (sosial, kap. 4) og til finanssiden (kap. 2).

Forbehold til behovsbildet. Drift dypt under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. At oppvekst er det eneste tjenesteområdet i minus i regnskapet (–17 mill 2024, –15 mill 2025), tett på grunnskolens behovsavvik, trekker i retning av at deler av under-behov-driften er stram, ikke bare effektiv. Samtidig holder grunnskolen et solid faglig nivå (grunnskolepoeng 42,4), som peker mot effektiv drift på det området. Skillet mellom effektivitet og underdekning er en TOLKNING og kan ikke avgjøres på tallene alene.

2 · Finans: solid på papiret — men båret av utbytte, ikke av drift

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	4,1	solid på papiret; godt over TBU-anbefaling 1,75
Disposisjonsfond	19,4	høyt — men løftet av samme finansavhengighet (se under)
Netto lånegjeld	87,0	moderat-høyt; samlet gjeld 8,125 mrd, under bystyrets tak 8,8 mrd

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). Sentralt disposisjonsfond økte fra 205 til 407 mill i 2025 (mål: 4 % av driftsinntekter ≈ 460 mill); tjenesteområdenes samlede fond fra 37 til 118 mill.

Hovedfunn: overskuddet er finans, ikke drift. Korrigert netto driftsresultat var **+477 mill i 2025** — 260 mill over justert budsjett. Men mindreutgiften/merinntekten på 260 mill kom i hovedsak fra **netto finans inkl. Å Energi-utbytte (+92 mill)**, lavere pensjon (+19 mill) og skatt/statstilskudd (+11 mill) — altså finansinntekter og engangsmidler, ikke fra at driften isolert går med stort overskudd. Til kontrast var korrigert netto driftsresultat **−67 mill (−0,6 %) i 2024**, under målet på 2,5 %, og forbedringen det året kom også fra tre engangs-/eksterne kilder: ekstraordinært Å Energi-utbytte, god aksjeavkastning og økte statstilskudd via nysalderingen. Bruk NDR 4,1 % som VISER, men les soliditeten som **finansmarkeds- og utbytteavhengig** (TOLKNING).

VISER Tjenestedriften forteller en annen historie enn finanstallene. I 2025 var **oppvekst eneste tjenesteområde i minus** (−14,7 mill), mens helse og mestring endte +71,1 mill. Underveis (2. tertial 2025) viste prognosen oppvekst −19 mill (grunnskole −8, barnevern −16), og 42,3 mill ble brukt fra fond for å balansere. Også i 2024 var oppvekst i minus (−17,3 mill, særlig grunnskoledrift).

TOLKNING Dette er **samme mønster som Asker og Hamar**: et kraftutbytte (her Å Energi) som maskerer en underliggende driftsubalanse. Den «solide» økonomien er reell på balansen, men den løpende driftsøkonomien er strammere enn NDR 4,1 % og fond 19,4 % antyder — fordi en stor del av det positive resultatet hviler på finansinntekter kommunen ikke styrer fullt ut. To svake utbytte- eller børsår ville snu bildet raskt. Kommunens egne prognoser pekte underveis på «store underliggende utfordringer» i rehabilitering, omsorgssentre og kvalifiseringsprogram.

Den ærlige lesningen. Kristiansand fremstår knallsolid (fond 19,4 %, NDR 4,1 %), og økonomiplanen 2026–2029 viser for første gang på flere år positive tall hele perioden (+222 mill samlet). Men «solid» bør leses sammen med «utbytteavhengig»: en sterk balanse løftet av Å Energi og engangsmidler, over en tjenestedrift der oppvekst går i minus. Soliditeten er en buffer, ikke et bevis på sterk drift.

3 · Pleie og omsorg: stordriftseffektiv, men dypt under behov

VISER Kristiansands PLO-brutto er **26 115 kr/innb** i 2025 — under landssnittet (PLO netto Landet uten Oslo 28 582). Behovskorrigert ligger PLO hele **497 mill under behov** (kap. 1) — det desidert største avviket i kommunen. Drill-down på funksjon og art:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	26 115	Lønn, kr/innb	22 577
— Institusjon (253+261)	9 749	Kjøp fra private, kr/innb	755
— Hjemmebaserte (254+257+258)	15 069	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	1 773
herav bofellesskap (257)	8 521	Brutto per institusjonsplass, kr	1 872 251
		Andel 80+ langtidsopphold	7,2 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 119 287.

TOLKNING To trekk peker seg ut. For det første er driften **lønnstung og lite privatisert** (lønn 22 577 kr/innb, kjøp fra private bare 755 kr/innb) — Kristiansand produserer tjenestene nesten utelukkende i egen regi. For det andre er tyngdepunktet vridt mot **hjemmebaserte tjenester og bofellesskap** (funksjon 257 alene 8 521 kr/innb), mens andelen langtidsplasser for de eldste (80+: 7,2 %) er lav. Samlet er PLO **stordriftseffektiv** — under landssnitt på brutto og 497 mill under behov — men gulvet er forsvarlighetskravet. En indikasjon på effektiviseringspotensial ligger i bemannings- og enhetskostnadsmiksen, ikke i ytterligere volumkutt på en sektor som allerede ligger dypt under behov.

Misligheter i Helse og mestring (2023). Kontrollutvalget mottok i 2023 **fem nummererte revisorbrev — alle endelige innberetninger om mislighetssaker innen Helse og mestring**. Et så tett mønster av mislighetssaker konsentrert i ett tjenesteområde er påfallende og bør flagges som kvalitetskontekst bak PLO-tallene. (Forbehold: KS-aggregatet oppgir legemeldt sykefravær 7,7 %, men kommunens egne tall antyder nærmere 10 % i deler av Helse og mestring — enhetskostnadsdriverne er derfor indikative, se kap. 6.)

4 · Sosial: anomalien som snur — bevisst levekårssatsing, ikke sløsing

VISER Sosial er den **eneste sektoren over behovsnivå** i Kristiansand i 2025: +43,0 mill, snudd fra –13,9 mill i 2024. Det er en bevegelse på nesten 57 mill og bryter med kommunens øvrige profil, der nesten alt drives under behov.

TOLKNING Snuoperasjonen forklares **ikke** av styringssvikt, men av en bevisst, prioritert levekårspolitikk mot Agders strukturelle utenforskap:

1. **Strukturelt utenforskap i Agder.** Kristiansand skårer lavere på levekårsindikatorer enn andre storbyer — særlig på andelen unge utenfor arbeid og utdanning som mottar helserelaterte ytelser, og en påfallende høy andel unge voksne på arbeidsavklaringspenger. Dette er Agder-regionens klassiske mønster (historisk høy uføreandel, lav sysselsetting), og forklarer hvorfor behovet for sosialhjelp ligger høyt selv om kommunens samlede økonomi er solid.
2. **«Flere i arbeid» og «Kristiansandsmodellen».** Kommunen startet i 2021 det femårige programmet «Flere i arbeid» — partnerskap mellom kommunen, fylkeskommunen, NAV Agder, næringsliv og forskningsmiljøer. Modellen (arbeidsledere fra NAV ute på arbeidsplassen mens ufaglærte kvalifiseres) har vakt nasjonal interesse.
3. **Budsjettmessig prioritering.** Kvalifiseringsprogrammet ble aktivt styrket (foreslått +13,5 mill i 2025) for å møte økte stønadsutbetalinger og kvalifisering. Merforbruket er altså villet aktiv arbeids-/levetårspolitikk.

Hvorfor dette er en anomali, ikke sløsing. Det at sosial snur til +43 mill over behov er i tråd med en bevisst, prioritert levekårsatsing — ikke en utilsiktet overstyring. Behovsindeksen fanger ikke kommunens politiske ambisjon om å arbeidsrette og kvalifisere unge i utenforskap. Avviket bør derfor leses som en indikator på reelle, strukturelle levekårsutfordringer i Sørlandshovedstaden og et villet politisk valg, ikke som overforbruk.

Risikobilde i barnevernet (statlig tilsyn 2021). Statsforvalteren/Helsetilsynet påviste i 2021 **lovbrudd** i barneverntjenestens arbeid med undersøkelser — kommunen sikret ikke forsvarlig dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger. Senere ble kontrollutvalget orientert om oversittede bekymringsmeldinger (2023), som indikerer et fortsatt risikobilde. Dette er det eneste klare statlige lovbruddet i grunnlaget, og det treffer oppvekst-/ barnefeltet — relevant kontekst for kvaliteten bak både barnevern- og sosialtallene.

5 · Handlingsrom: eiendomsskatt brukt og nedtrappet, skolestruktur under press

VISER Kristiansand brukte aktivt **eiendomsskatt** til å styrke tjenestetilbudet: bystyret vedtok økt eiendomsskatt fra 2025, og trappet den deretter ned i økonomiplanen — **2,01 ‰ (2025) → 1,96 ‰ (2026) → 1,88 ‰ (2029)** for bolig/fritid (med lovpålagt 30 % reduksjonsfaktor). Kommunale avgifter går ned 3,53 % i 2026. Nedtrappingen muliggjøres nå av en bedret finansiell situasjon.

TOLKNING I motsetning til Asker — som frivillig avstår eiendomsskatt — har Kristiansand brukt inntektsopsjonen aktivt og kan nå trappe ned fordi finansinntektene (jf. kap. 2) gir rom. Det illustrerer poenget fra kap. 2 fra en annen vinkel: handlingsrommet kommer i betydelig grad fra finanssiden, ikke fra at driften isolert genererer overskudd. At nedtrappingen lar seg gjøre er en styrke, men den hviler på samme utbytteavhengighet.

Skolestruktur: press nedenfra

VISER Kristiansand har **44 skoler** med et snitt på ~287 elever/skole (lavt for en sammenlignbar storby), betydelig ledig kapasitet og en forventet **elevnedgang på ~700 over ti år**. Skolebehovsplanen (2024–2036) var på høring sommeren 2024 med over 200 høringsuttalelser. Konkrete anbefalinger inkluderte å slå sammen Rosseland og Tunballen; sammenslåing/nedlegging av Langenes og Sjøstrand ble *ikke* anbefalt. I 2025 signaliserte kommunen ønske om å «flytte penger til klasserommet».

TOLKNING Dette er **strukturpress nedenfra**: vikende elevtall og lav elevtetthet (delvis arv fra sammenslåingen i 2020 av Kristiansand, Søgne og Songdalen) gir overkapasitet i skolebygg. En indikasjon på effektiviseringspotensial ligger her i bygningsmassen og strukturen — ikke i kvaliteten på undervisningen, som holder et solidt nivå (grunnskolepoeng 42,4). Samtidig er grunnskolen allerede ~121 mill under behov, så ytterligere kutt i selve driften vil treffe et område som alt ligger under behovsnivå.

Handlingsromslogikken. De store velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (de ligger alt under behov). Det reelle handlingsrommet ligger i (a) strukturrasjonalisering av skolebygg i takt med elevnedgangen, (b) å forvalte den utbytte- og engangsbårne soliditeten varsomt slik at den løpende driften ikke blir avhengig av svingende finansinntekter, og (c) å holde den bevisste sosialsatsingen (kap. 4) under styring uten å miste den levekårspolitiske ambisjonen. Dette er **politiske valg**, ikke et identifiseringsproblem.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-skillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerte avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene og sosialtallet er VISER. Forklaringen på at soliditeten er utbytte-/finansbåret, at sosialavviket er en bevisst levekårsatsing, og vurderingen av om lavkostdriften er villet effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigeret avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Kristiansand kommunes årsrapporter (2023, 2024, 2025) og 2. tertialrapport 2025** — korrigeret NDR, oppvekst i minus, Å Energi-utbytte og engangsmidler, sentralt disposisjonsfond (407 mill), gjeld (8,125 mrd).
- **Økonomiplan 2026–2029 og bystyrevedtak** — eiendomsskatt (2,01 → 1,88 ‰), innsparingskrav, skolebehovsplan 2024–2036 (44 skoler, ~700 elever).
- **Agder Kommunerevisjon IKS / kontrollutvalget** — fem revisorbrev om misligheter i Helse og mestring (2023); forvaltningsrevisjoner (boligsosialt arbeid, vedvarende lavinntekt, habilitering, BPA).
- **Helsetilsynet / Statsforvalteren i Agder** — barneverntilsyn 2021 (lovbrudd i undersøkelsesarbeid); oversittede bekymringsmeldinger orientert 2023.
- **«Flere i arbeid» / utenforskaps- og levekårsnotater** — grunnlag for tolkningen av sosialsatsingen.

Forbehold — ærlige hull

1. **Finansinntektenes bidrag til NDR er ikke isolert fra VISER.** KOSTRA gir konsern-NDR (4,1 ‰), ikke en ren drifts-NDR. At soliditeten er utbytte-/engangsåret er underbygget av årsrapportenes egne tall (netto finans inkl. Å Energi +92 mill av 260 mill mindretgift), men den eksakte størrelsen på finansbidraget i KOSTRA-NDR er en TOLKNING/avstemming, ikke et offisielt isolert tall.
2. **Sykefravær er hentet fra KS-aggregat (7,7 %).** Kommunens egne tall antyder nærmere 10 ‰ i deler av Helse og mestring (2023–2025), så enhetskostnadsdriverne i PLO er indikative.
3. **Disposisjonsfond — ulike nevner.** VISER oppgir fond 19,4 ‰ (behovskorrigeret/samlet); kommunens eget 4 ‰-mål (≈ 460 mill) gjelder det sentrale disposisjonsfondet alene (407 mill i 2025). Ulike nevner — ikke motstrid.
4. **Saksnummer for eiendomsskattevedtak og sosial/NAV-tildelingskriterier** er ikke fullt verifisert i åpne kilder og er utelatt fra konklusjonene.
5. **Forvaltningsrevisjon av gjeldsnivå (økonomi) og barnevern var planlagt, men ikke gjennomført i 2020–2023** — det finnes ingen fersk uavhengig revisjon av disse to budsjettrelevante områdene.
6. Sammenslåingens (2020) kvantitative effekt på sosialhjelpsutgiftene er ikke direkte dokumentert; vurderingen er kvalitativ/utledet.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i sektorer som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke NDR 4,1 ‰ og fond 19,4 ‰ som bevis på sterk drift, og den tolker ikke sosialavviket som sløsning. Hovedfunnet — at soliditeten er utbytte- og engangsåret,

ikke driftsbåret — og hovedanomalien — sosial som bevisst levekårssatsing — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Kristiansand kommunes årsrapporter og tertialrapporter · Økonomiplan 2026–2029 og bystyrevedtak · Agder Kommunerevisjon IKS / kontrollutvalget · Helsetilsynet/Statsforvalteren i Agder (barneverntilsyn 2021). Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-skiilet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».